

EL COLEGIO DE MEXICO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

La Política Económica de la Primera Administración Reagan:
Un Experimento Ofertista y Monetarista Parcialmente Exitoso

Tesis para obtener el grado de Licenciado en Relaciones
Internacionales

Manuel Sacal Cababie

México, D.F. 18 de Septiembre de 1986

Indice

Introducción.....	i
I. La economía de la oferta.....	1
I.1 Orígenes clásicos.....	3
I.2 Las políticas de Gladstone y Mellon.....	15
I.3 Los recortes a los impuestos de J.F. Kennedy.....	20
I.4 La economía de la oferta en su concepción contemporánea.....	23
II. El Programa de Recuperación Económica.....	34
II.1 Antecedentes.....	34
II.2 Elementos.....	44
II.3 Estimaciones.....	51
II.4 Las expectativas de como funcionaría el programa económico.....	52
a)El recorte Impositivo.....	52
b)El recorte en el gasto.....	56
c)Control de la oferta monetaria.....	57
II.5 La versión presupuestal final.....	62
III. La evolución global de la economía norteamericana, bajo la política económica de la Administración Reagan.....	70
III.1 La receta monetarista.....	70
III.2 La política monetaria en 1981 y la economía norteamericana.....	74
III.3 La economía en 1982 y la política monetaria..	84
III.4 La economía en 1983 y la política monetaria..	95
III.5 La economía en 1984 y la política monetaria..	103
III.6 Balance General.....	112
IV. El déficit fiscal: el triunfo de la política.....	116
IV.1 La preparación del Programa de Recuperación Económica.....	119
IV.2 El inicio del desastre fiscal.....	126
IV.3 Las victorias en el Congreso.....	131
IV.4 El fracasado asalto sobre el Estado Benefactor..	134
IV.5 La reducción a los impuestos: su aprobación y ornamentación.....	142
V. Conclusiones.....	160

Introducción

En 1980 los Estados Unidos enfrentaban serios problemas económicos: desaceleramiento del crecimiento económico, altas tasas de inflación y pérdida de competitividad de sus productos en los mercados internacionales. Algunos círculos políticos y académicos percibieron esos males como consecuencia de una serie de problemas relacionados con la intervención del gobierno en la economía, por lo que presentaron una serie de planteamientos conservadores en contra de ella que rápidamente recibieron apoyo popular.

Desafortunadamente para el pueblo norteamericano, al inicio de la década de los ochenta su país no solo enfrentaba una situación de deterioro económico, sino que también una de deterioro político y militar a nivel internacional. En 1979 el poderío político y militar de los Estados Unidos había sido puesto en entredicho por la incapacidad de respuesta manifestada por su gobierno ante tres fenómenos ocurridos fuera de sus fronteras: la revolución sandinista en Nicaragua, la revolución islámica en Irán, y la invasión soviética en Afganistán. Estos tres acontecimientos políticos generaron gran preocupación en el pueblo estadounidense, ya que sintió amenazada su seguridad nacional. Algunos sectores del espectro político y académico propusieron, como solución a la aparente debilidad de su país, que este endureciera su posición ante el exterior, y que el gobierno federal incrementara los gastos hechos por el Departamento de Defensa. Al igual que las propuestas

conservadoras para resolver la situación económica, estas dos últimas rápidamente recibieron el apoyo de los ciudadanos norteamericanos.

Durante la campaña presidencial de 1980, el candidato republicano Ronald Reagan supo recoger las preocupaciones del pueblo estadounidense sobre el estado de la economía y la seguridad nacional y las incorporó a su plataforma política.

Al ser elegido presidente de los Estados Unidos en noviembre de 1980, y tomar el poder en enero de 1981, Ronald Reagan presentó un programa político y económico diseñado para resolver la crítica situación económica y revitalizar el poderío político, económico y militar del país. Para lograrlo, el presidente incorporó a su programa de gobierno las propuestas conservadoras de disminuir la participación del gobierno en la economía, reducir el tamaño de este, e incrementar los gastos hechos por este en el sector militar.

Estas medidas quedaron incorporadas en el programa económico presentado por el presidente Reagan ante el Congreso el 18 de febrero de 1981. Titulado "El Nuevo Comienzo de América: Programa para la Recuperación Económica", este programa planteaba una serie de políticas diseñadas para alcanzar los dos grandes objetivos del presidente Reagan: revitalizar la salud económica del país, y devolver a este su poderío económico, político y militar.

La primer pregunta que intentaremos responder en este trabajo es ¿cuáles eran los fundamentos teóricos en los que

Reagan basó algunas de las políticas diseñadas para revitalizar la economía de su país? Para responder a esta pregunta, en el primer capítulo de este trabajo exponemos algunos de los elementos de la teoría que fundamentó algunas de las políticas del Presidente: la "economía de la oferta". Esta teoría subraya los efectos que tienen los impuestos sobre las decisiones económicas de los individuos, sobre los precios relativos, la oferta global y, lo más importante, sobre la relación entre el nivel de las tasas impositivas y la recaudación fiscal. Así mismo, plantea la reducción en las tasas de impuesto y la disminución de la intervención del gobierno en la economía como medidas para garantizar el crecimiento económico. El objetivo de este capítulo es presentar los supuestos y propuestas de esta teoría con el fin de poder comprender el programa económico del presidente Reagan, así como sus supuestos y objetivos.

La segunda pregunta que intentaremos responder es ¿cuál era el contenido del programa económico presentado por el presidente Reagan ante el Congreso el 18 de febrero de 1981? Para responder a esta pregunta, el capítulo dos de este trabajo describe los elementos que lo componen, señala sus objetivos y presenta las estimaciones económicas preparadas por la Casa Blanca. Con el fin de ubicar las circunstancias en las que este programa se formuló, este capítulo inicia con una breve presentación de algunos problemas económicos que afectaron a la economía de los Estados Unidos en los años setenta. Este capítulo presenta, también, un análisis

de como se vinculan los fundamentos teóricos del programa con el funcionamiento de este. Es decir, se explica como, según la teoría, el programa debía funcionar. Finalmente, este capítulo concluye con la presentación de las versiones aprobadas por el Congreso de los proyectos de ingresos y egresos del gobierno contenidas en el programa.

La tercer pregunta que intentaremos responder en este trabajo es ¿cómo funcionó en la práctica el programa económico del presidente Reagan? O, en otras palabras, ¿cómo se comportó la economía norteamericana durante el primer periodo presidencial de Reagan? El objetivo de cualquier política económica debe ser asegurar la buena marcha de la economía. Es decir, debe garantizar el crecimiento económico, mantener niveles aceptables de desempleo y evitar niveles altos de inflación. Utilizando estos parámetros es posible evaluar cualquier programa de política económica. Sin embargo, la política económica del presidente Reagan estaba diseñada para afectar muchas otras variables, además de las anteriores. Por ello, el capítulo tres de este trabajo hace una evaluación lo más detallada posible del comportamiento de los principales variables económicas en el periodo 1981-1984. En este capítulo nos encontraremos con que el programa alcanzó algunos de los objetivos que se planteó y fracasó en alcanzar otros.

El cuarto capítulo de este trabajo intenta responder a la última pregunta que nos planteamos: ¿porqué un programa económico diseñado para balancear el presupuesto en 1984

fracasó en alcanzar este objetivo? En este capítulo hablaremos del proceso de formulación del presupuesto del gobierno de los Estados Unidos y mostraremos cómo los políticos de la Administración como del Congreso interpusieron su propio interés a los deseos de la Casa Blanca por balancear el presupuesto en 1984, con lo que esta meta no fue alcanzada.

Finalmente, en las conclusiones hacemos un balance general de la política económica de la primera administración Reagan, y damos a conocer nuestros puntos de vista sobre esta.

I. La economía de la oferta.

El enfoque de la economía de la oferta dista de ser algo novedoso o una moda, ya que encuentra sus raíces profundas en el enfoque macroeconómico clásico. En realidad, este nuevo criterio basado en la oferta constituye un retorno a la corriente ortodoxa dominante del análisis "macro" de las finanzas públicas que se originó con los ataques de los fisiócratas, David Hume, Adam Smith y otros economistas al mercantilismo. El término "economía de la oferta" de hecho se refiere a la capacidad productiva de la economía, así como a una serie de políticas para incrementar su nivel y tamaño.

Su incorporación a la discusión económica contemporánea se debe a los trabajos hechos, a mediados de los años setenta, por Arthur Laffer y a la difusión que le han dado Jude Wannisky, George Gilder y Paul Craig Roberts. Su incorporación a la formulación de la política económica se debe a tres hombres: el Congresista Jack Kemp, el ex Director de la Oficina de Dirección y Presupuestación de la Casa Blanca, David Stockman, y el presidente Ronald Reagan.

La economía de la oferta parte del diagnóstico de la crisis del capitalismo norteamericano de los años setenta. Se determina que la causa de "todos" los males económicos -la "estanflación" y la baja en la productividad- se deben a que el estado keynesiano ha caído en excesos tales que se ha

convertido en un Leviatán (monstruo marino que encarna el mal; en 1651, Thomas Hobbes aplicó este término al Estado soberano).

La inflación es vista como producto del déficit fiscal que, a su vez, ha originado una política monetaria de "dinero fácil" para financiarla.

El estancamiento y la baja en la productividad se deben a las elevadas tasas impositivas que frenan la innovación de las empresas y la productividad del trabajador. Esto, aunado al exceso de regulaciones de mercado (leyes antimonopólicas, anticontaminantes, etc.), viene a frenar el crecimiento de la oferta agregada de la economía.

Las recomendaciones ofertistas para que los Estados Unidos readquieran su grandeza como potencia económica, se resumen en una receta: eliminar el Estado Keynesiano y regresar al Estado Clásico y de equilibrio natural. Esto implica:

a) Reducir las "elevadas" tasas de impuestos, particularmente a los ricos; esto es, restringir al Estado Impositivo.

b) Reducir los gastos "sociales"; esto es, restringir el Estado Benefactor.

c) Reducir al mínimo los controles y regulaciones del mercado; esto es, reducir al Estado Regulador.

Finalmente, habiendo eliminado al Estado Keynesiano en su papel de regulador, benefactor y recaudador de impuestos,

la economía de la oferta propone volver al libre mercado, a la libre empresa, a la libertad de comercio internacional y a la contracción de la oferta monetaria a través de la vuelta al patrón oro.

Un presupuesto teórico importante de la economía de la oferta es la llamada Curva de Laffer, la cual relaciona tasas de impuesto con niveles de recaudación fiscal.

Con el fin de mostrar la teoría de la oferta, a continuación presentamos un resumen de su gestación a través de la teoría económica. Posteriormente, presentamos tres situaciones en el pasado en que se aplicaron políticas ofertistas. Finalmente presentamos los planteamientos ofertistas que surgen en los Estados Unidos en los años setenta.

I.1 Orígenes clásicos de la teoría de la oferta.

Uno de los primeros elementos que, según los ofertistas, limitan la oferta de bienes y servicios dentro de la economía son los impuestos. Los economistas clásicos, aunque reconocían algunas finalidades del sistema tributario como la equidad, la justicia y la redistribución, dieron mayor importancia a sus efectos sobre la oferta global y el crecimiento económico.

Los primeros que recomendaron opciones congruentes con el criterio orientado hacia la oferta fueron los fisiócratas. Estos destacaron el nivel de la actividad económica o el

flujo anual de bienes y servicios -es decir, el producto neto-, en especial para el sector agrícola. Su análisis subraya el carácter cíclico de los flujos de mercancías y dinero en el proceso de intercambio, y la naturaleza del equilibrio general de la actividad económica a nivel macroeconómico. Cualquier actividad que el dinero reingresara inmediatamente a la corriente de gastos originaría un debilitamiento de la actividad. Los aumentos de la producción siempre incrementarían los ingresos y los gastos.

La importancia atribuida al modelo de flujo circular de gastos llevó a los fisiócratas a creer que el ahorro y la inversión (la "frugalidad") podrían llevar al subconsumo. Ellos sostenían que el gasto era preferible a la frugalidad, aunque también subrayaban el valor de los incentivos positivos para estimular la oferta de mano de obra. Es decir, consideraban que los salarios elevados alentaban el trabajo productivo. Según ellos, las altas tasas impositivas reducían los alicientes para producir y, por tanto, afectaban de manera adversa la oferta global, lo cual, a su vez, provocaba una reducción de la demanda global. Así mismo, señalaban que el gobierno sólo podía apropiarse de cerca de un tercio del producto neto para financiar las funciones que deben realizar el Estado o la Iglesia; agregaban que si el Estado se apropiaba de más, la producción y el producto neto descenderían. (1)

Posteriormente, el filósofo escocés David Hume reconoció que, bajo ciertas circunstancias, los impuestos podían ser un acicate para el trabajo. Sin embargo, reconoció con claridad los límites de este efecto. Señaló que el incremento del trabajo sólo podría darse donde el nivel de impuestos fuera moderado, las elevaciones de impuestos se aplicarían gradualmente y los impuestos no afectarían las necesidades básicas. Afirmaba que:

Los impuestos exorbitantes, como la necesidad extrema, destruyen a la industria al causar desaliento; aún antes de que lleguen a este extremo, aumentan los salarios del trabajador y del fabricante, y aumentan el precio de todas las mercancías. La legislatura atenta y desinteresada observará el punto donde la utilidad cesa y el perjuicio comienza. (2)

Basado en el trabajo de los fisiócratas y de David Hume, el amigo de este, Adam Smith, presentó un esquema relativo a los impuestos completamente congruente y en apoyo al criterio orientado hacia la oferta. En parte, esto encajaba con su concepción del carácter de la riqueza. Según Smith, ésta no descansaba ni en el poder del Estado ni en la acumulación de metales preciosos, sino en la oferta de mercancías y servicios útiles producidos y puestos en el mercado a disposición de la gente. A diferencia de los mercantilistas, Smith afirmaba que los aumentos en la cantidad de dinero tendían a ser neutrales o a no tener efectos predecibles a largo plazo sobre la oferta global, la producción o el crecimiento. Argumentaba que, para aumentar la riqueza, debía darse la mayor importancia a facilitar la

producción, la oferta global y el crecimiento. Subrayaba la oferta porque creía que la demanda de la mayoría de los productores era "extensible al infinito". Las presiones sociales originaban la expansión y multiplicación de las apetencias, y el interés propio hacía que quienes recibían ingresos monetarios los gastaran o invirtieran de inmediato. Smith siempre recalcó la importancia de los incentivos positivos tanto para la mano de obra como para el capital. La acumulación de capital era uno de los prerequisites básicos de Smith para el crecimiento económico.

En consecuencia, los incentivos positivos para el ahorro y la inversión recibieron atención especial de Smith, quien apoyó diversas políticas fiscales en relación con los impuestos, o principios para estimular la oferta tanto de los insumos de los factores de la producción como de la producción global.

Smith hizo algunas aportaciones importantes a los principios de las finanzas públicas. En especial, enunció cuatro máximas fiscales que son, específicamente: la equidad, la facilidad de pago y la economía de la recaudación. El interés que Smith concedía al crecimiento y a la tributación está condensado en su cuarta máxima al respecto: "todo impuesto debe concebirse de modo que extraiga y mantenga fuera del bolsillo del contribuyente lo menos posible, además de la parte que llega a las arcas estatales". (3)

Los impuestos directos sobre los salarios eran, en su opinión, "absurdos y destructivos", ya que tienden a aumentar el desempleo y a reducir la producción anual de la tierra y la mano de obra de el país. Lo que es más, los impuestos sobre el capital y las ganancias tendrían efectos adversos al ahorro y la inversión; podrían inducir a una migración del capital al extranjero y, por tanto, afectarían de manera adversa el crecimiento.

Smith también reconoció con claridad la relación entre las tasas impositivas y las recaudaciones. Afirmaba:

Los altos gravámenes que han sido impuestos sobre la importación de muchos tipos de artículos extranjeros, con el fin de desincentivar su consumo en Gran Bretaña, han, en muchos casos, servido sólomente para incentivar el contrabando; y en todos los casos han reducido los ingresos de las aduanas por debajo de lo que hubiera producido una tarifa más moderada". (4)

Los economistas clásicos refinaron el criterio de la primacía de la oferta en lo que llegó a conocerse como la Ley de Say: La producción de bienes y servicios genera ingresos pagaderos a los proveedores de los factores (tierra, trabajo, capital, etc.) utilizados en la producción de los bienes. El precio total de estos es la suma de los pagos hechos por salarios, rentas, utilidades, etc. -lo que es lo mismo que decir que los ingresos generados durante la fabricación de una cierta producción es igual al valor de esa misma producción. Un incremento en la oferta de la producción significa un incremento en el ingreso necesario

para crear demanda para esa producción. Es decir, la oferta crea su propia demanda. (5)

En los textos clásicos no existe ninguna definición definitiva de esa ley. Incluso sus orígenes no han sido establecidos claramente. Aparte de las conflictivas atribuciones que se le hacen a Jean Baptiste Say y a James Mill, existe el hecho de que elementos importantes de ella aparecen ya en Adam Smith, e incluso fragmentos particulares pueden encontrarse en textos más antiguos.(6) Durante la era de la economía clásica -de Smith a Marx- hubo diferencias entre sus tres principales exponentes, J.B. Say, James Mill, y David Ricardo. Say criticó la aplicación Ricardiana del principio, y Ricardo en respuesta criticó la exposición hecha por Say y cuestionó las refutaciones de James Mill. Incluso la aseveración familiar de que "la oferta crea su propia demanda" no es una cita directa de ninguno de ellos. No obstante lo anterior, existe una sólida serie de proposiciones sobre las que toda la tradición ortodoxa coincidía, así como una penumbra de corolarios e ideas relacionados a las que unos se sumaron y otros no.

El significado práctico básico de la Ley de Say estaba implicado en la pregunta planteada por J.B. Say: "¿cómo puede ser posible que ahora se compren y vendan en Francia cinco o seis veces más mercancías que en el reinado miserable de Carlos VI? (7) La proposición de que no existía limitante secular a la expansión de la producción agregada

era una sobre la cual existía consenso entre la escuela de Say y Ricardo y en la escuela de Sismondi-Malthus.(8)

La obra de Adam Smith presenta tres características importantes de la Ley de Say:

1.- La doctrina de que el dinero solamente facilita el intercambio de bienes sin cambiar los resultados reales.

2.- La doctrina de que los ahorros son siempre invertidos y gastados.

3.- La doctrina de que el ahorro, en lugar del consumo, promueve el crecimiento.

Además, presenta lo que puede ser considerado una versión temprana de la Ley de Say:

Pero, aunque un mercader particular, con abundancia de bienes en su bodega, puede a veces ser arruinado por no poder venderlos a tiempo, una nación o un país no está expuesto al mismo incidente. (9)

A pesar de que esta afirmación fue hecha en un contexto de largo plazo, es en sí misma una afirmación atemporal, y la observación de que una saturación parcial "a veces" arruina a un particular, sugiere en este contexto que una saturación general no puede existir para el total de la economía, ni siquiera, "a veces".

Desde la primera edición de su Tratado de Economía Política, Jean Baptiste Say repitió las doctrinas de Adam Smith referentes a que los ahorros son siempre gastados como inversión, de que el único papel del dinero es facilitar el

intercambio y de que el volumen del dinero no afecta el volumen de las transacciones reales. Say llevó esta concepción más adelante: "Esto demuestra, espero, que ciertamente la abundancia de dinero es lo que hace la salida fácil, pero la abundancia de otros productos en general. Esta es una de las verdades más importantes de política económica."(10) La idea de que los productos son pagados con otros productos no era nueva, ya que apareció antes en Adam Smith. Sin embargo, de esta simple afirmación, dos corolarios importantes surgieron:

1.- Un país ofrece mercados en aumento en proporción a su creciente producción. La oferta crea su propia demanda. Aquí el poder de compra se concebía esencialmente en términos de trueque -la gente puede pagar por más cosas en proporción a lo que más produce- en lugar de en el sentido de que los pagos a los individuos conjuntamente produciendo mercancías se agregan al valor de la producción nacional. Los productos "nunca pueden ser demasiado abundantes, ya que algunos proveen los medios para comprar los demás."(11)

2.- Cuando una nación tiene demasiados productos de un tipo, los medios para deshacerse de ellos es crear otro tipo. Para cualquier caso de exceso de la producción en la economía, existe simultáneamente una correspondiente deficiencia en otra parte de la economía, y por lo tanto, no

existe una sobreproducción agregada, ni siquiera temporalmente. Say reconoció la existencia de situaciones de desequilibrio; sin embargo, "una saturación sólo puede darse cuando existen demasiados medios de producción aplicados a un tipo de producto y no suficientes a otro".(12) No existe sobreproducción o sobreinversión, ya que los "medios de producción faltan" para una mercancía, mientras que son sobreabundantes para otra. A pesar de que puede existir una "falta de ventas" durante el desequilibrio, éste no se da por sobreabundancia, sino por un deficiente empleo de los medios de producción.(13)

Los argumentos de la primera edición del Tratado de Economía Política de Say sugerían que el equilibrio podía ser restaurado al aplicar un volumen dado de insumos a la producción de diferentes bienes; sin embargo, nuevas ediciones, así como los escritos de Ricardo, fueron mas allá al argumentar que un incremento neto de insumos, dirigidos hacia los bienes relativamente deficientes, podían restaurar las proporciones requeridas de producción a un nivel más elevado de producción agregada. esto claramente implicaba que no existe tal cosa como ingreso o producción agregada de equilibrio; implicación que llevo a los seguidores de la Ley de Say a diferencias con Malthus y Sismondi.(14)

Así como la doctrina de Adam Smith sobre la neutralidad del dinero sirvió como el punto de partida de Say, el argumento de Smith de que la "parsimonia" promueve el

crecimiento de la riqueza, fue el punto de partida de James Mill. En 1804, James Mill se refirió a la "acumulación" (inversión) y "parsimonia" (ahorro) como equivalentes, como la fuente del crecimiento, y argumentó que los dos eran siempre equivalentes (ex_ante), debido a que los ahorros se hacen sólomente debido a, y con el fin de, el deseo de invertir.(15) Si un hombre "no puede utilizar lo que ahorra con alguna ventaja, el no lo va a ahorrar". La inversión es el único motivo para el ahorro.

En Defensa del Comercio, Mill juntó la doctrina de Smith de que los ahorros son siempre invertidos, y luego promoviendo crecimiento,(16) con los argumentos de Say de que la producción creciente crea una demanda correspondiente y que sólo puede haber desequilibrio en la producción nacional en el sentido de desproporcionalidad interna, no por exceso de producción agregada:

[...] una nación puede fácilmente poseer más que lo necesario de cualquier mercancía, a pesar de que nunca puede tener más de lo necesario de las mercancías en general. La cantidad de cualquier mercancía puede fácilmente ser llevada más allá de su proporción conveniente; pero por esa misma circunstancia se implica que alguna otra mercancía no es aportada en suficiente proporción. ¿Qué es lo que de hecho significa que una mercancía exceda el mercado? Que existe una proporción de él para el que no puede haber nada que se intercambie por ella, no. Pero de esas otras cosas la proporción es demasiado pequeña. Una parte de los medios de producción que han sido aplicados a la producción de esta superabundante mercancía, debió haber sido aplicado a la preparación de aquellas otras mercancías hasta que el balance entre ellas hubiera sido establecido. Siempre que este balance está preservado propiamente, no puede haber superfluides de mercancías [...]. (17)

Además de elaborar las ideas de Smith y Say, James Mill agregó sus propios argumentos a la Ley de Say:

1.- La idea de que la producción necesariamente equivale al poder de compra fue hecha más llana y más insistente en Defensa del Comercio que en el Tratado de Economía Política de Say. El poder de compra de un país fue identificado explícitamente como la "ganancia anual de sus habitantes".(18) Mill agregó que todo el ingreso se gastaba ya sea en consumo o en inversión, "lo que siempre va a exhaustar" la producción.(19) El atesoramiento era negado por Mill.

2.- Los Elementos de Política Económica de Mill argumentaban que crecientes cantidades de bienes proveídos por un individuo estaban en proporción directa a la cantidad demandada por ese individuo de otros bienes que el esperaba recibir a cambio.(20) Dada la igualdad ex_ante de la cantidad ofrecida y demandada por cada individuo, la oferta y demanda agregada posterior también son iguales.(21)

Otros autores hicieron aportaciones importantes que afinaron y fortalecieron la posición de Say. Una de ellas fue la de John Stuart Mill, con su elegante reformulación de la Ley de Say:

Los medios de pago de los bienes son sencillamente otros bienes. Los bienes de que dispone cada persona para pagar la producción de otras, consisten en los bienes que posee. Todos los vendedores son, inevitablemente, y por el sentido mismo de la palabra, compradores. Si pudieramos duplicar, repentinamente las fuerzas productoras de un país, duplicaríamos por el mismo acto

la oferta de bienes en todos los mercados; pero, al mismo tiempo, duplicaríamos el poder adquisitivo. Todos ejercerían una demanda y una oferta dobles; todos podrían comprar el doble, porque tendrían dos veces más que ofrecer a cambio. (22)

John Stuart Mill afirmaba que uno de los errores más perniciosos de los ideólogos preclásicos fue la inmensa importancia que concedían al consumo: "En oposición a estos absurdos palpables, los economistas políticos demostraron que el consumo nunca necesita estímulo. Por tanto, el consumo llega al límite máximo que el monto de la producción le permite. Lo que un país necesita para ser más rico nunca es consumo sino producción." (23)

Igual que su padre, J.S. Mill recalcó la importancia de estimular a quienes proporcionan los factores de la producción. J. R. McCulloch, otro economista renombrado de esa época, expuso un criterio similar. McCulloch arguyó vigorosamente que una carga fiscal pesada desalentaría el ahorro y originaría la emigración de la mano de obra y del capital, lo cual constituía un terreno fértil para el empobrecimiento. Por otra parte, aseveraba que los "impuestos moderados podrían ser un estímulo para el crecimiento" y que "los mejores impuestos [...] puede afirmarse por lo general que son los más moderados, o aquellos cuya presión se siente menos". (24) Ese fue también el punto de vista de otro autor que gozó de gran influencia, Sir Henry Farnell.

Al recalcar la importancia de la relación entre la tributación y producción (o crecimiento), una aportación de estos escritores fue poner de relieve que la evasión es alentada por las tasas impositivas elevadas. Argüían que estas afectaban de manera adversa la producción y el rendimiento, no sólo porque inducen a pasar de la producción al ocio (y de los ahorros al consumo), sino también porque estimulan el desplazamiento de actividades gravables a otras que no lo están (y que a menudo son improductivas).

El enfoque de la oferta, así como la Ley de Say fueron por muchos años los puntos medulares del pensamiento económico. De hecho, ambos fueron incorporados por algunos gobiernos a sus políticas económicas. Sin embargo, la aparición de la Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero de John Maynard Keynes en 1936 dió un giro de 180 grados a la teoría económica. Las críticas hechas por Keynes a la teoría económica clásica, así como el enfoque de la demanda que surge con su libro, hacen que tanto la teoría clásica, como la Ley de Say fueran abandonadas por los economistas y por los políticos, hasta que fue recuperada en los Estados Unidos a mediados de los años setenta.

1.2 Las políticas de Gladstone y Mellon

Las políticas orientadas a la oferta fueron puestas en práctica, por primera vez, por funcionarios públicos como William Gladstone, un Primer Ministro Británico del siglo

XIX y, Andrew Mellon, Secretario del Tesoro en los años veinte, durante la Administración de Calvin Coolidge.

Entre 1840 y 1890, se dispuso, por primera vez, del conjunto complejo de principios de finanzas públicas como base para poner en práctica políticas orientadas hacia la oferta. Durante estos años, el Primer Ministro William Gladstone aplicó formalmente los principios económicos orientados hacia la oferta.

En el periodo que le precedió, el estancamiento era la característica predominante de la economía inglesa. Gran Bretaña sufría los males de la depresión comercial, periodos prolongados de alto desempleo, déficits presupuestarios crónicos, junto con tasas tributarias elevadas y crecientes. La política comercial seguía lineamientos mercantilistas. En especial, los funcionarios defendían el aumento de las tasas impositivas a fin de reducir el déficit público y apaciguar los intereses proteccionistas. Sin embargo, las políticas que fijaron fueron incapaces de equilibrar el presupuesto y contribuyeron en forma rápida a la caída del comercio exterior.

En esas circunstancias, e influido por Smith y Farnell, Gladstone propuso reducir las elevadas tasas de impuestos indirectos. Su criterio acerca de la relación entre tasas de impuestos, producción, recaudaciones fiscales y gasto público era casi idéntico al de los partidarios de la

oferta. Gladstone defendió el uso de las recaudaciones para el gasto público en bienes públicos esenciales y en infraestructura, especialmente el transporte, pero comprendió que el gasto público más allá de estos límites tendría una efectividad decreciente.

Gladstone ensayó políticas de reducción de impuestos con gran éxito. Salvo en los años de guerra, fue inspirador de algunas de las mayores reducciones fiscales en la historia comercial de los británicos. Durante el mismo periodo, ese país experimentó un crecimiento económico rápido al mismo tiempo que eliminó los déficits presupuestarios.

En términos generales, los economistas de finanzas públicas de fines del siglo XIX y principios del siglo XX apoyaron por completo el criterio orientado hacia la oferta. Durante ese periodo, los economistas así orientados influyeron en forma significativa sobre los funcionarios hacendarios de los Estados Unidos. Quizás las declaraciones más vigorosas de estos principios fueron expuestas por miembros del gabinete de Calvin Coolidge. En especial, Andrew Mellon, Srío. del Tesoro, fue quien puso en práctica en los años veinte las ambiciosas reducciones de impuestos preconizadas por estos economistas.

Al entrar al servicio público, Mellon se dió cuenta de los adversos efectos económicos de las altas tasas impositivas de entónces, que habían sido fijadas para financiar la participación de los Estados Unidos en la

Primera Guerra Mundial. Cuando ésta terminó, subsistieron algunos de esos impuestos. Mellon recomendó reducciones que darían por resultado un aumento en la producción y el crecimiento, así como mayores recaudaciones. Al hacer públicos sus argumentos, Mellon reconoció que en gran parte su posición se basaba en la cuarta máxima de Smith: que el mejor sistema de impuestos era aquél que minimizaba sus efectos adversos sobre la oferta global y el crecimiento económico.

Al recomendar impuestos más bajos, Mellon repetía que el objetivo fundamental de estos debería ser siempre la producción y el crecimiento. Por ejemplo, sostenía que cambiar el enfoque de la tributación del crecimiento a objetivos tales como la redistribución, a menudo daba por resultado menores ingresos para todos. Mellon argumentaba que "un sistema permanente de impuestos debería ser concebido no solamente para uno o dos años, ni por su efecto sobre cierta clase de contribuyentes, sino que debiera abordarse teniendo en cuenta las condiciones durante un periodo largo y con vistas a su efecto final en la prosperidad del país en su conjunto".(25) Mellon tenía plena conciencia de la relación entre la tasa impositiva y las recaudaciones. En 1926 escribió:

[...] Un impuesto al ingreso es el precio que el gobierno carga por el privilegio de poseer ingreso tributario. Si el precio es demasiado bajo, la ganancia del gobierno no es lo suficientemente grande. Si el precio es demasiado alto para el contribuyente, a través

de los muchos medios disponibles, evade el ingreso tributable, y el gobierno recibe menos de un impuesto alto que lo que recibiría de uno más bajo. La cifra apropiada entre estos dos extremos no puede ser determinada con absoluta exactitud. La opinión de algunas autoridades en tributación es que esta cifra es menor al 15%. ninguno de ellos la coloca tan alto como 25%. (26)

Mellon argumentaba que cuando las tasas de impuesto excedían el 25%, empezaban a convertirse en autodestructivas, por lo que deberían ser reducidas para recabar más ingresos.

Así, entre 1921 y 1925 logró que Harding, Coolidge y el Congreso redujeran las tasas de impuesto en cuatro ocasiones por un total de 66%, desde un rango tope de 4%-73%, a un rango final de 1.5%-25%. (27)

A pesar de la enormidad de estas reducciones, las recaudaciones del Tesoro procedentes del impuesto al ingreso aumentaron cada año, con excepción de 1923 (cuando hubo recesión). Todas las ganancias en recaudación provinieron de los grupos con ingresos mayores a \$50,000 dls. al año, cuyos pagos totales al Tesoro, con las reducciones de los impuestos, se incrementaron más del 60%, mientras que las recaudaciones provenientes de los grupos de ingresos menores a \$20,000 dls. se redujeron en más de un 70%. (28)

El efecto real del programa de Mellon fue hacer que los ricos pagaran una proporción mayor de la carga impositiva, ya que los porcentajes de impuestos pagados por los ganadores de más de \$100,000 dls. al año aumentó de 28.8% en 1921, a 48.8% en 1925, mientras que el grupo más bajo

(menos de \$10,000 dls.) vió declinar su participación en la carga de 22,5% a 4,5%.(29) Esto hizo de la reducción implantada por Mellon, la más "progresiva" de la historia. Incluso los efectos progresivos no finalizaron en 1925. Para 1928, bajo esta misma estructura de reducción, el grupo de ingresos mayores a \$100,000 dls. (menos del 1% de todos los contribuyentes), pagaban el 61% de todos los impuestos federales al ingreso.(30) Esto se puede comparar con el bajo 15% de toda la recaudación federal por impuestos al ingreso que este mismo grupo contabilizó en 1981.

I.3 Los recortes a los impuestos de J. F. Kennedy

A pesar del éxito de las políticas ofertistas aplicadas por Andrew Mellon en los años veinte, estas fueron abandonadas después de la gran depresión y la revolución Keynesiana, hasta que Ronald Reagan las rescató. Sin embargo, a principios de los años sesenta el presidente John F. Kennedy aplicó recortes a los impuestos, pero no para estimular la oferta, sino para estimular la demanda. Es decir, aplicó los instrumentos ofertistas dentro de una estrategia Keynesiana.

La idea de reducir los impuestos le fue dada a John F. Kennedy por el Canciller de la Republica Federal Alemana, Ludwig Erhard. Cuando Kennedy visitó Alemania en 1961, Erhard le sugirió evadir el modelo británico de altos impuestos, al mismo tiempo que le pedía dejar de castigar la

creación de la riqueza y cortar las altas tasas de impuestos en los Estados Unidos.

Esto último fue precisamente lo que Kennedy hizo -superando la oposición de muchos liberales de su propia Administración, quienes querían hacer la estructura tributaria del país más punitiva y progresiva. En diciembre de 1962, en un discurso ante el Club Económico de Nueva York, el presidente Kennedy advirtió a la nación que, debido a la economía estancada, al alto desempleo y, a un ya desbalanceado presupuesto, él quería reducir los impuestos para incrementar la recaudación:

Nuestra verdadera opción no es entre una reducción tributaria, por un lado, y la evasión de grandes déficits federales por el otro. Es claro que sin importar que partido político está en el poder, [...] una economía trabada por tasas de impuesto restrictivas nunca producirá los ingresos necesarios para balancear el presupuesto -de la misma forma que nunca producirá los empleos necesarios o las utilidades necesarias.(31)

En 1961 y 1962 el presidente Kennedy puso en marcha un programa de reducción de impuestos a los individuos y a las empresas. Para los individuos propuso un plan de dos años para reducir las tasas de impuestos a los ingresos a lo largo del país en aproximadamente un 23% - de 91% a 70% en el tope y de 20% a 14% en el fondo.(32) Para las empresas propuso substanciales créditos a la inversión para estimular compras de nuevas plantas y equipo, así como para mejorar la estancada economía de la nación.

Como resultado de estas medidas, que estaban diseñadas para estimular el consumo y de hecho estimularon la oferta, se dieron los siguientes hechos:

- Los ingresos personales, que habían venido declinando, de pronto se elevaron de una tasa de crecimiento anual del 2%, al 9% durante los siguientes seis años.
- La inversión empresarial se disparó del 2% de crecimiento anual a más del 8%.
- La tasa de crecimiento del PNB se incrementó 40% dentro de los dos primeros años.
- La creación de empleos se incrementó a más del doble.
- El desempleo decayó de 6.7% en 1961 a 3.8% en 1966.
- Se triplicó la tasa de crecimiento del ingreso disponible per cápita.
- La capacidad de utilización, tal y como es medida por la Junta de la Reserva Federal, se incrementó del 77.3% al 91.9%.
- El déficit del gobierno federal declinó de \$4.3 miles de millones de dls. a \$1.3 miles de millones de 1961 a 1966.(33)

I.4 La economía de la oferta en su concepción contemporánea

La Curva de Laffer

El responsable del resurgimiento del enfoque ofertista dentro de la teoría económica es el profesor Arthur Laffer, quien, a mediados de los años setenta, rehabilitó la teoría ofertista y dió origen a la curva que lleva su nombre. Esta presenta la noción de que la tributación excesiva es contraproducente para los ingresos fiscales. A pesar de que esta idea podía parecer novedosa para aquellos que la escucharon cuando Laffer la dió a conocer, su origen se remonta al siglo XIV. El filósofo musulmán, Ibn Khaldun (1332-1406) observó que:

[...] al inicio de una dinastía, la tributación genera grandes ingresos de imposiciones pequeñas. Al final de la dinastía, la fiscalización genera ingresos pequeños de grandes imposiciones. (34)

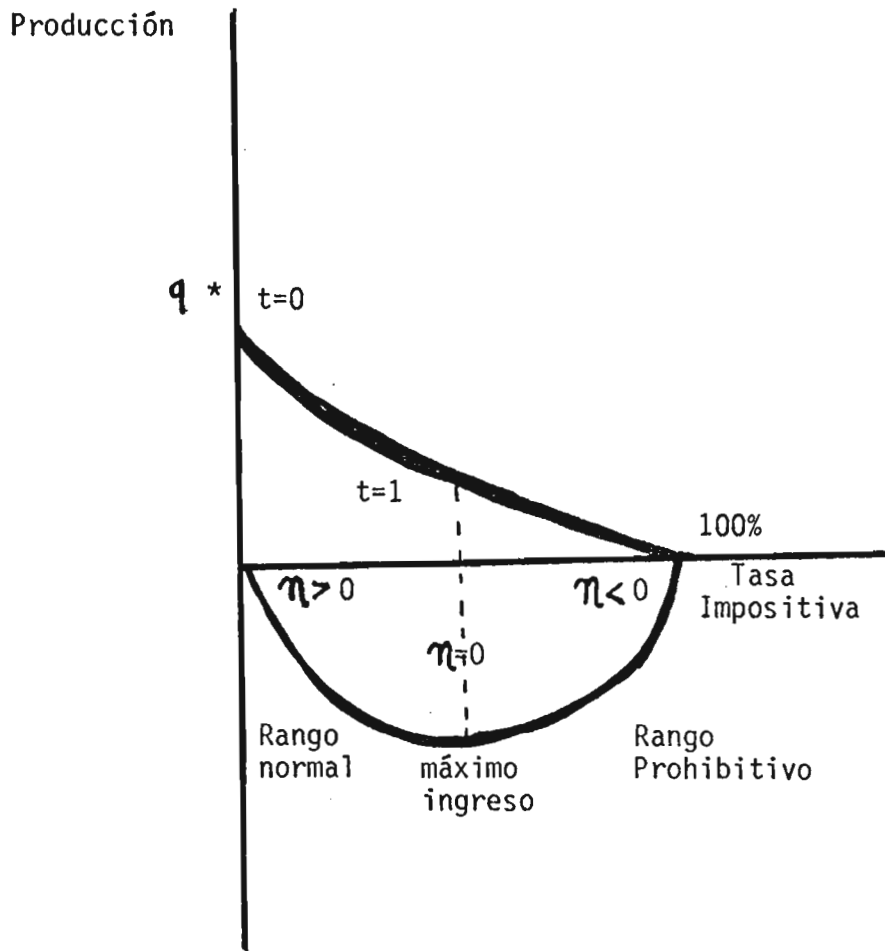
Arthur Laffer da a estos conceptos fundamentación matemática y generó un modelo estático, de un sector y dos factores, con el fin de analizar los efectos de los impuestos sobre la recaudación fiscal. (35) A partir de los resultados obtenidos de este modelo, Laffer desarrolló la teoría ofertista contemporánea.

De acuerdo con ésta, los incrementos en las tasas de impuestos sobre la actividad económica corren los incentivos para producir. Los cambios en las tasas de

impuestos afectan a los individuos y a las empresas, tanto consciente como inconscientemente, de diversas formas. A ciertos niveles altos de tasas de impuesto, un asalariado de clase media seguirá su carrera con menor entusiasmo, despreciando oportunidades para ascender la escalera y/o para buscar empleo mejor remunerado. Las empresas encuentran menos provechoso el expandir su producción y nivel de empleo. Los trabajadores de bajos ingresos pueden encontrar conveniente pedir los beneficios del seguro de desempleo. Y los individuos de ingresos elevados reaccionan a tasas de impuestos más altas al ocultar una proporción mayor de su ingreso. Todos ellos encontrarán el ocio, la actividad subterránea y la evasión de impuestos marginalmente más atractiva, mientras más alta sea la tasa de impuestos. Todo lo anterior, así como muchas otras respuestas económicas, tienden a reducir el tamaño de la base gravable.(36)

La interacción de mayores tasas de impuesto con menores niveles de base gravable da lugar a la Curva de Laffer. En un principio, los incrementos en las tasas de impuesto generan mayores ingresos. Más allá de algún punto, la evaporación de la base tributaria excede en cantidad el incremento en la tasa de impuesto, y los ingresos comienzan a declinar. En suma, la relación entre las tasas de impuestos y el total de los ingresos es curvilínea (figura no.1)

Figura No. 1



Fuente: Víctor A. Canto [et.al.] "The Revenue Effects of the Kennedy Tax Cuts" en Arthur Laffer, Foundations of Supply Side Economics: Theory and Evidence (New York: Academic Press, 1983) p. 76.

Como puede observarse, la Curva de Laffer relaciona las tasas de impuestos con la producción y la base gravable. Tal y como se mencionó anteriormente, su propuesta establece que los incrementos en las tasas de impuestos desincentivan la producción en el mercado y, por lo tanto, más allá de un cierto nivel, pueden ser contraproducentes para la recaudación tributaria.

La Curva de Laffer señala que cuando la tasa de impuestos es 100%, toda la producción cesa en la economía monetarizada (lo que no sucede en la economía de trueque, que surge con el fin de evadir la tributación). La gente no trabaja en la economía monetarizada si todos los frutos de su trabajo son confiscados por el gobierno. Así, debido a que la producción cesa, no hay nada que confiscar para la tasa del 100% con lo que los ingresos del gobierno son cero.

Por el otro lado, si la tasa de impuesto es cero, la gente puede quedarse con el 100% de lo que producen en la economía monetarizada. No existe una "cuña" del gobierno entre las utilidades y el ingreso disponible, y así no hay ninguna barrera gubernamental a la producción. De esta manera, la producción es maximizada y el producto de la economía monetarizada está limitado tan sólo por la preferencia de los trabajadores por el ocio. Sin embargo, debido a que la tasa de impuesto es cero, los ingresos del gobierno son nuevamente cero, y, por lo tanto, no puede haber gobierno.

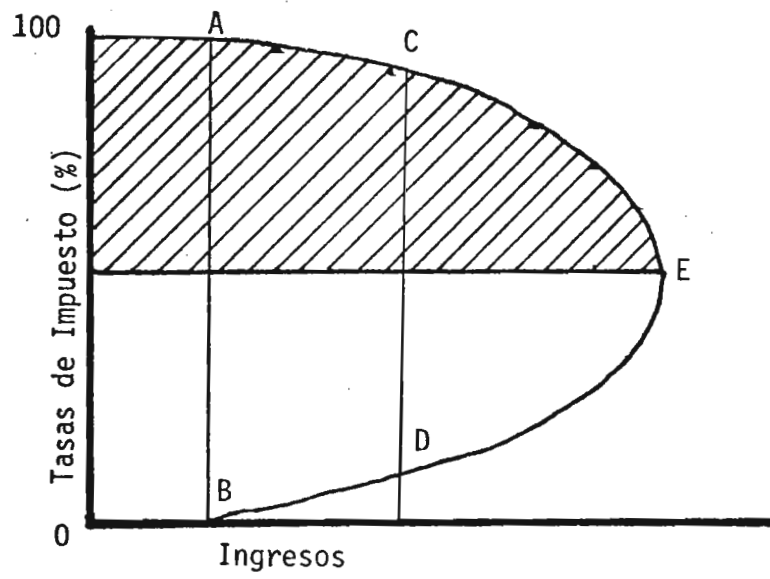
Así, a una tasa de impuestos de 0%, la economía se encuentra en un estado de anarquía, y a una tasa de 100% la economía se encuentra funcionando totalmente a través del trueque.

Si el gobierno reduce las tasas de impuestos a algo menor que 100%, algún segmento de la economía de trueque será capaz de obtener varias eficiencias al encontrarse en la economía monetarizada lo que, incluso con tasas de impuesto quasi-confiscatorias, hará que la producción exceda la de la economía de trueque. La producción se incrementará y los ingresos fluirán hacia las arcas del gobierno. Al reducir la tasa de impuestos, encontramos un incremento en los ingresos.

En la parte izquierda de la curva sucede lo mismo. Si la gente siente que necesita un mínimo de gobierno, y así impone una baja tasa de impuesto, algún segmento de la economía, al encontrar que la pérdida marginal de ingreso excede las deficiencias obtenidas en la economía monetizada, se desplaza hacia el trueque o el ocio. Sin embargo, con la tasa de impuesto, los ingresos fluyen hacia las arcas del gobierno. Esta es la situación en el punto B de la versión de la Curva de Laffer presentada por la figura No.2 .

El punto A representa una tasa de impuesto muy alta y una producción muy baja. El punto B representa una tasa de impuesto muy baja y una producción muy elevada. No obstante ello, ambas situaciones generan los mismo ingresos para el

Figura No. 2.



gobierno. El gobierno encuentra que con una reducción de la tasa de impuestos, digamos de A a C, los ingresos se incrementan con la expansión de la producción que resulta. Así mismo, al incrementar la tasa del punto B al D, los ingresos se incrementan, también, por la misma cantidad.

Los ingresos y la producción son maximizados en el punto E. Si en este punto el gobierno reduce la tasa de impuestos nuevamente, la producción se incrementa, pero los ingresos se reducen. Y, si en ese mismo punto la tasa de impuesto es aumentada, tanto la producción como los ingresos se reducen. El área sombreada es el rango prohibido para el gobierno, donde las tasas son innecesariamente altas y pueden ser reducidas con ganancias tanto en producción como en recaudación.

Con excepción del 0% y del 100% de las tasas, no existen otros números a lo largo de la Curva de Laffer. El punto E no es 50% a pesar de que podría ser. Ese punto es aquél al cual el electorado desea ser fiscalizado. (37) En los puntos B y D, el electorado desea más bienes proveídos por el gobierno y está dispuesto -sin reducir su productividad- a pagar las tasas más altas consistentes con las recaudaciones del punto E. En los puntos A y C el electorado desea más bienes y servicios privados en la economía monetarizada, y desea pagar las tasas más bajas consistentes con el punto E, así como seguir sus variaciones tan cerca como sea posible. (38)

El cumplimiento de los principios económicos representados por la Curva de Laffer requieren la satisfacción de un supuesto básico: un nivel de inflación cero.

Según los argumentos de Laffer, el nivel de crecimiento de los precios tiene efectos importantes sobre las tasas de impuestos: un nivel alto de inflación genera incrementos en las tasas de impuesto efectivas al colocar a los individuos en categorías impositivas más elevadas; por lo contrario, un nivel de inflación bajo evita que esto suceda y mantiene las tasas de impuestos efectivas en los niveles en que son fijadas. Si se implementa un recorte impositivo en una economía altamente inflacionaria, es casi seguro que las reducciones en los impuestos serán eliminadas por el efecto indexador de la inflación. Así, el gobierno recibirá los mismos ingresos que recibía antes. Pero, si el recorte impositivo se implementa en una economía con bajo nivel de inflación, la reducción en los impuestos resulta doble: por un lado, se da la reducción de las tasas impositivas cargadas a los individuos, y, por el otro, se frena la indización de las tasas de impuestos. De esta manera, los ingresos que el gobierno recauda vía impuestos disminuyen aún más. Por ello, para que se cumpla el principio fiscal contenido en la Curva de Laffer que señala que las reducciones en los impuestos generan mayores ingresos para

el gobierno, es necesario que la reducción en las tasas de impuestos se implementen en una economía con inflación cero.

Dado que Laffer, al igual que los monetaristas, concibe a la inflación como resultado de excesos en la oferta monetaria, plantea la adopción del patrón oro como mecanismo para obligar a los gobiernos a controlar la emisión de dinero.

De acuerdo con la sabiduría popular, la Curva de Laffer nació en 1974 en un restaurante de Washington, D.C. Se sabe que ahí fue donde su creador se la imaginó y dibujó al presidente Gerald Ford en una servilleta. Sin embargo, como ya vimos antes, la idea que relaciona tasas de impuestos e ingresos surge con gran anterioridad a esa fecha. Varios son los teóricos que en el pasado habían planteado el argumento. Lo novedoso en el planteamiento contemporáneo es su afirmación de que las tasas fiscales -en los Estados Unidos- eran tan agobiadoras en ese momento que la economía se encontraba en la parte descendente de la curva; es decir, se señaló que la base impositiva se había reducido porque habían disminuido los incentivos para el trabajo y la producción. (39) En ese mismo año, el profesor Robert Mundell, de la Universidad de Columbia, declaraba a la prensa de su país lo siguiente:

El nivel de los impuestos estadounidenses los ha vuelto una carga para el crecimiento económico de los Estados Unidos. La economía nacional está siendo asfixiada por impuestos. [ellos] han aumentado, aún

cuando la producción ha caído, [ello] por causa de la inflación. (40)

En el año de 1979, Arthur Laffer, en colaboración con otros académicos, diseñó un modelo econométrico llamado "The Prototype Wedge Model: A Tool for Supply-Side Economics". Entre sus conclusiones destaca la que señala que, en 1979, las tasas marginales de impuestos en los Estados Unidos estaban considerablemente por encima de las tasas históricamente más altas. Es decir, que nunca antes las tasas marginales de impuestos habían sido tan altas como en ese momento. (41)

Alan S. Blinder, profesor de economía de la Universidad de Princeton, en un comentario a las ideas de Laffer publicado en 1980, probó que en ese año los Estados Unidos se encontraban en el lado descendente de la curva. (42)

Los argumentos de Laffer tuvieron gran impacto sobre algunas gentes importantes. En 1976, el articulista del Wall Street Journal, Jude Wanniski, difundió los argumentos de Laffer en un libro titulado The Way the World Works: How Economies Fail and Succeed. De hecho, fue él quien bautizó a la Curva de Laffer con ese nombre. A través de esta obra, las ideas ofertistas empezaron a difundirse y llegaron a convencer algunos miembros del Partido Republicano.

Durante el 95º Congreso, dos miembros de ese partido, el congresista Jack Kemp y el senador Bill Roth, presentaron una iniciativa de ley que redujera las tasas marginales de

impuestos. Kemp, un antiguo jugador de futbol profesional, es un republicano conservador a quien generalmente se le acredita como el proponente de la primera gran legislación ofertista. Elegido por primera vez al Congreso en 1970, Kemp se volvió afecto a las reducciones tributarias pronto y, para 1974 introdujo la primera de sus propuestas fiscales: la Ley de Ahorro e Inversión. Esta proponía un incremento de 7% al 15% en los créditos fiscales a la inversión, así como un incremento del 20% al 40% en el rango de depreciación de los activos. Así mismo, permitía una exclusión de \$1,000.0 dls. a las ganancias del capital, y otorgaba créditos fiscales para incrementar los ahorros de los individuos. (43)

La propuesta fiscal de Kemp y Roth fue introducida en el Congreso en julio de 1977 y rápidamente se estableció en política oficial del Partido Republicano al lograr el copatrocinio de virtualmente todos los republicanos de la Cámara Baja. La iniciativa proponía la reducción del rango de 14% a 70% a uno del 8% al 50% en las tasas de impuestos. Es decir, una reducción del 30%. Versiones posteriores modificaron la propuesta para distribuir los recortes tributarios en un periodo de 3 años, con una reducción del 10% cada año, e incluyeron limitaciones a la indización y gasto de los impuestos. (44)

En un artículo periodístico, Paul Craig Roberts, economista miembro del equipo de trabajo de Kemp, defendió

ante la opinión pública la iniciativa de Kemp y Roth. En esa misma ocasión divulgó los argumentos ofertistas:

Los nuevos economistas de la oferta piensan en los cambios en las tasas de impuestos como cambios en los incentivos [...]. Una reducción en las tasas de impuestos no produce por sí misma más bienes y servicios. No puede haber más ingreso a menos de que la gente produzca más; la única manera en que una reducción tributaria puede elevar el PNB es al proveer incentivos para mayor producción. [...] Cuando las tasas de impuestos son reducidas, las ganancias postimpuestos al ahorro, la inversión y el trabajo aumentan. La gente se desplaza hacia estas actividades desde el ocio, el consumo, etc. Los incentivos causan un incremento en la oferta de bienes y servicios en el mercado. De ahí el nombre 'economía de la oferta'. (45)

Las mismas ideas ofertistas fueron difundidas en otras ocasiones por el mismo Roberts, por Jack Kemp y por George Gilder. (46) Este último sintetizó en un párrafo el paradigma ofertista:

El gobierno no puede afectar significativamente la demanda real agregada a través de una política de impuestos y gastos, quitando dinero a un hombre para darlo a otro, ya sea que pertenezca al gobierno o no. Todo este movimiento de riqueza es un juego de adición cero y el efecto neto sobre los ingresos normalmente equivale a cero o incluso es negativo. Ni siquiera la reducción de impuestos funciona mediante un impacto directo en los ingresos totales disponibles, pues cada dólar de déficit resultante debe ser financiado por un dólar de la deuda del gobierno, pagado por el comprador de títulos federales con su propio ingreso disponible. Aún a corto plazo, la demanda real agregada es un efecto de la producción, no de la política gubernamental. El único modo en que la política impositiva puede influir confiablemente en los ingresos reales es cambiando los incentivos de los proveedores. Alterando el patrón de las retribuciones para favorecer el trabajo sobre el ocio, la inversión sobre el consumo, las fuentes de producción sobre los pantanos de riqueza, la actividad imponible sobre la no imponible, el gobierno puede impulsar directa y poderosamente la expansión de la demanda y los ingresos reales. Tal es el mandato de la teoría de la oferta. (47)

La iniciativa ofertista Kemp-Roth fue respaldada por el Candidato Ronald Reagan durante la campaña de 1980 y se convirtió en el centro de la controversia electoral. Durante la campaña primaria, George Bush llamó a la propuesta "economía del vudu", y el presidente Carter hizo de ella un asunto de importancia en un esfuerzo por probar que Reagan seguiría una política tributaria inconvencional e irresponsable. Sin embargo, cuando Reagan fue electo, la propuesta ofertista de Kemp-Roth quedó integrada a su Plan de Recuperación Económica.

I. El Programa de Recuperación Económica

II.1 Antecedentes

En 1980 los Estados Unidos enfrentaban una situación de deterioro económico, así como un debilitamiento de su otrora indiscutible hegemonía en la economía mundial.

A partir de los años sesenta, la productividad laboral estadounidense inició un pronunciado decaimiento: mientras que de 1950 a 1965 la tasa de crecimiento de esa productividad en el sector privado promedió 3% al año, de 1965 a 1973 descendió a 2.13% anual y se derrumbó a un simple 0.64% anual de 1973 a 1981.(48) El cuadro no. 1 muestra claramente la reducción de las tasas de crecimiento de la productividad laboral en el periodo de la postguerra.(49)

Como consecuencia de ello, disminuyó la tasa de crecimiento de la producción manufacturera, los precios relativos de los productos norteamericanos se incrementaron, y la competitividad de estos declinó en los mercados internacionales durante la década de los setenta. Así, Alemania Federal sobrepasó a los Estados Unidos como el líder exportador de productos manufacturados -posición que Estados Unidos tuvo por muchos años. La ventaja alemana en este rubro que alcanzaba ya \$1.4 miles de millones de dólares en 1970, aumentó a \$33.9 miles de millones en 1979. Esto es, una brecha que en 1970 era de tan sólo un 0.5%, en

Cuadro no.1

Crecimiento de la producción por hora de trabajo en los Estados Unidos, Periodos Selectos, 1947 a 1981
(promedio de los cambios porcentuales anuales)

Periodo	Sector Privado Empresarial Total	Sector Privado Empresarial no Agricola	Sector Manufacturero
1947-65	3.3	2.7	3.2
1965-73	2.4	2.1	2.8
1973-78	1.1	0.9	1.6
1978-79	-0.4	-0.7	1.1
1979-80	-0.2	-0.3	-0.4
1980-81	1.1	0.8	2.7

Fuente: George R. Iden, "Supply-Side Economics and the Economic Recovery Tax Act of 1981" en Thomas Sav [et.al.] Supply-Side Economics, Pro and Con, (Carrollton, Ga.: West Georgia College, c1982)p.41

1979 alcanzó el 22%. Por su parte, el valor de las manufacturas japonesas, que en 1970 equivalían al 62% de las norteamericanas, en 1979 alcanzaron el 85%. (50)

A medida que avanzaba la década de los setenta los problemas enfrentados por la economía norteamericana se fueron incrementando.

Al mismo tiempo que disminuía la participación relativa de las exportaciones manufactureras norteamericanas, aumentaron la cantidad y el precio del principal hidrocarburo importado por los Estados Unidos: el petróleo. Las importaciones de energía neta aumentaron de 13 quads en 1973 a 16 quads en 1979, la mayoría de la cual fue petróleo crudo (un quad es equivalente energético a 180 miles de millones de barriles de crudo). En 1979, como en 1973, 47% de la energía consumida en Estados Unidos era petróleo; sin embargo, el porcentaje importado del exterior había aumentado del 36% al 44% del total consumido. Las importaciones como porcentaje del consumo aumentaron de 19% en 1960 a 24% en 1970, y luego hasta casi 43% en 1979. (51) Por su parte, de 1972 a 1980, los precios del petróleo crudo aumentaron de menos de \$2 dólares el barril, a más de \$30 dólares. Sólo en 1973, los precios aumentaron un 400%, de \$2 dlls. a \$10 dlls. por barril. Nuevamente, en 1979, los precios se duplicaron de \$13 dlls. el barril, a más de \$26 dlls. (52) Estos incrementos colaboraron para que los Estados Unidos

sufrieran déficits en cuenta corriente en los últimos años de la década pasada.

A finales de los años setenta, el crecimiento económico perdió su dinamismo. Mientras que de 1948 a 1973 el Producto Nacional Bruto creció en términos reales 3.8% por año, de 1973 a 1980 creció a una tasa de 2.7% anual.(53) Sin embargo, no todos los años fueron de crecimiento económico. El pueblo norteamericano sufrió recesiones económicas en los periodos 1969-1970, 1973-1975 y en 1980. Esta última se agudizó con la presencia de un fenómeno inusual en la economía de los Estados Unidos: altas tasas de inflación.

A partir de 1976, la tasa de crecimiento de los precios en Estados Unidos se elevó cada año, alcanzando el Índice de Precios al Consumidor un aumento de 13.3% en 1979, antes de disminuir a un también elevado incremento de 12.4% en 1980.(54) Como reflejo de este fenómeno, entre 1976 y mediados de 1980, la tasa de cambio del dólar estadounidense cayó aproximadamente en un 20%.(55)

Las altas tasas de inflación incidieron directamente sobre las tasas de interés a finales de los años setenta. A pesar de darse agudos incrementos en las tasas nominales de interés, las tasas reales -es decir, las ajustadas a la inflación- se elevaron relativamente poco. Los tenedores de bonos a largo plazo resultaron especialmente afectados. La inflación erosionó el poder de compra de los intereses pagados anualmente a los tenedores de bonos de deuda

pública, y las elevadas tasas de interés redujeron el precio de estos, provocando pérdidas a sus tenedores. El Consejo de Asesores Económicos del Presidente Reagan estima que el típico tenedor de bonos a largo plazo del gobierno de los Estados Unidos sufrió pérdidas, en términos reales, de un 7% en 1977, un 9.5% en 1978, un 13% en 1979, y un 14.5% en 1980.(56)

De esta manera, los bonos que habían sido previamente una inversión segura y conservadora, se convirtieron en una inversión arriesgada y especulativa. Así, la demanda de activos en Estados Unidos se desvió de inversiones en capital productivo en los Estados Unidos hacia inversiones en activos en el exterior, así como en activos especulativos reales y financieros, tales como los metales preciosos.

Durante la década de los setenta la interacción de diversos eventos económicos creó una creciente incertidumbre sobre el futuro, que se manifestó más claramente en las altas y volátiles tasas de interés y en la caída del dólar en los mercado de cambio externos. El crecimiento de la masa monetaria, medida por la definición más conocida como M1, fue de 5% en 1975 antes de iniciar un sostenido aumento. En 1976, la tasa de crecimiento fue de 6.1%; en 1977, 8.1%; en 1978, 8.2%; y en 1979, 7.5%.(57) En los últimos tres años el crecimiento monetario excedió las metas anunciadas por la Reserva Federal -el banco central de Estados Unidos-, lo que

creó preocupación en el mercado financiero sobre la política monetaria.

Las crecientes tasas de interés posteriores a 1976 no sólo fueron resultado de una política monetaria expansiva. A medida que la inflación aumentaba, las tasas de interés fueron incrementadas por una mayor demanda de crédito. La posición de la Reserva Federal se volvió más restrictiva en noviembre de 1978, pero el crecimiento de la oferta monetaria y la inflación se mantuvieron altas. En octubre de 1979 la Reserva Federal, en un esfuerzo por mantener el crecimiento monetario dentro de sus metas, anunció un dramático cambio de política hacia un mayor énfasis relativo en controlar la provisión de reservas en el sistema bancario y un menor control en las tasas de interés. Desafortunadamente, después de estos cambios en los procesos operacionales, tanto el crecimiento monetario a corto plazo, como las tasas de interés, se volvieron más volátiles, lo que afectó a la economía de manera negativa. En 1980, la tasa prima alcanzó el 15%, lo que provocó una disminución de la inversión total en la economía (de \$421.2 miles de millones de dólares en 1979 a \$410.2 miles de millones en 1980(58)) y un consecuente aumento de 21.2% en la tasa de desempleo. La tasa prima es aquella que los bancos cobran a sus mejores clientes empresariales, utilizada comúnmente como indicador del nivel general de las tasas de interés.

Al mismo tiempo que lo anterior sucedía, el Estado Benefactor estadounidense empezó a convertirse en un aparato demasiado costoso para el gobierno federal. Entre 1956 y 1977, el Congreso aprobó trece leyes importantes que expandieron o liberaron los programas de seguridad social. Ello llevó a la creación del programa de incapacidad en 1956, la creación de Cuidados Médicos en 1965, incrementos enormes en los beneficios durante los años setenta, y la indexación automática de la Seguridad Social en 1972. Estos hechos también implicaron un aumento importante en el costo de este sistema. En 1954 el programa Seguridad Social y los otros programas de seguro social costaron unos \$25 mil millones de dls. (\$ de 1986); es decir, el 1.5% del PNB. Sin embargo, en 1980 costaron \$230 mil millones de dls. (\$ de 1986); es decir, el 6.5% del PNB.(59)

La otra parte del Estado Benefactor que vio aumentar significativamente sus gastos en ese periodo fueron los programas en contra de la pobreza, consistentes en la red de seguridad y en los programas de la Gran Sociedad establecida por el presidente Lyndon B. Johnson en los años sesenta. Mientras que estos programas costaron \$15 miles de millones de dólares (\$ de 1986) en 1962, en 1980 costaron \$112 miles de millones de dólares (\$ de 1986).(60)

El crecimiento de los programas civiles de asistencia del gobierno hizo que los gastos de este, como parte del Producto Nacional Bruto (PNB), pasaran del 9.9% en 1940 al

22.2% en 1980.(61) Mientras que en 1946 los gastos gubernamentales en el sector no militar fueron equivalentes al 5.9% del PNB, en 1980 equivalieron al 17.1% del PNB.(62) Por su parte, los gastos gubernamentales en el sector militar pasaron del 20% del PNB en 1946, al 5% en 1980.(63)

A pesar del aumento en los gastos gubernamentales, a finales de los años setenta los resultados de la política fiscal -medidos por el déficit fiscal- parecían no presentar serios problemas. El déficit había caído de un 3.1% del PNB en 1976 a 0.7% del PNB en 1979 debido a que la inflación había inflado la recaudación vía impuestos. Sin embargo, la realidad era distinta de lo que estos indicadores dejan ver. Durante toda la década de los setenta los gastos gubernamentales aumentaron. Mientras que en 1965 el porcentaje del gasto federal con respecto al PNB fue de 17.9%, en 1980 alcanzó el 22.5%.(64) Por su parte, el déficit gubernamental aumentó de \$2.86 miles de millones de dls. en 1970, a \$60 miles de millones de dls. en 1980.(65) Debido a la recesión de 1980, el déficit alcanzó el 2.3% del PNB en ese año.

Al mismo tiempo que aumentaban los gastos hechos por el gobierno, también lo hacía su intervención en la economía a través de masivos programas sociales y de regulaciones gubernamentales que, en palabras de Arthur Burns: "[sólo impusieron] severos obstáculos a la innovación en los negocios y a la inversión".(66) Programas de control de

precios y salarios, de control de precios de producción y distribución de petróleo y gas natural, y de control en otros rubros crearon a finales de los años setenta descontento en ciertos círculos empresariales.

El financiamiento de los programas del Estado Benefactor había hecho necesario que el gobierno impusiera un sistema fiscal progresivo y oneroso que había alimentado el descontento de diversos sectores de la población.

Al mismo tiempo que todo lo anterior sucedía, la presencia relativa de los Estados Unidos en la economía mundial y su nivel de vida iban disminuyendo. Si se toma el PNB per cápita como indicador, es fácil constatar este hecho. Mientras que en 1960 y 1970, Estados Unidos tenía el ingreso per cápita más elevado del orbe, en 1980 era superado por nueve países.(67)

De todos los problemas anteriores, los que más preocupación generaron durante la década de los setenta fueron, en orden de importancia, la inflación, la creciente intervención del gobierno en la economía, y el creciente tamaño de los programas federales.

En 1980, año de elecciones presidenciales, la inflación fue uno de los problemas sobre los que la opinión pública manifestó su descontento y preocupación. Este sentir fue recogido por el candidato republicano Ronald Reagan quien lo incorporó a su plataforma política, junto con las

demandas por reducir la intervención del gobierno en la economía y el tamaño de los programas federales.

Durante la campaña presidencial, Ronald Reagan presentó un proyecto político y económico que prometía a la nación resolver los problemas económicos que la afectaban, y revitalizar la economía de los Estados Unidos. En contraste con sus antecesores, Reagan confiaba en la libertad de empresa como motor de la innovación, la eficiencia y el crecimiento de la economía. Además, como prerequisite indispensable de la libertad individual, planteó el regreso al mercado de la libre competencia como mecanismo autorregulador por excelencia de la actividad económica. Así mismo, defendió la soberanía del individuo para disponer de los frutos de su trabajo, en vez de ser castigado por onerosos impuestos.

Siendo aún candidato a la presidencia, Ronald Reagan subrayó que el gobierno, al extender su influencia en la actividad económica, había sido causa de muchos de los problemas que aquejaban a la economía. El Estado Benefactor de la postguerra había cumplido su papel al sacar al país de la depresión de los años treinta y marcar el sendero para el crecimiento sostenido en los decenios de los cincuenta y los sesenta. Empero, en palabras de Reagan, su creciente intervencionismo y sus erráticos programas reguladores de corto plazo habían minado los cimientos del crecimiento económico, de la productividad y de la competencia

internacional del país. Reagan acusó a sus antecesores de haber creado: a) un sistema fiscal que desalentaba el trabajo, el ahorro y la inversión, al tiempo que se sesgaban las decisiones económicas hacia el ocio, el consumismo y las actividades económicas informales; b) un sistema monetario que al tratar de "sintonizar" en el corto plazo los altibajos de la actividad económica, únicamente había logrado crear inflación galopante y desorden financiero; c) un sistema gubernamental de asistencia social que, además de ineficiente, era oneroso; d) un déficit presupuestal que, a pesar de los altos impuestos, mantenía un crecimiento explosivo, y, e) un sistema creciente de regulación y subsidios que, con el fin de proteger el ambiente, castigaba en exceso al productor y al consumidor, al tiempo que deformaba la eficiente asignación de los recursos.(68)

En el momento de llegar a la Casa Blanca en enero de 1981, la formulación futura de la política económica estaba condicionada por los siguientes hechos: la productividad laboral en el sector privado no agrícola estaba en 1980 2.2% por debajo de su nivel de 1978; la tasa de desempleo había aumentado a un 7.4% cuando estaba sobre un 5.5% a mediados de 1979; la tasa de inflación anual, medida por el Índice de Precios al Consumidor, era del 11.7%, comparada con tan sólo 4.8% en 1976. Finalmente, las tasas de interés estaban sobre el 15%, cuando en 1976 habían promediado 5%.(69)

Al mismo tiempo, Ronald Reagan señaló tres urgencias económicas: primero, la necesidad de reducir las expectativas inflacionarias y frenar la tasa de crecimiento de los precios; segundo, la necesidad de poner punto final a la recesión económica por medio de la vigorización de la empresa privada; tercero, reducir los gastos federales en el área no militar. Así mismo, señaló una urgencia política con implicaciones económicas: la necesidad de encontrar lugar en el presupuesto a altos gastos militares, con el fin de recuperar una posición de preeminencia frente a la Unión Soviética.(70)

El presidente Reagan tomó el poder determinado a dar un nuevo giro a la política económica, presentando un programa basado en los planteamientos hechos por los conservadores y que encuentra sus bases teóricas en el monetarismo y en la "economía de la oferta". El 18 de febrero de 1981, la Administración Reagan presentó su programa económico al Congreso en un documento titulado "El Nuevo Comienzo de América: Programa para la Recuperación Económica".

II.2 Elementos

El programa económico del presidente Reagan, plasmado en el Programa de Recuperación Económica, presentó un proyecto compuesto básicamente por cuatro elementos principales:

A.- Política presupuestal dirigida a reducir el ritmo de aumento de los gastos federales y equilibrarlos con los ingresos, de tal forma que desapareciera el déficit presupuestal para el año fiscal de 1983 o para el de 1984.

B.- Política tributaria destinada a incrementar los beneficios netos del ahorro y del trabajo, conjuntamente con un sistema acelerado de recuperación de costos, que mejorara el rendimiento y las utilidades netas de inversiones en plantas nuevas y equipo.

C.- Política monetaria estricta que permitiera un incremento constante y moderado del circulante, después de haber reducido la tasa de crecimiento de este a un nivel apropiado, con el propósito de abatir el crecimiento de la inflación.

D.- Reformas a las leyes que implicaban regulación estatal en ciertas actividades y, eliminación de reglamentos innecesarios a la industria y de protección ambiental. (71)

A. Programa de Reforma Presupuestario destinada a cortar la tasa de crecimiento de los gastos federales.

Según el presidente Reagan, la falta de control en el crecimiento del gasto federal era la causa principal de las altas tasas de inflación experimentadas por los E.E.U.U en los años setenta. Por ello, planteó como una de las metas centrales de su programa de reforma presupuestaria la reducción de la tasa de crecimiento de los gastos federales.

Entre 1955 y 1964, estos se habían incrementado a una tasa anual promedio del 6%. Sin embargo, entre 1964 y 1976 esta tasa se incrementó al 10% y llegó al 12% en el periodo 1976-1981. Entre 1979 y 1981 la tasa de crecimiento de los gastos públicos fue de un 16% anual.(72) Este acelerado crecimiento de los gastos federales no reflejó un comportamiento similar en todos sus rubros. Como puede apreciarse en el cuadro No.2 el sector no militar de la economía creció más aceleradamente que el militar en esos periodos.

En contraste con las aceleradas tasas observadas en los últimos años de la Administración Carter, el programa de reforma fiscal del presidente Reagan señalaba el propósito de mantener el crecimiento de los gastos federales en un 6% por año durante su gestión. Para lograrlo, señaló que los egresos federales debían ser de \$654.7 miles de millones de dls. en 1981, \$695.5 miles de millones en 1982, \$733.1 miles de millones en 1983 y, \$771.6 miles de millones en 1984.(73)

En una comparecencia ante el Comité del Senado para Asuntos Exteriores, el primer Secretario de Estado de la Administración Reagan, Alexander Haig, declaró:

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.(74)

Cuadro no.2

Crecimiento en los Gastos Federales

	1955-64	1976-81	1979-81
Tasa anual de crecimiento (%)			
Militares	2.9	11.9	17.0
Otros	9.9	12.0	15.5
	-----	-----	-----
Total	6.3	11.9	15.9
Porcentaje Promedio Del PNB			
Militares	9.4	5.3	5.3
Otros	9.3	16.8	17.0
	-----	-----	-----
Total	18.7	22.1	22.3

Fuente: James Scott Brody, Budget Reform Plan, (Washington, D.C.: The White House, Office of the Press Secretary, Febrero 18, 1981) p.3

Así, uno de los elementos principales del Programa de Reforma Presupuestaria presentado por el presidente Reagan fue la prioridad que se dió en el presupuesto a los gastos militares. De hecho, se estimaba que el porcentaje que estos ocupan como parte del total de los gastos federales aumentara del 24.1 que ocupaba en 1980, al 32.4 para 1984. Para el año fiscal de 1981, el presidente propuso gastos en materia de defensa nacional por \$188.8 miles de millones de dólares, lo que representaba un incremento de \$4.4 miles de millones sobre el presupuesto presentado por el Presidente Carter. Así mismo, propuso gastos de defensa por \$285 miles de millones de dólares para 1984.(75)

Las figuras 3,4 y 5 muestran el crecimiento de los gastos en defensa proyectados por la Administración Reagan.

El programa presentado por Reagan establecía, también, otro tipo de objetivos. Primero, planteaba una reducción en los egresos federales que ahorrarían al gobierno \$49.1 miles de millones de dlls. en 1982, \$68.5 en 1983, y \$85.9 en 1984. Segundo, proponía reducciones en los programas de Seguridad Social que otorgaba el Estado, lo que ahorraría a este \$9.4 miles de millones de dlls. en 1982. Tercero, proponía la eliminación parcial o total de programas federales tales como Amtrack, CETA, etc. Cuarto, se proponía la reducción en los subsidios otorgados por el gobierno federal a las actividades del EXIMBANK, a la industria láctea, a programas de desarrollo de energéticos, así como

Figura No. 3

Gastos en Defensa como Porcentaje del PNB

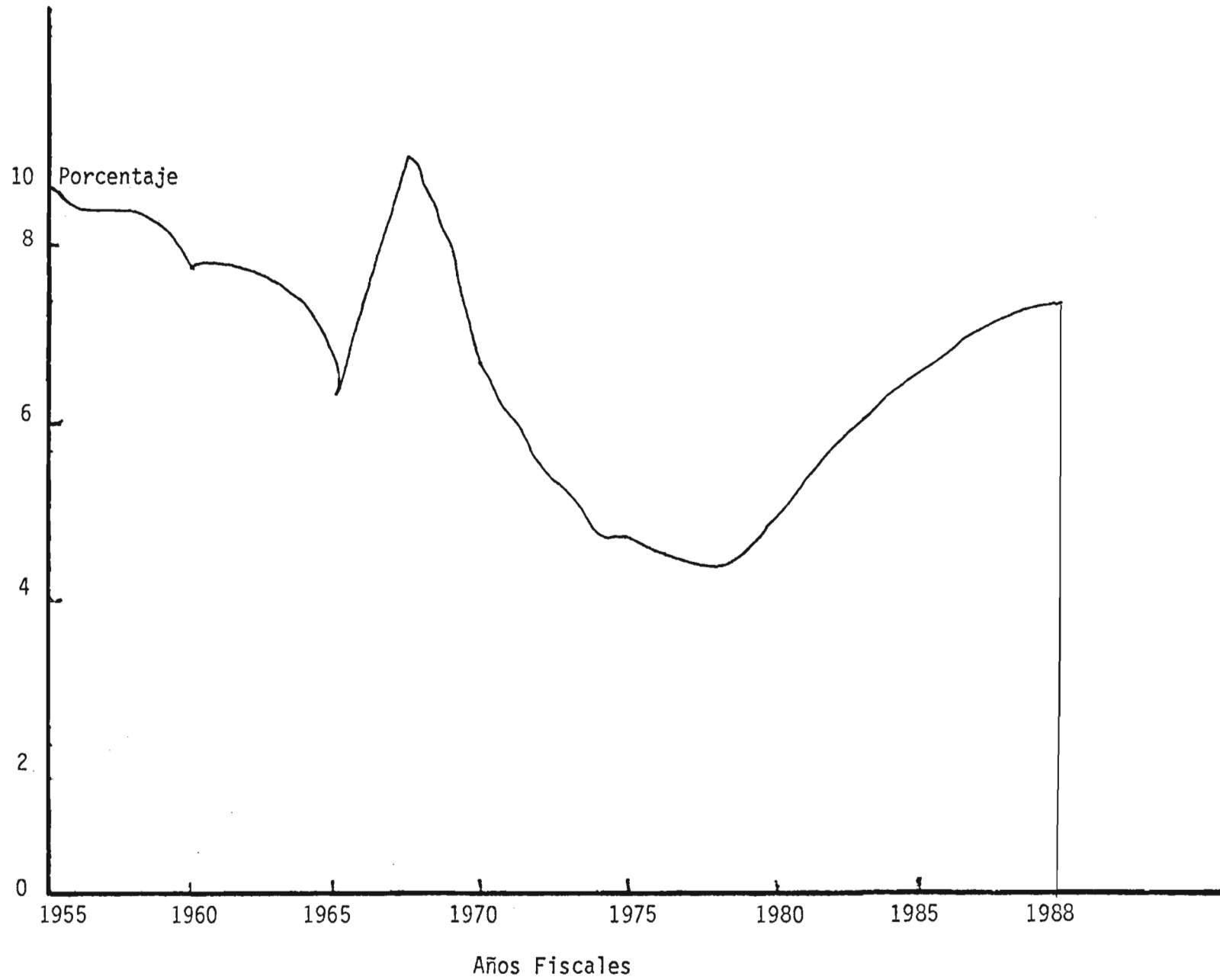
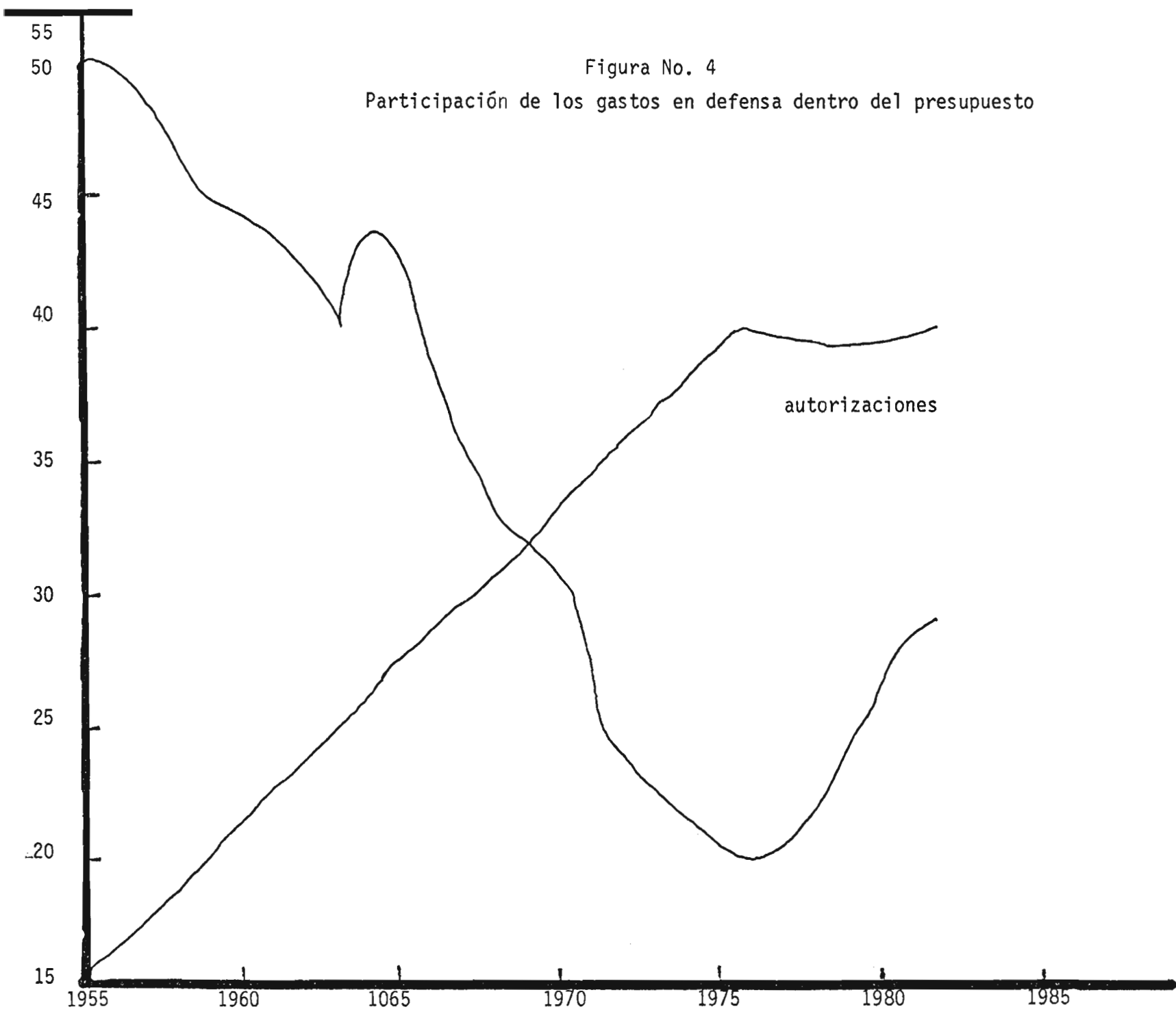


Figura No. 4

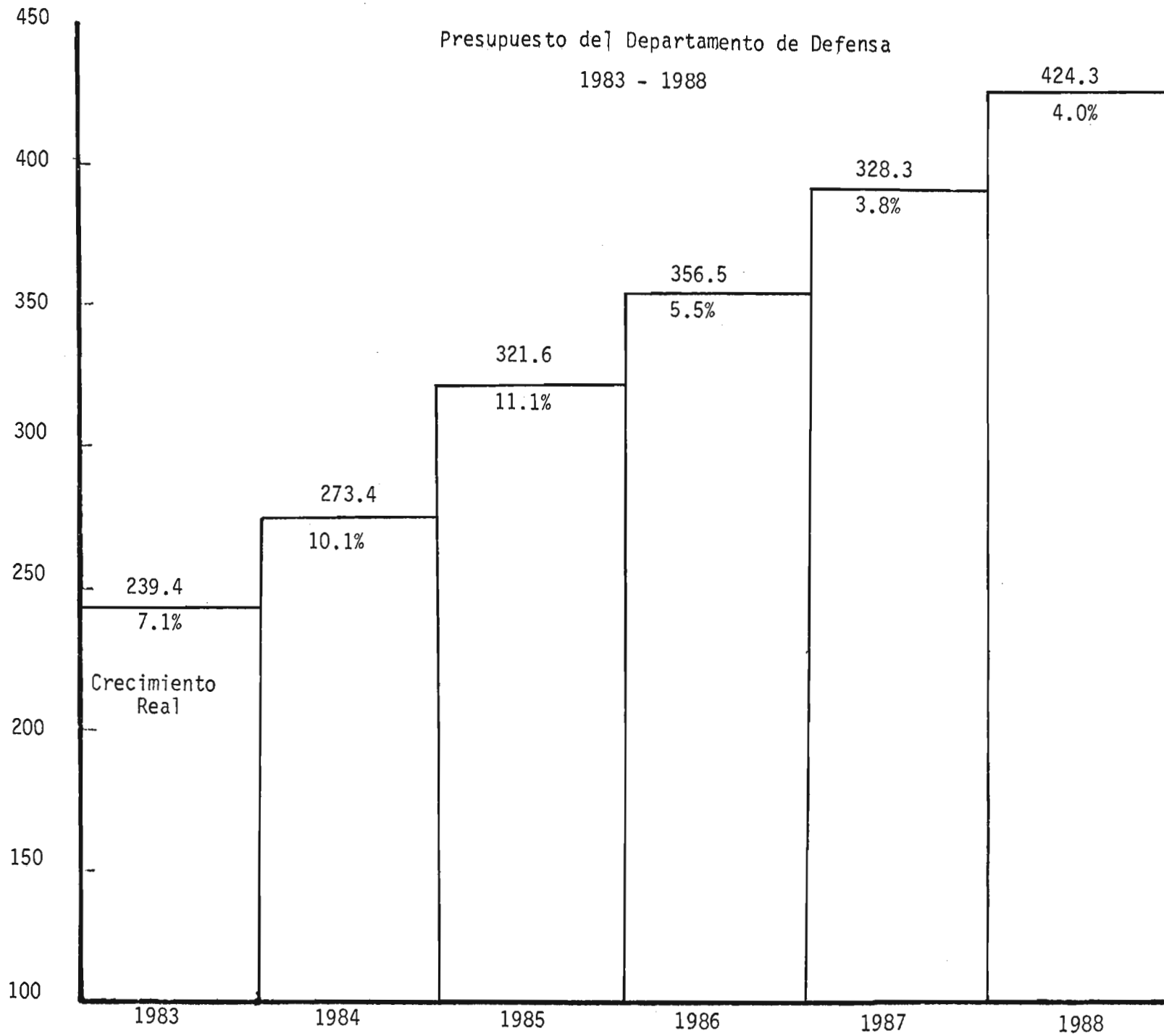
Participación de los gastos en defensa dentro del presupuesto



Miles de millones

Figura No. 5

Presupuesto del Departamento de Defensa
1983 - 1988



el estrechamiento de los fondos otorgados a la construcción de caminos, aeropuertos y plantas para el tratamiento de agua. Quinto, se plantean incrementos a las cuotas cobradas a los operadores de barcos, a los usuarios del sistema aéreo y a los buques comerciales y recreativos.

El proyecto presupuestal presentado por Reagan planteaba cambios importantes con respecto a la tendencia heredada por sus antecesores. En el último ejercicio de la Administración Demócrata, los egresos del gobierno federal alcanzaron la estrepitosa suma de \$579.6 miles de millones de dls., con un déficit federal de cerca de los \$60 miles de millones de dls., cifra que, si bien fue superada en 1976 (déficit de \$64.4 miles de millones de dls.), resulta enorme comparada con los \$2.8 miles de millones de dls. en déficit que se observó en 1970.(76) Por su parte, el proyecto presentado por Reagan proponía reducción continua en el déficit federal. Para 1981 se le estimaba en \$54.5 miles de millones de dls., en \$45.0 miles de millones para 1982 y en \$23.0 miles de millones para 1983. Sin embargo, se estimaban superávits de \$0.5 miles de millones de dls. en 1984, \$7.0 miles de millones de dls. en 1985, y \$30.0 miles de millones de dls. en 1986.(77) Así mismo, se calculaba reducir la participación de los gastos federales como porcentaje del PNB del 23% en 1981, al 21.8% en 1982, el 20.4% en 1983, el 19.3% en 1984, el 19.2% en 1985, y el 19.0% en 1986.(78)

B. Serie de propuestas para reducir las tasas de impuestos sobre los ingresos personales en un 10% anualmente en un periodo de tres años, así como para acelerar la depreciación a la inversión hecha en planta y equipo.

Una parte integral del Programa Económico del presidente Reagan eran una serie de propuestas fiscales encaminadas a reducir las cargas fiscales a los ingresos personales. El Proyecto de Reagan planteó la reducción de las tasas marginales de impuestos a los ingresos personales en un 10% anualmente en un periodo de tres años. Así, la tasa máxima del 70% se reduciría al 50% y la mínima del 14% se reduciría al 10% para 1984.

Se calculaba que como resultado de estas medidas los ingresos federales se reducirían en \$6.4 miles de millones de dls. en 1981, en \$44.2 miles de millones de dls. en 1982, \$81.4 miles de millones en 1983, \$118.1 miles de millones en 1984, \$141.5 miles de millones en 1985, y \$162.4 miles de millones en 1986.(79)

Una segunda medida fiscal propuesta por el presidente Reagan en su programa era la promoción de la inversión a través de un sistema de recuperación acelerada de los costos aplicables a maquinaria, equipo y ciertas estructuras más. Esta medida estaba diseñada con el fin de estimular la inversión en nuevos bienes de capital. Como resultado de estas posibilidades de depreciación se

calculaba que los ingresos fiscales se vieran afectados en \$2.5 miles de millones de dls. en 1981, \$9.7 miles de millones en 1982, \$18.6 miles de millones en 1983, \$30.0 miles de millones en 1984, \$44.2 miles de millones en 1985 y \$59.3 miles de millones en 1986.(80)

Sumadas las dos reformas tributarias propuestas por el presidente Reagan, resultaban en una disminución cuantiosa en los ingresos fiscales del gobierno de los Estados Unidos. Se calculó una disminución de \$8.8 miles de millones de dls. para 1981; pero para 1986, se calculó que esta cifra aumentaría a \$221.7 miles de millones de dólares.(81)

C. Reduccion en la regulacion estatal a la actividad privada.

La tercera parte del programa de Reagan era una substancial reduccion en la regulacion gubernamental sobre los negocios privados. El vicepresidente George Bush fue nombrado para encabezar una "comision selecta" que revisara las regulaciones gubernamentales y presentara recomendaciones para eliminar cualquier regulacion que innecesariamente incrementara los costos a los negocios o redujera la competencia. Esta es la parte menos conocida del programa de Reagan; sin embargo, era un esfuerzo importante encaminado a reducir el papel del gobierno e incrementar la confianza en el sector empresarial.

D. Compromiso de mantener una política monetaria que reestablezca la estabilidad monetaria y la salud en los mercados.

La cuarta parte del programa establecía la cooperación con la Reserva Federal para mantener la tasa de crecimiento monetario a niveles no inflacionarios. El objetivo de la Reserva Federal de entre 2.5% y 5.5% al año resultó aceptable para el presidente.

II.3 Objetivos y Estimaciones

El Programa de Recuperación Económica prometía a su país crecimiento del PNB real durante toda la gestión de Reagan, tasas anuales de desempleo decrecientes y reducción paulatina de la inflación. En el cuadro No.3 presentamos las proyecciones planteadas por Reagan para el periodo 1981-1984.

De acuerdo con el mismo documento, los objetivos en materia económica eran:

- a) Cortar la inflación en 1980 de 12.4% a la mitad en 1984.
- b) Generar trece millones de empleos entre 1981 y 1983.
- c) Crecer al 4% o 5% anual.
- d) Reducir las cargas fiscales.
- e) Aumentar la inversión privada.
- f) Aumentar el nivel de vida de las familias estadounidenses.

Cuadro no. 3

Supuestos Económicos
(Años Calendario)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
FNE Nominal (miles de millones)	\$2920	\$3293	\$3700	\$4098	\$4500	\$4918
Cambio Porcentual	11.1	12.8	12.4	10.8	9.8	9.3
FNE Real (m. de millones '72)	\$1497	\$1560	\$1638	\$1711	\$1783	\$1850
Cambio Porcentual	1.1	4.2	5.0	4.5	4.2	4.2
Deflactor Implícito de Precios	195	211	226	240	252	265
Cambio Porcentual	9.9	8.3	7.0	6.0	5.4	4.9
Indice de Precios al Consumidor	274	297	315	333	348	363
Cambio Porcentual	11.1	8.3	6.2	5.5	4.7	4.2
Tasa de Desempleo %	7.8	7.2	6.6	6.4	6.0	6.5

Fuente: Ronald Reagan, Americas New Beginning: A Program for Economic Recovery (Washington, D.C.:The White House, 1981) p.25

El programa económico presentado por Reagan se proponía elevar la tasa de empleo y de crecimiento del producto, pero manteniendo como objetivo principal el control de la inflación. Prometía en forma simultánea crecimiento económico y estabilidad de precios, empleo y equilibrio financiero. En palabras del presidente republicano:

La meta de esta Administración es la de nutrir de fuerza y vitalidad a la población americana reduciendo la carga del oneroso e intruso papel del Gobierno Federal, reduciendo las tasas de impuestos, disminuyendo el gasto, y dando incentivos a los individuos para trabajar, ahorrar e invertir. Es nuestra creencia básica que sólo reduciendo el tamaño del gobierno podemos incrementar el de la economía. (82)

II.4 Las expectativas de como funcionaría el Programa de Recuperación Económica

El Recorte Impositivo

El recorte en los impuestos a los ingresos perseguía una serie de objetivos específicos. El primero era otorgar los fondos necesarios para la expansión del sector privado. El segundo era reducir las presiones inflacionarias al incrementar la oferta agregada de bienes y servicios relativa a la demanda existente para esos bienes y servicios. Paralelamente, el presidente buscaba por medio de estas medidas restaurar la confianza en la habilidad del sector privado para resolver los problemas del país sin la interferencia del gobierno.

El presidente Reagan había argumentado por muchos años que el mayor problema económico que enfrentaba la nación era

la inflación; es decir, la constante erosión del valor del dinero a través de incrementos en los precios. La inflación es generalmente reconocida como un desbalance en el mercado donde la demanda total por bienes y servicios excede la oferta o capacidad para producir bienes y servicios. No todas las causas de la inflación son generalmente reconocidas, a pesar de que la razón primaria es un excesivo crecimiento de la oferta monetaria. También se cree que el excesivo gasto gubernamental y las restricciones a la habilidad de incrementar la oferta contribuyen a las presiones inflacionarias. De esta manera, mientras que la primer arma utilizada por el presidente Reagan para abatir la inflación era la restricción monetaria, la reducción en el gasto gubernamental, así como un incremento en la habilidad del sector privado para producir bienes y servicios, eran componentes importantes de todo el paquete. La contribución de la reducción a las tasas de impuesto era ayudar a expandir la oferta potencial de bienes y servicios.

El éxito del recorte a los impuestos como una herramienta antinflacionaria depende de la capacidad de la Curva de Laffer para poder predecir sucintamente la respuesta al recorte. Cabe recordar que la política Keynesiana tradicional requiere de un incremento en los impuestos como medida para reducir la presión inflacionaria. La diferencia entre las dos políticas es la diferencia en la expectativa de los impuestos sobre el consumo y el ahorro.

Una reducción en los impuestos incrementa el nivel del ingreso disponible de los individuos. Estos utilizan este aumento en el ingreso disponible en cualquiera de estas dos formas: incrementando el gasto en consumo o ahorrando. Se espera que el recorte tradicional keynesiano a los impuestos tenga un impacto primario sobre el consumo e incremente el ahorro tan sólo en una pequeña proporción. Por su parte, para la Curva de Laffer, el recorte incrementaría primordialmente los ahorros y causaría cambios insignificantes en el consumo.

La política keynesiana para reducir la demanda agregada requiere, entónces, de un incremento en los impuestos, el cual lleve a una reducción en el ingreso disponible, lo cual se traducirá en una caída del gasto en consumo, con una caída pequeña en el nivel de ahorro. El recorte en los impuestos llevaría a incrementar el consumo, lo que expandiría la demanda por bienes y servicios e incrementaría la presión inflacionaria. De ahí, la oposición keynesiana a la idea de que un recorte en los impuestos es una política efectiva para reducir la presión inflacionaria.

La política ofertista enfatiza una reducción en los impuestos que llevaría, primero, a un incremento en el ahorro en vez del consumo. Si el ahorro puede ser expandido significativamente, nuevos fondos pueden ser incorporados al mercado para ser invertidos. Si la expansión en los fondos causa que las tasas de interés caigan, los proyectos de

inversión se vuelven mas rentables y atractivos para la comunidad empresarial. Las inversiones en plantas y equipo nuevo incrementan la habilidad del sector privado para producir bienes y servicios y así satisfacer de mejor manera la demanda existente.

El secreto para el éxito potencial de la reducción tributaria ofertista depende de la estructuración del recorte para que este asegure primariamente un incremento en el ahorro en lugar del consumo. Los economistas han reconocido durante muchos años que el ahorro es función primaria de la riqueza. De hecho, evidencias recientes muestran que familias estadounidenses con ingresos menores a \$15,000.0 dls. generalmente tienen ahorros negativos (sus gastos exceden a sus ingresos), mientras que aquellas familias con ingresos superiores a \$25,000.0 dls. ahorran lo necesario como para hacer el valor positivo y, de hecho, ahorran más dinero cada año del que se hace disponible para los mercados financieros como fondos potenciales de inversión.(83)

El presidente Reagan y sus asesores se dieron cuenta que si su reducción a los impuestos iba a ser exitosa como herramienta antinflacionaria y a la vez iba a proveer fondos para la expansión en la inversión, debía estar estructurada de tal forma que proveyera una cantidad substancial de fondos a aquellos que ahorran: los ricos. Sin embargo, proponer una reducción impositiva para los ricos no es una

medida popular; por ello, la reducción propuesta por el presidente abarcaba a todos los niveles de ingreso.

El recorte en el gasto.

La reducción en el gasto gubernamental perseguía cuatro objetivos. El primero era una reducción en la presión inflacionaria al reducir la demanda gubernamental por bienes y servicios. Dado que la compra gubernamental de bienes y servicios contribuye al nivel total de demanda agregada, la cantidad diferencial entre el gasto del gobierno y sus ingresos (el déficit) debe ser financiado con una expansión monetaria o mediante endeudamiento. Esta expansión es entonces utilizada para ayudar a financiar un incremento en la demanda de consumo o inversión, lo que incrementa la presión inflacionaria aún más. El presidente Reagan quería reducir la demanda directamente, y reducir la presión inflacionaria creada por la expansión monetaria asociada con los déficits gubernamentales. Esta es una de las razones por las que la propuesta original de Reagan presentada en febrero de 1981 proyectaba un presupuesto balanceado para 1984, que sería resultado de la reducción en los egresos y del incremento de los ingresos provenientes del crecimiento económico inducido por el programa de reducción impositiva.

El segundo objetivo de los cortes en el gasto público era reordenar las prioridades nacionales: de gasto público a gasto privado, y de programas sociales a defensa nacional.

Este objetivo resulta consistente con las metas del recorte impositivo y aparentemente con las de aquellos que votaron por Reagan en 1980.

El tercer objetivo del recorte en el gasto era evitar que se generaran déficits fiscales al no compensar las pérdidas en ingresos provocadas por los dos recortes a los impuestos: el de Kemp-Roth, y el generado por la reducción de la inflación. El aplicar una reducción en las tasas de impuesto en un ambiente de baja inflación -tal y como lo deseaba Reagan- generaría un doble recorte impositivo: el corte implementado por la Administración a las tasas de impuestos, y la eliminación del ascenso de los individuos a categorías tributarias más altas, gracias a la reducción en la tasa de inflación.

Para que la Curva de Laffer pudiera generar los ingresos necesarios para cubrir la pérdida de ingresos generada por ambos recortes, sería necesario que la Administración Reagan efectuara recortes en el gasto federal. El cuarto objetivo iba de acuerdo con el proyecto global de Reagan: disminuir el tamaño del gobierno. El recorte en el gasto afectaría los programas del Estado Benefactor estadounidense, reduciría al mínimo la intervención del gobierno en la economía, y dejaría más espacio al sector empresarial para desenvolverse dentro de ésta.

Control de la oferta monetaria.

El deseo por reducir la tasa de crecimiento de la oferta monetaria era una parte del programa del presidente Reagan sobre la cual el no tiene control directo. El control de la oferta monetaria está bajo la Junta de la Reserva Federal y su presidente. Los miembros de la Junta son designados por el presidente, pero una vez confirmados, estos son independientes tanto del Congreso como del presidente.

La manera en que el Sistema de la Reserva Federal utiliza sus facultades para comprar y vender los valores del gobierno e influir el crecimiento del circulante monetario, el nivel de las tasas de interés, la disponibilidad de crédito y los niveles de producción y empleo, está determinada por el Comité Federal de Mercado Abierto (FOMC).

Este comité, establecido hace cincuenta años por el Congreso, se compone de autoridades gubernamentales y ciudadanos independientes. Está integrado por siete personas que forman la Junta de la Reserva Federal, así como por cinco presidentes de Bancos de la Reserva Federal regionales.

El Comité Federal de Mercado Abierto regula las transacciones y ventas de valores del gobierno en los mercados abiertos. La Reserva Federal trata de influir en la moneda y el crédito comprando y vendiendo valores. Por lo general, cuando la Reserva Federal quiere tener más disponibilidad monetaria, adquiere valores del sector privado aumentando el volumen monetario existente en los

bancos. Para contraer la existencia del dinero, por lo regular la Reserva Federal vende valores y retira fondos de los bancos.

Las operaciones de mercado abierto son una de las tres principales tácticas que el sistema emplea para influir en la moneda y el crédito. La misma Junta de la Reserva Federal es la que decide que proporción de los depósitos deben mantener como reserva los bancos antes de hacer los préstamos y, es finalmente, ella quien decide las tasas de interés que la banca de la reserva Federal carga a los demás bancos afiliados que le piden prestado.

La Reserva Federal no puede ejercer control sobre la oferta monetaria y sobre el nivel general de las tasas de interés a la vez. Además, los intentos por controlar la tasa de interés a través de una expansión económica sólo pueden ser exitosos en el corto plazo. En el largo plazo, las fuerzas del mercado determinan la tasa de interés, siendo la Reserva Federal tan sólo una fuerza dentro del mercado total. Antes de octubre de 1979, la Junta de la Reserva Federal se concentraba en mantener las tasas de interés bajas y, como consecuencia, veía la oferta monetaria crecer más rápido que lo deseable para mantener estable la demanda y los precios. Esto sucedía debido a que el nivel de demanda por fondos para inversión y financiamiento de los déficits gubernamentales excedía los ahorros disponibles. La presión se ejercía, entonces, para aumentos en las tasas de interés

a menos de que la Reserva Federal expandiera la disponibilidad de dinero nuevo a través del sistema bancario. El objetivo de mantener las tasas de interés bajas es, por lo tanto, inconsistente en términos de elevar la demanda con una oferta monetaria estable. Una oferta monetaria que aumenta rápidamente tiende a incrementar la demanda por bienes y servicios, lo que lleva a presiones y expectativas inflacionarias.

A partir de octubre de 1979, la Junta de la Reserva Federal cambió sus objetivos de política: de las tasas de interés a la tasa de crecimiento de la oferta monetaria. Al no permitir una expansión de la oferta monetaria durante periodos de gran demanda por préstamos, las tasas de interés son forzadas a aumentar. Las únicas fuentes de fondos para préstamos son: a) ahorros, b) dinero nuevo, c) fondos foráneos. Debido a que en 1979 los ahorros se encontraban a niveles históricamente bajos, y el flujo de fondos del exterior era negativo, la reducción en la tasa de la oferta monetaria presionaría las tasas de interés hacia arriba. Así, el lento crecimiento de la oferta monetaria decrece la presión inflacionaria. Por ello, se siguió esta política.

Un incremento en la oferta monetaria lleva a aumento en el nivel de demanda agregada, lo que presiona los precios hacia arriba. Incrementos en los precios durante algunos años tienden a causar que los individuos esperen aumentos futuros en los precios, a las mismas tasas o a mayores.

Estas expectativas inflacionarias pueden resultar en tasas de interés más elevadas. Las tasas de interés altas pueden causar de nuevo presiones sobre la Reserva Federal para que ésta expanda la oferta monetaria aún más para poder reducir las tasas de interés. La única solución a largo plazo es una eventual desaceleración de las tasas de crecimiento monetario, así como la aceptación de las consecuencias a corto plazo que ello provoca (tasas de interés altas).

El descenso en la tasa de crecimiento de la oferta monetaria no tiene efectos simétricos a los de un incremento en ella. Lo primero lleva a una caída de la demanda agregada, pero el impacto a corto plazo de la caída en la demanda no es una caída en los precios, sino una caída en el nivel de empleo y de producción. Esto se debe en parte, a que los mercados no son perfectamente competitivos y a que en los Estados Unidos los aumentos en los precios se han institucionalizado, lo que hace difícil las reducciones de precios. Por ejemplo, la indexación de salarios, precios y beneficios de seguridad social decrece la preocupación del público por el problema de la inflación. Al mismo tiempo, la falta de competencia significa que las empresas pueden cargar al consumidor los aumentos en los precios, o aumentar estos si aumenta la demanda, pero no significa que reduzcan sus precios cuando cae la demanda. Lo que resulta es desempleo a corto plazo en lugar de caída en los precios.

Los incrementos en el desempleo a corto plazo fueron preferidos por sobre la inflación por el presidente Reagan. Ya que los desempleados pueden obtener pagos a través de las compensaciones al desempleo, argumentó que los efectos adversos del desempleo podían ser minimizados mientras que el problema más serio era resuelto: la inflación. Mientras que los incrementos en los precios afectan a todos, el desempleo afecta tan sólo a algunos. Antes de 1979 la posición oficial parecía ser que el mal de la inflación era más aceptable que el mal del desempleo. Sin embargo, el presidente Reagan revirtió este concepto, puso a la inflación como el mal económico primario, y aceptó el desempleo a corto plazo como el costo necesario para resolver el problema de la inflación.

II.5 La versión presupuestal final

Poca gente externa a la Administración esperaba que el presidente obtuviera la aprobación del Congreso cuando le presentó este programa en febrero de 1981. Las reducciones a las tasas de impuestos estaban estructuradas para estimular el ahorro y así daban más beneficios a los ricos y a las empresas, mientras que las reducciones en los gastos estaban localizadas en los programas no militares. A pesar de que el Senado estaba controlado por el Partido Republicano, la Cámara de Representantes estaba dominada por los mismos demócratas que habían previamente aprobado los programas de

seguridad social, reducido los gastos militares, y que se habían opuesto a cualquier reducción fiscal que no estuviera diseñada para beneficiar a las familias de ingresos medios y bajos.

El presidente Reagan negoció la aprobación de su programa en dos frentes. El primero fue en el Congreso mismo, donde el presidente y sus asesores intentaron vender sus teorías ofertistas como la moda del futuro. Así mismo, argumentaron que las políticas del pasado habían fracasado y que un nuevo enfoque era la mejor manera de alcanzar las metas de crecimiento y reducción de la inflación que todos deseaban. El segundo frente fue un llamado directo a los contribuyentes para que estos apoyaran al presidente e hicieran ver al Congreso este hecho. La estrategia de Reagan fue, como veremos más adelante, parcialmente exitosa y la legislación final sobre la reforma tributaria fue aprobada el 29 de julio de 1981.

Como resultado de ello, el gobierno dejaba de percibir más de \$700 miles de millones de dls. en un periodo de 5 años. Así mismo, el proyecto final de egresos autorizó reducciones presupuestales de \$35.1 miles de millones de dls. en 1982, mas \$6000 millones de dls., en recaudaciones pendientes para el futuro.(84) El presidente logró que se autorizaran algunos de los cortes presupuestales que solicitó, pero fue forzado a hacer compromisos sobre detalles presupuestales. La mayoría de los cortes

tributarios y de gasto fueron proyectados para ser efectivos a partir del 1o. de octubre de 1981, día en que se iniciaba el año fiscal de 1982.

El 13 de agosto de 1981 el presidente Reagan firmó la Ley Impositiva de Recuperación Económica, la cual contenía el mayor recorte tributario en la historia de los Estados Unidos. Los recortes a los ingresos personales sumaban más de \$550.0 miles de millones de dls. en un periodo de 5 años; los recortes a los negocios sumaban otros \$150.0 miles de millones de dls., y los cortes a otros rubros sumaban más de \$12.0 miles de millones de dls. La reducción mayor fue hecha a las tasas de impuesto a los ingresos personales en un 25%, con un 5% efectivo a partir del 1o. de octubre de 1981, y un 10% adicional efectivo los días 1o. de julio de 1982 y 1983. Se calculaba que esta reducción ahorraría a los contribuyentes \$494.0 miles de millones de dls. entre 1981 y 1986. Así mismo, se establecía que los impuestos a los ingresos personales fueran indexados a partir de 1985. La tasa máxima de impuestos fue reducida del 70% al 50% como resultado de esta ley.(85)

La tasa máxima sobre ganancias del capital a largo plazo fueron reducidas al 20%. Ganancias del capital son utilidades recibidas de la venta de ciertos activos poseídos por más de un año, tales como bienes y raíces, acciones bursátiles y bonos del gobierno. 60% de estas ganancias son excluidas de la base gravable, así que la utilidad restante

es fiscalizada a una tasa máxima del 50%, con lo que el contribuyente tiene que ganar a lo mucho 20% de impuestos sobre la ganancia total. Esta reducción, combinada con la reducción en la tasa global, fue diseñada para otorgar a los inversionistas sustanciales ahorros.

Los ahorros personales recibieron dos estímulos adicionales. El primero fue la creación de certificados especiales de exención de impuestos al ahorro (all-saver certificates), que permitían excluir de la base gravable hasta \$1000.0 dls. en intereses para los individuos, y \$2000.0 dls. para las parejas. Estos nuevos certificados tendrían una maduración de un año, y estarían disponibles solamente durante un periodo de quince meses entre el 10. de octubre de 1981 y el 3 de diciembre de 1982. También, estarían emitidos en denominaciones de \$500.0 dls. y pagarían intereses al 70% de la tasa prevaleciente para las Notas de la Tesorería.

El segundo estímulo fue la extensión de las Cuentas de Retiro Individual (IRA's) para permitir que \$2,000.0 dls. por persona o \$4,000.0 dls. por pareja fueran puestos libres de impuestos en cuentas independientes de retiro. Los \$2000.0 dls. no iban a ser incluidos en la base gravable durante el año en que fueran invertidos en la IRA, y los intereses devengados estarían, también, libres de impuestos. Se esperaba que estos nuevos incentivos fomentaran la tasa de ahorro personal ya que ellos estarían disponibles para

todos los contribuyentes, incluyendo aquellos ya cubiertos por un plan de pensión otorgado por su compañía.

Las mayores reducciones impositivas a los negocios tomaron la forma de más rápidas depreciaciones a las inversiones en plantas y equipo nuevo. La nueva ley eliminaba la vida útil de un activo como el parámetro para calcular las deducciones anuales por depreciación. En lugar de ello, los activos fueron agrupados en tres amplias categorías para propósitos de depreciación: tres años para autos, camiones ligeros, y herramientas especiales; cinco años para otro equipo y maquinaria; y diez años para los edificios. Estos nuevos lineamientos redujeron significativamente los periodos de depreciación para la mayoría de los activos e incrementaron las deducciones anuales por depreciación.

Como medida complementaria a la anterior, la nueva ley incrementó los créditos fiscales a la inversión al 10% y permitió que los activos depreciados en tres años fueran elegibles para un crédito del 6%. Este crédito permite a una firma tomar el 10% del costo de un activo como un crédito fiscal en el año de la compra sin afectar el valor de depreciación del activo.

La nueva medida más controversial fue la que permitía a las firmas con pequeñas utilidades, o pérdidas, transferir sus créditos no utilizados y beneficios de depreciación a otras firmas como parte de un acuerdo de arrendamiento. Esta

medida, conocida como "arrendamientos de puerto seguro" (safe harbor leasing), permitía a compañías con grandes utilidades comprar créditos fiscales no utilizados a compañías con pérdidas o con utilidades tan pequeñas como para beneficiarse de la utilización de todos los créditos fiscales a la inversión a que tienen acceso. Algunos críticos vieron este tipo de medida como una puerta abierta para que compañías con grandes ganancias evadieran el pago de impuestos. Así, la regla fue modificada en 1982 para limitar los "arrendamientos de puerto seguro" a partir del 2 de julio de 1982. (86)

Esta nueva ley también otorgó otros tipos de beneficios a las compañías pequeñas. Una de ellas fue el otorgamiento de \$5000.0 dls. en 1982 (aumentado a \$10,000.0 dls. en 1986) para inversiones en capital en el año de la inversión, en lugar de los diversos años necesarios para la depreciación normal. El límite más alto para equipo usado calificable para el crédito fiscal a la inversión fue aumentado también de \$100,000.00 dls. a \$125,000.0 dls. en 1982 y a \$150,000.0 dls. en 1985.

Finalmente, las tasas de impuesto a los ingresos corporativos fueron reducidas para las corporaciones de menores ingresos. En 1982, los primeros \$25,000 dls. de ingreso serían fiscalizados al 16% en lugar del 17% y posteriormente al 15% en 1983. La tasa sobre las ganancias

entre los \$25,000.0 y \$50,000.0 dls. serían reducidas del 20% al 18% en 1983.

El impuesto a las propiedades y a las herencias también fue alterado con el fin de eliminar de los impuestos federales futuros todas las propiedades valuadas en menos de \$400,000.0 dls.; es decir un 99.7% de todas las propiedades. A una viuda se le permitió no pagar impuestos sobre cualquier propiedad, sin importar su tamaño, mientras que la tasa máxima del 70% sobre las propiedades de más de \$5,000,000.0 de dls. sería gradualmente reducida al 50% para 1985.

La exención impositiva a las herencias fue aumentada de un monto anual de \$3,000.0 dls. por persona a \$10,000.0 dls., y el límite de \$100,000.0 dls. en herencias libres de impuestos para una esposa fue eliminada, de tal forma que cualquier herencia a una esposa no pagara impuestos en el futuro.

Las estimaciones de la Administración Reagan sobre los efectos de la Ley Impositiva de Recuperación Económica son mostradas por el cuadro No. 4

Por su parte, el paquete de egresos franqueó el congreso el 31 de julio de 1981 y proveía un recorte de \$35 mil millones de dls. sobre el presupuesto original para 1982, a partir del 1 de Octubre de 1981. Casi ningún programa, incluyendo pensiones a los ancianos, evadieron las

Cuadro no. 4

Resumen de los Efectos Estimados de la ERA de 1981
Años Fiscales 1981-86
(en millones de dolares)

Estipulacion	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Impuesto a los Ingresos Personales	-39	-26947	-71112	-114700	-148254	-196162
Incentivos a las Empresas	-1563	-10727	-18746	-28436	-39448	-54665
Ahorro		-247	-1797	-4207	-5629	-8485
Impuesto a las Herencias y Donaciones		-204	-2114	-3218	-4248	-5568
Impuestos a las Operaciones de Bolsa	37	623	327	273	249	229
Energia		-1320	-1742	-2242	-2837	-3619
Administracion		1182	2048	1856	718	592
Miscelanea		-16	404	711	247	-64
Efecto Total	-1565*	-37656*	-92732*	-149963*	-199202*	-267742*

Fuente: U.S. Congress. Staff of the Joint Committee on Taxation, General Explanation of the Economic Recovery Tax Act of 1981 (Washington, D.C.: GPO, 1981)p.380 citado por Iden, op.cit., p.46.

reducciones, y algunos otros sufrieron severos recortes. La excepción fue, por supuesto, los gastos en defensa.

Los recortes más cuantiosos fueron programados para el programa de estampillas para comida (\$2.6 miles de millones de dls.), empleos de servicio público (\$3.8 miles de millones de dls.), y pagos a los trabajadores del servicio civil (\$3.7 miles de millones de dls.). Fueron incluidos cortes adicionales por \$1.2 miles de millones de dls. en el programa de Ayuda a Familias con Hijos Dependientes, por \$1.5 miles de millones en Cuidados Médicos, por \$1.5 miles de millones en nutrición a los niños, \$900 millones en Ayuda Médica, \$1.5 miles de millones en Seguros de Desempleo, y \$1.4 miles de millones en varios programas de Seguridad Social. Así mismo, fueron afectados programas de transportación, energía, educación, vivienda y agricultura.(87)

III. La evolución global de la economía norteamericana bajo la política económica de la primera Administración Reagan

III.1 La receta monetarista

Con el fin de satisfacer uno de los mandatos que lo llevaron a la presidencia (combatir a la inflación), la primera acción en materia económica tomada por el presidente Reagan fue poner en marcha el programa de política monetaria comprendido en su Proyecto de Recuperación Económica.

Este programa se sustentaba en la premisa monetarista de que la inflación es, esencialmente, un fenómeno monetario. Esta doctrina basa su análisis de la política macroeconómica sobre la proposición de que el equilibrio general de la economía existe. Es decir, supone que hay una asignación de mercancías y una serie de precios relativos con los cuales los intercambios pueden ser hechos de tal manera que cada agente autónomo en la economía ha agotado las posibilidades de intercambios benéficos. Esta asignación y sistema de precios es autosostenible, ya que nadie posee el incentivo para cambiar nada una vez que la economía alcanza tal equilibrio. Cada agente está preocupado solamente por su propia asignación, así como por los términos bajo los cuales él puede cambiar su asignación; esto es, cada agente se preocupa solamente sobre las variables "reales" y los intercambios "reales". En tales condiciones, el dinero no

posee ninguna virtud más que la de facilitar el intercambio. Así, mientras que los términos relativos bajo los cuales los bienes están disponibles no son afectados, es intrascendente si los precios son altos o bajos. Bajo tal equilibrio de intercambio, el dinero no es un factor esencialmente determinante del comportamiento de la economía. Los bancos son sólo ayudantes del intercambio, no organizaciones financieras.

De acuerdo con la versión monetarista de la teoría del equilibrio general, las instituciones financieras, el dinero y los seguros existen para mitigar las dificultades del intercambio en los mercados. Esta función genera una demanda por dinero que los monetaristas integran en la estructura del equilibrio general. Sin embargo, debido a que el precio absoluto del dinero está fijado en unidades debido a su papel de ser la mercancía numeraria en el sistema, su oferta y demanda son igualadas por el ajuste del nivel general de los precios de todas las demás mercancías. La concepción del papel del dinero como facilitador del intercambio lleva a la teoría cuantitativa; es decir, que la oferta y la velocidad del dinero determinan el nivel absoluto de los precios. El análisis monetarista es el socio natural de esta teoría de equilibrio general estático.

Sin embargo, en la teoría monetarista del equilibrio general la condición de compensación del mercado del dinero difiere de las de los otros bienes ya que la oferta de

dinero no es el resultado de preferencias, dotaciones o tecnología; en cambio, el dinero es fijado por la política del Banco Central. De esta manera, la conclusión modelo de equilibrio general requiere la especificación de las reglas que determinan la oferta monetaria. Las reglas de política desarrolladas por el monetarismo están dirigidas a generar resultados óptimos. Para ello, por supuesto, se asume que la economía de hecho se comporta tal como lo indica el modelo de equilibrio general.

En total equilibrio, la teoría monetarista sostiene que la oferta absoluta de dinero afecta primariamente el nivel general de precios, al tiempo que tiene ningún o casi ningún impacto sobre las variables económicas reales. Sin embargo, el monetarismo reconoce que el sistema no se encuentra siempre en equilibrio, aunque supone una gran convergencia hacia ello. Asegura que a lo largo del camino de convergencia hacia el equilibrio, la política monetaria puede afectar las condiciones económicas reales de manera significativa. La forma en que exactamente esto sucede no está claro desde la perspectiva monetarista, ya que la determinación del camino dinámico de convergencia no se encuentra especificado dentro de la teoría.(88) Estos shocks puede ser naturales en su origen -una mala cosecha, por ejemplo- o pueden resultar de una política no anticipada. De esta manera, de acuerdo con el monetarismo, la política monetaria puede afectar la actividad real, pero solo al

alterar el equilibrio supuestamente eficiente. La posición básica monetarista no sólo es que "El dinero] sólomente ejerce una influencia propia distinta e independiente cuando se coloca fuera de orden"; también es que el dinero generalmente se coloca fuera de orden por errores de política. (89)

De acuerdo con la visión monetarista, el objetivo de la política es, por lo tanto, proveer un ambiente financiero estable dentro del cual puedan operar las fuerzas reales que empujan a la economía hacia el equilibrio general y entonces lo sostienen. El monetarismo ve al sistema financiero como hereditariamente estable, con la valoración de los activos de capital, las tasas de interés, etcétera, determinados por condiciones estables de oferta y demanda. Algunos shocks inevitables pueden ocurrir, ante los cuales el sistema se debe ajustar. Sin embargo, no hay razón para que el gobierno genere shocks inevitables a través de "sorpresas" en la política monetaria. Así, lo mejor que el gobierno puede hacer es persistir en políticas que mantienen la estabilidad. Tal política es el crecimiento lento y sostenido en la base de reserva. De acuerdo con la teoría monetarista, ello generaría un crecimiento estable en la oferta monetaria y niveles de precios predecibles. Este es el mejor ambiente monetario y financiero para facilitar la convergencia hacia la eficiencia asignada del equilibrio general.

El anterior marco analítico lleva a la propuesta de que las economías de mercado con sistemas financieros sofisticados y desarrollados, funcionarán no sólo en forma coherente, sino que razonablemente cerca del pleno empleo junto con estabilidad de precios, si el Banco Central sigue la regla monetarista de política de expansión estable de la oferta monetaria o de la base de reserva a una tasa de crecimiento aproximadamente equivalente a la tasa de crecimiento de la producción proyectada.

III.2 La política monetaria en 1981 y la economía norteamericana

Basada en estas premisas teóricas, la Reserva Federal, en coordinación con la Casa Blanca, continuó su política de restricción monetaria iniciada en 1979 e interrumpida en los últimos seis meses de 1980.(90) La meta a largo plazo planteada por la Reserva Federal era lograr una reducción permanente de la tasa de crecimiento de la oferta monetaria. Se suponía, al igual que los monetaristas, que una menor tasa de crecimiento de la oferta monetaria ayudaría a reducir la tasa de crecimiento de la inflación experimentada por los Estados Unidos, al tiempo que contribuiría a un mejor desarrollo de la economía nacional.

Así, el Comité del Sistema Federal de Mercado Abierto (FOMC) estableció los objetivos de crecimiento monetario para 1981 de la siguiente manera:

La tasa de crecimiento para M1-B --consistente en monedas más cheques de viajero, más transacciones de depósito en bancos y otras instituciones de depósito-- se fijó para 1981 entre 3.5% y 6%.(91) Los rangos de crecimiento para M2 y M3 --definiciones más amplias de oferta monetaria que incluyen M1-B más otros activos tales como los ahorros y depósitos a plazo-- eran del 6% al 9% y del 6.5% al 9.5%, respectivamente.(92) Además, el FOMC estableció un rango deseable de tasa de crecimiento de entre 6% y 9% para el crédito bancario, el cual consiste en préstamos e inversiones en los bancos comerciales de la nación.

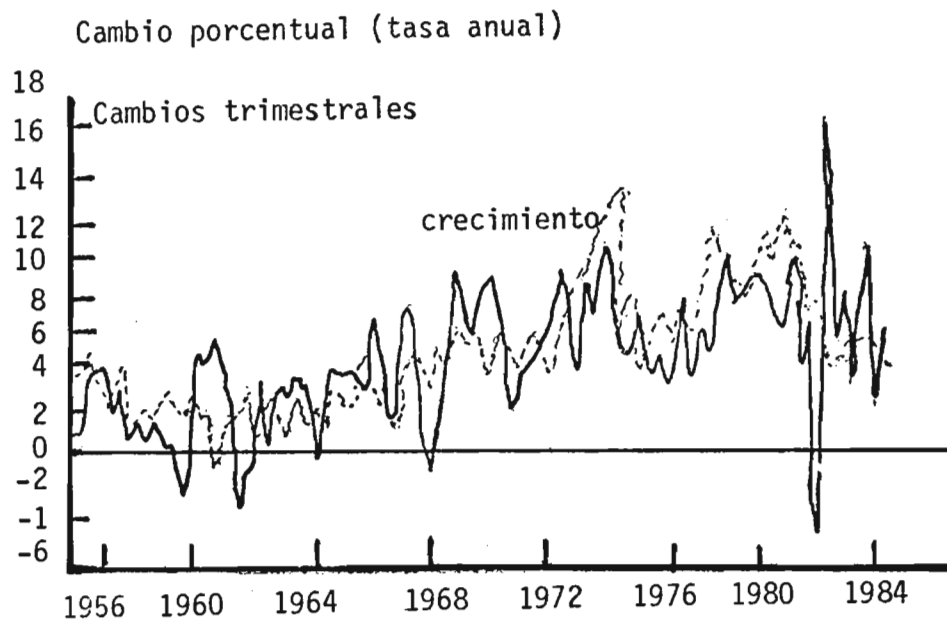
La Reserva Federal fue parcialmente exitosa en alcanzar sus objetivos de crecimiento monetario a largo plazo en 1981. Por ejemplo, durante los primeros 11 meses del año, desde el último trimestre de 1980 hasta noviembre de 1981, M1-B creció a una tasa anualizada de aproximadamente 1.9%, muy por debajo del rango 3.5%-6%.(93) La tasa de crecimiento de M2 durante el mismo periodo estuvo ligeramente por encima del límite superior de su rango, ya que este agregado se incrementó a una tasa anual de 9.6%, comparada con su objetivo de 6% a 9%. La tasa de crecimiento de M3 también excedió los límites superiores de su rango, ya que en 1981 este agregado monetario se elevó a una tasa de 11.2%, comparada con el rango planteado de 6.5% y 9%. Por su parte, el crédito bancario creció en 1981 a una tasa del 8.8%, ligeramente por debajo del límite superior de 9% de su rango

planteado.(94) La caída de la tasa de crecimiento de M1 en los primeros meses de 1981 puede observarse en la Figura no.6. Es de notar la ligera tendencia al alza que se da en el último cuarto de ese año, así como la precipitada caída que experimenta en el primer trimestre de 1982. En estos meses, la oferta monetaria crece a tasas negativas por primera vez en más de diez años.

A lo largo de casi todo 1981 las tasas de interés a largo y a corto plazo se mantuvieron por encima, o cerca de, niveles históricamente altos. Por ejemplo, la tasa prima cobrada por los bancos comerciales durante los primeros 11 meses del año promedió un 19.2%, comparada con un promedio de 15.3% en 1980 y de 12.7% en 1979.(95)

La persistencia de tasas de interés históricamente altas durante 1981 se puede atribuir a una serie de factores. Uno muy importante es la permanencia de la inflación alta, la cual se sumó a la demanda por dinero y presionó al alza a las tasas de interés. La persistencia de la inflación elevada llevó a los acreedores y a los deudores a esperar que la inflación alta continuara. Cuando los demandantes de crédito suponen que la inflación elevada va a persistir, se vuelven dispuestos a pagar altas tasas de interés por los fondos prestados ya que el préstamo será reembolsado en dólares mas baratos. Cuando los acreedores esperan que el nivel de precios continúe significativamente al alza, requieren de altas tasas de interés para compensar los

Figura No. 6
Crecimiento de M1 (1956-1984)



Fuentes: E.E.U.U. Consejo de Consejeros Económicos, Reporte Económico del Presidente (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1975) p. 50.

dólares baratos que van a recibir en el cobro. Estas expectativas inflacionarias, al incrementar la demanda por crédito y reducir la oferta, crearon una prima inflacionaria en las tasas de interés que, con el tiempo, elevaron su nivel en una cantidad relativa a la tasa de inflación esperada.

Con el fin de analizar el impacto de las expectativas inflacionarias, los economistas han desarrollado el concepto de tasas de interés "real", que se define como la tasa observada o nominal menos la tasa de inflación esperada. Este cálculo de la tasa de interés se hace con el fin de deshacerse de la prima inflacionaria de la tasa nominal de interés, así como para otorgar una indicación del costo bruto (antes de impuestos) ajustado a la inflación de los fondos prestados. Aún después de estar ajustadas con la inflación, en 1981 las tasas de interés se mantuvieron elevadas. Se estima que la tasa prima promedió 10.9% en los primeros once meses del año; es decir, 5.1 puntos porcentuales más alta que el 5.8% promedio de 1980.(96)

Otro factor que contribuyó a las elevadas tasas de interés fue la alta tasa marginal de impuestos, la cual se incrementó en los años anteriores cuando los contribuyentes eran empujados por la inflación hacia categorías tributarias más elevadas.(97) Al reducir los costos post-impuestos de los fondos prestados, las altas tasas marginales de impuestos hicieron más atractivo el pedir prestado, e

Cuadro No. 5
 Producto Nacional Bruto en dólares de 1972
 Datos Trimestrales a tasas anuales ajustadas
 (miles de millones de dólares)

Año y Trimestre	Producto Nacional Bruto	Gastos totales en Consumo				Inversión Privada Domestica Bruta									
		Total	Bienes Durables	Bienes no Durables	Servicios	Total	Inversión Fija								
							Total	No Residencial		Residencial					
						Total	Estructuras no agrícolas	Equipo durable de los productores	Total	Estructuras no agrícolas	Estructuras Agrícolas	Equipo durable de los productores			
1981	1,512.2	947.6	140.0	362.4	445.2	225.8	216.9	172.0	51.6	120.4	44.9	42.1	.9	2.0	
I	1,502.8	951.1	145.3	361.6	444.2	221.6	219.2	169.7	49.5	120.1	49.6	47.0	.6	2.4	
II	1,502.2	944.6	138.6	361.7	444.3	229.5	217.4	170.1	51.0	119.1	47.3	44.6	.7	2.0	
III	1,510.4	951.4	142.2	363.0	446.6	233.4	216.9	173.9	52.5	121.4	42.9	39.9	1.0	2.0	
IV	1,490.1	943.4	134.1	363.1	446.6	218.9	214.9	174.2	53.3	120.9	39.9	36.7	1.2	4.8	
1982	1,480.0	963.3	140.5	363.1	459.8	194.3	204.7	168.9	53.3	113.5	37.9	35.3	.6	1.9	
I	1,483.5	953.7	138.5	360.5	454.7	204.7	211.4	175.2	55.4	119.8	36.2	33.9	.4	1.9	
II	1,480.5	958.9	138.8	362.0	458.1	200.4	204.5	166.9	53.7	113.2	37.6	35.0	.7	1.9	
III	1,477.1	964.2	139.3	363.7	461.2	194.3	200.7	263.9	52.4	111.5	36.8	34.4	.5	1.9	
IV	1,478.8	976.3	145.2	366.0	465.1	177.8	202.4	161.5	51.9	109.7	40.8	38.1	.8	1.9	
1983	1,534.7	1009.2	157.5	376.3	475.4	221.0	224.6	171.0	49.2	121.8	53.7	51.2	.4	2.1	
I	1,491.0	982.5	146.8	368.8	466.8	191.5	207.8	161.6	49.0	112.5	46.2	43.8	.4	2.0	
II	1,524.8	1006.2	156.2	374.9	475.1	212.6	218.7	165.3	48.1	117.2	53.4	51.0	.4	2.1	
III	1,550.2	1015.6	159.6	378.5	477.6	230.6	229.8	172.6	48.3	124.3	57.2	54.7	.4	2.1	
IV	1,572.7	1032.4	167.2	383.2	482.0	299.5	242.2	184.5	51.4	133.1	57.8	55.2	.4	2.2	
1984	1,639.0	2062.6	177.9	394.2	490.6	289.7	265.5	205.2	56.9	148.3	60.3	57.6	.4	2.3	
I	1,510.9	1044.1	173.7	387.1	483.4	285.5	253.9	193.3	54.1	139.2	60.6	58.0	.4	2.2	
II	1,638.8	1064.2	178.6	396.6	488.9	283.9	263.7	202.9	56.8	146.0	60.8	58.1	.4	2.3	
III	1,645.2	1065.9	177.0	395.5	493.5	300.2	269.6	209.5	57.1	152.4	60.1	57.3	.5	2.3	
IV	1,661.1	1076.2	182.1	397.5	496.6	289.1	274.9	215.1	59.6	155.5	59.8	57.0	.4	2.4	

Fuente: E.E.U.U., Consejo de Asesores Económicos, Economic Report of the President. (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1985) pp. 234.235.

Continuación .../

Cuadro No. 5
(Continuación)

Cambio en los Inventarios	Exportaciones Netas	Exportaciones	Importaciones	Total	Total	Defensa Nacional	No Defensa	Estatal y local	Ventas Fiscales	Cambio porcentua con respecto al periodo	
										PNB	Ventas Finales
9.0	42.0	158.5	116.4	287.1	110.4	73.5	36.8	176.7	1493.7	1.9	1.0
2.4	48.2	159.3	111.1	286.8	107.9	71.0	36.9	179.0	1505.4	7.9	5.4
12.1	44.2	159.7	115.6	283.9	107.0	72.9	34.1	176.9	1490.1	-1.5	-4.0
16.5	39.2	157.8	118.7	286.4	110.7	74.3	36.5	175.7	1493.9	2.2	1.0
4.8	36.5	156.9	120.8	291.3	116.0	76.1	39.9	125.3	1485.3	-5.3	-2.3
-10.4	29.7	147.9	118.0	292.7	117.0	79.1	37.9	175.7	1490.4	-2.1	- .7
- 6.7	34.9	152.2	117.3	290.2	114.8	75.7	39.1	175.4	1490.3	-4.6	-1.0
- 4.0	34.1	155.1	121.0	287.0	111.0	78.1	32.9	176.0	1484.5	- .8	-1.5
- 6.4	25.7	146.6	120.9	292.8	117.2	80.6	36.6	175.7	1483.5	- .9	- .3
- 3.6	12.6	139.5	126.9	291.9	116.2	84.7	31.5	175.7	1538.3	3.7	3.2
-16.5	22.9	138.2	115.3	294.3	119.0	83.3	35.7	175.3	1507.5	3.3	1.1
- 6.1	13.6	137.0	123.4	292.4	117.2	84.8	32.3	175.2	1530.9	9.4	6.4
.9	11.9	141.6	129.7	292.0	115.6	84.4	31.2	176.4	1549.3	6.8	4.9
7.2	2.0	141.0	139.1	288.8	113.0	86.3	26.7	175.8	1565.4	5.9	4.2
24.2	-15.5	145.8	161.3	302.2	128.4	89.5	32.9	179.8	1614.8	6.8	5.0
31.6	- 8.3	144.9	153.2	289.5	112.2	87.1	25.2	177.3	1579.3	10.1	3.6
20.3	-11.4	144.7	156.2	302.1	123.2	89.6	33.6	178.9	1618.5	7.1	10.3
30.6	-27.0	147.4	174.4	306.1	125.0	89.1	36.0	181.1	1614.9	1.6	-1.0
14.2	-15.2	146.2	161.4	311.0	129.1	92.1	37.0	181.9	1646.9	3.9	8.3

incrementaron la demanda por crédito y contribuyeron al alza de las tasas de interés.

El impacto conjunto de las expectativas inflacionarias y de las altas tasas marginales de impuestos sobre las tasas de interés es ilustrado en algunas ocasiones por el concepto de tasa de interés real ajustada a los impuestos. Esta tasa es el costo neto (post-impuestos) de los fondos prestados. Por ejemplo, para un prestatario localizado en la categoría tributaria del 49%, una tasa nominal del 20% se transforma en una tasa ajustada a los impuestos del 12%.⁽⁹⁸⁾ La tasa real ajustada a los impuestos es igual a la tasa real ajustada a los impuestos menos la tasa de inflación esperada. De esta manera, si la tasa ajustada a la inflación es del 12% y la tasa de inflación esperada es del 8%, la tasa real ajustada a los impuestos es del 4%. Aún después de ajustarlas a la inflación y a los impuestos, las tasas de interés se mantuvieron en 1981 relativamente elevadas. Para un prestatario dentro de la categoría tributaria del 40%, la tasa prima real post-impuestos promedió 3.2% en los primeros once meses del año, 3.5 puntos porcentuales por encima de la tasa prevaleciente en 1980.⁽⁹⁹⁾

La persistencia de las elevadas tasas reales ajustadas durante 1981 se debió, en parte, a la relativa fortaleza de la economía que prevaleció durante gran parte de los primeros tres cuartos del año. (Cuadro no.5) El PNB real creció aceleradamente en el primer cuarto, declinó en el

segundo, se elevó ligeramente en el tercero, y volvió a descender en el cuarto.(100) (vease Cuadro no.6) En promedio, durante los primeros tres trimestres del año, el PNB real creció a una tasa anual del 2.4%, comparado con una caída del 0.3% en 1980.(101) Debido a la continua inflación, el PNB nominal se incrementó a una tasa anual de 11% en los primeros tres cuartos de 1981, comparado con 9.4% en 1980.(102)

El incremento en el PNB, tanto real como nominal, durante los primeros tres trimestres de 1981, vino acompañado por una considerable demanda por crédito en los mercados financieros de los Estados Unidos. Los prestatarios no financieros del sector privado -gobiernos locales y estatales, empresas, particulares y extranjeros- recogieron durante los primeros tres cuartos de 1981, fondos que significaron un monto anualizado de \$325 mil millones de dls. en los mercados financieros de aquel país.(103)

Otro elemento importante para explicar las elevadas tasas de interés prevalecientes en 1981, fue el gasto deficitario del Gobierno Federal. Cuando los gastos del gobierno exceden sus ingresos, el Departamento del Tesoro debe cubrir la diferencia con préstamos de los mercados crediticios. Durante los primeros tres cuartos de 1981, los préstamos solicitados por el Gobierno Federal alcanzaron el monto anualizado de \$79.2 miles de millones de dls., lo que significó el 20% de la demanda total de crédito.(104)

Cuadro no. 6

Cambios en el PNB y en los Gastos en Consumo
(Cambio Porcentual con respecto al periodo anterior; datos
trimestrales a tasas anuales ajustadas)

Año y Trimestre	Dlls Corrientes	Dlls. Constantes	Deflactor Implicito	Dlls. Corrientes	Dlls. Constantes	Def. Imp.
1981	11.6	1.9	9.4	10.6	1.8	8.6
I	19.6	7.9	10.9	13.0	4.4	8.3
II	5.3	-1.5	6.8	4.4	-2.7	7.3
III	11.4	2.2	9.0	11.3	2.9	8.2
IV	3.0	-5.3	8.8	3.4	-3.3	7.0
1982	3.8	-2.1	6.0	6.6	6.4	7.3
I	-0.2	-4.6	4.6	5.6	5.5	5.7
II	4.7	-0.8	5.6	4.7	4.0	4.2
III	2.5	-0.9	3.4	5.8	6.1	6.3
IV	3.9	0.5	3.4	4.6	4.0	5.0
1983	7.7	3.7	3.8	8.6	4.8	3.7
I	8.5	3.3	5.0	3.3	2.2	2.5
II	12.3	9.4	2.6	4.1	4.1	4.4
III	10.1	6.8	3.1	4.7	3.7	3.7
IV	10.6	5.9	4.4	3.9	2.3	3.6
1984	10.8	6.8	3.7	8.6	5.3	3.2
I	14.9	10.1	4.4	5.0	3.8	4.7
II	10.7	7.1	3.3	4.3	2.2	3.3
III	5.6	1.6	3.9	4.0	4.3	3.9
IV	6.4	3.9	2.4	3.5	2.5	3.8

Fuente: E.E.U.U, Consejo de Asesores Económicos, op.cit, p.239

Sin duda alguna, la política de la Reserva Federal de alcanzar una reducción en la tasa de crecimiento de la oferta monetaria jugó un papel importante en el comportamiento de las tasas de interés durante 1981. Cuando la inflación es elevada, la economía se sostiene firmemente, y los déficits presupuestarios son amplios, una reducción en la tasa de crecimiento monetario inevitablemente viene acompañado de altas tasas de interés.

Cuando se combinan altas tasas de inflación con restricción monetaria, tal y como sucedió en 1981, en el mediano plazo la inflación empieza a ceder. Sin embargo, el costo para que esto suceda es el aceptar una recesión acompañada con incrementos en el nivel de desempleo.

Los altos niveles de las tasas de interés prevaletes en el tercer trimestre de 1981, frenaron la expansión económica que se venía experimentando desde el verano de 1980.(105) En el segundo trimestre de 1981 la economía experimentó una baja en la producción. Ello fue resultado de la caída de los gastos en consumo e inversión experimentada en el mismo periodo.

Los gastos totales en consumo durante los primeros tres meses de 1981 crecieron 4.4% con respecto al último cuarto de 1980. Sin embargo, en el segundo trimestre de 1981 cayeron en un 2.7% con respecto al periodo inmediato anterior. A pesar de que en los siguientes tres meses de 1981 este mismo indicador volvió a subir, apenas alcanzó el

nivel del primer trimestre de ese año. Para el cuarto y último trimestre de 1981, los gastos totales en consumo cayeron nuevamente, pero ahora en forma considerable: -3.3%. (106)

Como resultado de la caída en la demanda, las ventas totales de las empresas se vieron afectadas negativamente. Siguiendo la misma línea de comportamiento que los gastos en consumo, las ventas finales crecieron 5.4% en el primer cuarto de 1981; cayeron en un 4.0% en el segundo; se recuperaron en un 1.0% en el tercero y volvieron a caer en un 2.3% en el cuarto trimestre de 1981. (107) Como consecuencia de lo anterior, los inventarios de las empresas empezaron a acumularse. Los síntomas de una recesión eran ya muy claros.

La restricción crediticia empezó a mostrar sus efectos sobre la inversión bruta hecha por el sector privado en el segundo trimestre de 1981. A pesar de que las tasas anuales de crecimiento del total de la inversión bruta hecha por el sector privado fueron positivas en los primeros tres cuartos de 1981, las tasas anuales de la inversión fija fueron cada vez menores. En el primer trimestre de ese año la inversión fija se mantuvo en un monto real anualizado de \$219.2 miles de millones de dls. En los siguientes tres trimestres los montos fueron cada vez menores: \$217.4 miles de millones en el segundo; \$216.9 miles de millones en el tercero y; \$214.1 miles de millones en el cuarto. (108)

El sector donde la inversión se contrajo en mayor proporción fue en el residencial. De un monto anualizado de \$49.6 miles de millones de dls. en los primeros tres meses de 1981, se pasó a uno de \$47.3 miles de millones en el segundo, \$42.9 miles de millones en el tercero, y tan sólo \$39.9 miles de millones en el cuarto.(109)

Por su parte, la inversión privada fija en el sector no residencial, clave del crecimiento futuro y el cambio tecnológico en la producción, mantuvo tasas crecientes durante todo 1981. Sin embargo, la producción industrial no pudo dejar de resentir los efectos de la caída de la demanda. Ante este hecho, y a pesar de que la producción aumentó ligeramente en el tercer trimestre, esta declinó profundamente en septiembre y octubre.(Cuadro no.7) Para entonces, la economía estaba experimentando distintas condiciones recesionarias. El desempleo se incrementó como resultado de la caída de la producción industrial y de la contracción de la actividad del sector de la construcción.(110)

Entre enero de 1981 y diciembre de ese mismo año, la tasa de desempleo de la fuerza de trabajo civil se incrementó en mas de 1 punto porcentual: aumentó de 7.5% a 8.6%.(Cuadro no.8) En otras palabras, en tan sólo once meses, 857,000 personas se sumaron a la masa de desempleados.(111)

Las altas tasas de interés prevalecientes en los mercados financieros estadounidenses durante 1981 convirtieron al

Cuadro no. 7

Indice de Producción Industrial Total
(1967=100)

	1981	1982	1983	1984
Enero	151.4	140.7	137.4	158.5
Febrero	151.8	142.9	138.1	160.0
Marzo	152.1	141.7	140.0	160.8
Abril	151.9	140.2	142.6	162.1
Mayo	152.7	139.2	144.4	162.8
Junio	152.9	138.7	146.4	164.4
Julio	153.9	138.8	149.7	165.9
Agosto	153.6	138.4	151.8	166.0
Septiembre	151.6	137.3	153.8	165.0
Octubre	149.1	135.8	155.0	164.5
Noviembre	146.3	134.8	155.3	165.2
Diciembre	143.4	134.7	156.2	166.2

Fuente: E.E.U.U, Consejo de Asesores Económicos, op.cit., p.281

Cuadro no. 8

Tasa de Desempleo de la Población Civil
(Datos Mensuales; Porcentaje)

	1981	1982	1983	1984
Enero	7.5	8.6	10.4	8.0
Febrero	7.4	8.9	10.4	7.8
Marzo	7.3	9.0	10.3	7.8
Abril	7.2	9.3	10.2	7.8
Mayo	7.5	9.4	10.2	7.5
Junio	7.4	9.6	10.1	7.2
Julio	7.2	9.8	9.4	7.5
Agosto	7.4	9.8	9.4	7.5
Septiembre	7.6	10.1	9.2	7.4
Octubre	8.0	10.4	8.8	7.3
Noviembre	8.3	10.7	8.4	7.1
Diciembre	8.6	10.7	8.2	7.2

Fuente: E.E.U.U, Consejo de Asesores Económicos, op.cit., p.267

dólar en un activo con grandes tasas de rendimiento. Las tasas reales de interés pravalescientes en los Estados Unidos eran superiores a las otorgadas en la mayoría del resto de los países occidentales. Atraídos por ellas, grandes cantidades de capitales especulativos foráneos se desplazaron desde sus países de origen hacia los bancos norteamericanos. La gran demanda que surgió por el dólar norteamericano generó presiones sobre los tipos de cambio internacionales y la divisa estadounidense se revaluó en 1981, 8.3% con respecto al franco francés, 9.2% con respecto al marco alemán, 9.1% con respecto al yen japonés, y 7.7% con respecto a la libra británica. (112)(Cuadro no.9)

La ganancia del valor relativo del dólar con respecto a las monedas de la mayoría de sus principales socios comerciales encareció las exportaciones potenciales estadounidenses y abarató las importaciones potenciales de ese mismo país. De esta manera, las ventas de mercancías fabricadas en los Estados Unidos disminuyeron de \$60,683 millones de dólares en el primer trimestre de 1981, a \$57,593 millones de dólares en el último. (113) Así mismo, las importaciones de mercancías foráneas pasaron en ese periodo de \$64,995 millones de dólares a \$66,778 millones de dólares. (114) Al verse afectados también otros rubros de la balanza de pagos estadounidense por la revaluación del dólar, el balance en cuenta corriente pasó de un superávit de \$3,245 millones de dólares en el primer trimestre de

Cuadro no. 9

Tipo de Cambio del Dólar
(Centavos por unidad de moneda extranjera)

Año y Trimestre	Dlls. Canadiense	Yen Japonés	Marco Alemán	Libra Británica	Franco Suizo	Franco France
1981						
I	83.78	0.48	48.00	230.96	52.81	20.60
II	83.42	0.45	43.95	207.91	49.09	18.48
III	82.54	0.43	41.17	283.62	47.75	17.24
IV	83.91	0.44	44.50	188.2	54.72	17.68
1982						
I	87.72	0.42	42.63	184.61	53.35	16.68
II	80.36	0.41	42.04	177.95	50.12	15.94
III	80.02	0.38	40.26	172.41	47.27	14.39
IV	81.19	0.38	39.99	164.81	46.73	14.14
1983						
I	81.46	0.42	41.51	153.28	49.59	14.51
II	81.21	0.42	40.25	155.21	48.17	13.40
III	81.11	0.41	37.82	150.95	46.56	12.56
IV	80.74	0.42	37.34	146.91	46.30	12.25
1984						
I	79.66	0.43	37.05	143.50	45.52	12.06
II	77.36	0.43	36.89	139.58	44.51	12.00
III	76.11	0.41	34.25	129.65	40.93	11.16
IV	75.83	0.40	32.72	121.50	39.72	10.67

Fuente: E.E.U.U, Consejo de Asesores Económicos, *op.cit*, p.351

1981, a un déficit de \$927 millones de dólares en el último. (115) (Cuadro no.10)

Los síntomas negativos que se empezaron a manifestar en la economía estadounidense en el último trimestre de 1981, provocaron que en ese periodo, la tasa anualizada de crecimiento del PNB cayera, en términos reales, 5.3% con respecto a la tasa observada en el trimestre anterior. No obstante ello, y gracias al espectacular crecimiento de la economía en los primeros tres meses de 1981, el PNB logró alcanzar un crecimiento positivo en todo el año: 1.9%. (116) Sin embargo, esta cifra es baja comparada con la tendencia histórica.

Como consecuencia de la caída económica, del aumento de las importaciones, y del aumento del nivel de desempleo, la inflación empezó a ceder: el Índice de Precios al Consumidor creció 8.9% en 1981, en comparación a 12.4% en 1980. (117) (Cuadro no.11) El presidente Reagan parecía estar cumpliendo con su compromiso. Sin embargo, el costo pagado por el pueblo norteamericano había sido una severa caída de la actividad económica que se iba a agudizar en 1982.

III.3 La economía en 1982 y la política monetaria

Los acontecimientos económicos y financieros más importantes sucedidos en los Estados Unidos en 1982, fueron la continua debilidad de la actividad empresarial, la deflación de los precios y los salarios, la fortaleza del

Cuadro no. 10.

Balance en Cuenta Corriente
(millones de Dls.)

	1981	1982	1983	1984
I	3,245	165	-2,943	-19,673
II	1,399	1,927	-9,560	-24,704
III	751	-4,976	-11,846	-32,900
IV	-927	-6,314	-17,213	-31,805

Fuente: E.E.U.U, Consejo de Asesores Económicos, *op.cit.*,
1983, 1985, 1986

Cuadro no. 11

Indice de Precios al Consumidor
(Cambio porcentual con respecto al mes anterior)

	1981	1982	1983	1984
Enero	0.8	0.4	0.2	0.6
Febrero	1.0	0.3	0.0	0.5
Marzo	0.7	-0.1	0.1	0.2
Abril	0.6	0.4	0.7	0.5
Mayo	0.8	1.0	0.5	0.3
Junio	0.9	1.2	0.3	0.3
Julio	1.1	0.6	0.4	0.3
Agosto	0.8	0.2	0.3	0.4
Septiembre	1.0	0.2	0.5	0.5
Octubre	0.2	0.3	0.3	0.3
Noviembre	0.3	-0.2	0.2	0.0
Diciembre	0.3	-0.4	0.1	0.1
Dic-Dic	8.9	3.9	3.8	4.0

Fuente: E.E.U.U, Consejo de Asesores Económicos, *op.cit.*, p.295

dólar, el surgimiento de problemas en el sistema financiero doméstico, y la caída substancial de las tasa de interés.

La debilidad de la actividad económica, presente desde fines de 1981, continuó a través de 1982. El Producto Nacional Bruto cayó 1.9% en el año.(118) El comportamiento de la actividad empresarial durante el año fue de alguna manera irregular. La tasa anualizada de crecimiento del PNB cayó más de 5% en el último cuarto de 1981, así como en el primero de 1982. Estas agudas caídas vinieron acompañadas por un incremento en el segundo cuarto de 1982. Sin embargo, este aparente cambio en el PNB real no significó que la recesión terminó en la primavera de ese año. De hecho, las ventas finales -compras de bienes y servicios de consumo final hechos por particulares, empresas y el gobierno- disminuyeron en el segundo trimestre, por lo que el aumento en la producción se debió a cambios en la inversiones de las empresas en inventarios.

El comportamiento de la economía en el tercer cuarto del año confirmó que la economía aún se encontraba en recesión. El PNB real aumentó ligeramente con respecto al trimestre anterior, pero las ventas finales se desplomaron aún más. A pesar del recorte a los impuestos a los ingresos personales, puesto en marcha el 1 de julio, los gastos personales en consumo reales aumentaron más lentamente en el tercer cuarto que en la primera mitad de 1982. Por otra parte, las compras de bienes de consumo duradero, en términos reales, cayeron

en el tercer trimestre, la inversión fija de las empresas continuó cayendo precipitadamente, las exportaciones netas se redujeron considerablemente, y las compras hechas por los gobiernos locales y estatales continuaron su tendencia a la baja iniciada dos años antes. Las compras hechas por el Gobierno Federal aumentaron razonablemente en el tercer cuarto, y los gastos hechos en construcción residencial se redujeron ligeramente.

Para diciembre de 1982, la mayoría de los datos mensuales sobre producción, ventas, ingreso, y empleo sugerían que la economía continuaba en recesión en el cuarto trimestre del año. El índice compuesto de indicadores coincidentes, que resume el comportamiento de estas cuatro medidas, cayó en octubre de 1982 por decimoquinto mes consecutivo, después de su punto máximo alcanzado en julio de 1981. La producción industrial cayó en noviembre por decimocuarta vez en los últimos en los 16 meses anteriores y llevó al índice de utilización de la capacidad en la fabricación a su nivel más bajo desde que la serie se inició en 1948. La tasa de desempleo estableció un nuevo récord post-Segunda Guerra Mundial en diciembre al alcanzar el 10.6% de la fuerza de trabajo civil.(119)

La política fiscal del presidente Reagan, que entró en marcha en octubre de 1981, fue incapaz de estimular la oferta agregada en 1982 ya que los efectos de los recortes en las tasas de impuesto tardaron en hacerse sentir y el

estímulo dado a la demanda por los incrementos en el gasto federal fue menor. Por otra parte, las altas tasas de interés impidieron que los incentivos fiscales a la inversión repercutieran considerablemente en la economía, ya que ellas reprimieron la construcción de viviendas, la inversión en inventarios y el gasto en bienes de consumo durables.

Los signos positivos que contrabalancearon la negra perspectiva que presentaba la economía se manifestaron en los precios y los salarios. Como resultado de la continua debilidad de la economía y el relajamiento en la utilización de los recursos, los precios y salarios sufrieron una deflación en 1982.

Esta se mostró claramente en todos los índices de precios importantes. El deflactor implícito del PNB aumentó a una tasa anual de aproximadamente 4.6% a lo largo de los primeros tres trimestres de 1982; después de aumentar más del 9% en 1981.(120) Las mediciones mensuales de los cambios en los precios presentan el mismo comportamiento. El incremento en el índice de precios al mayoreo de bienes finales aumentó tan sólo 3.7% entre noviembre de 1981 y noviembre de 1982, en comparación con un aumento de 7.2% en los doce meses que los precedieron. El Índice de Precios al Consumidor se incrementó 3.9% de diciembre de 1981 a diciembre de 1982, menos de la mitad del incremento observado un año antes.(121) Los precios al productor y al

consumidor se beneficiaron en 1982 de modestos incrementos en los alimentos y en los precios de la energía.

El debilitamiento de la inflación se reflejó en un debilitamiento del crecimiento de la compensación al trabajo, la cual, a su vez, cooperó en la caída de la inflación. Por ejemplo, el índice de las ganancias promedio por hora de los trabajadores en el sector privado no agrícola, aumentaron a una tasa anual del 5.9% en los primeros nueve meses de 1982, después de un incremento de 8.2% en 1981.(122)

A pesar de la debilidad de la economía norteamericana, los inversionistas extranjeros continuaron demandando la divisa de ese país en 1982, con lo que el dólar se mantuvo fuerte a lo largo del año. Con excepción de algunas caídas transitorias, el promedio ponderado del valor del dolar se incrementó a lo largo de 1982, alcanzando su nivel más alto en trece años.

Las relativas altas tasas de interés, así como la expectativa de que estas se mantuvieran en estos niveles, contribuyeron a la fortaleza del dólar en el primer cuarto de 1982. Las expectativas de altas tasas de interés en los Estados Unidos eran reflejo de las preocupaciones sobre el déficit del gobierno federal, así como sobre la posible reacción de la Reserva Federal al agudo incremento de M1 que ocurrió en enero. El valor del dólar declinó brevemente en Abril cuando estas preocupaciones fueron abatidas de algún

modo, pero ganó fuerza después de mediados de Mayo debido a las altas tasas de interés aun prevalecientes en Estados Unidos y a los conflictos en el Medio Oriente.

El valor del dólar estadounidense se incrementó firmemente entre finales de agosto y mediados de noviembre, a pesar de las reducciones en las tasas de interés norteamericanas. A pesar de bajar ligeramente a finales de 1982, el dólar se mantuvo más fuerte a finales del año que a principios de 1982. La caída de las tasas de interés en los Estados Unidos vino acompañada por una reducción en las tasas de interés de otros países, así como por la caída de la inflación en los Estados Unidos. De esta manera, las relativas altas tasas de interés reales prevalecientes en los Estados Unidos pudieron haber contribuido a la fortaleza del dólar. Otros factores que contribuyeron a este fenómeno fueron la debilidad de las economías europeas, la crisis económica padecida por México y los conflictos internacionales; factores, todos ellos, que fortalecieron la preferencia de los inversionistas por el dólar como una protección.

Como consecuencia de la fortaleza del dólar, en 1982, al igual que en 1981, las exportaciones de bienes y servicios estadounidenses perdieron competitividad en los mercados internacionales y cayeron de un superávit de \$13,128 millones de dólares en 1981, a un déficit de \$1,141 millones de dólares en 1982. De esta manera, los Estados Unidos sufrieron en 1982 un déficit en su cuenta corriente de

\$9,199 millones de dólares, en comparación con un superávit de \$6,294 millones en 1981.(123)

Esta caída en las exportaciones agravó la situación recesiva ya que se reflejó en menor producción y empleo.

En los momentos en que la escena internacional se encontraba plagada por crisis económicas, como la mexicana, los Estados Unidos también enfrentaron dificultades financieras. Tal como lo señaló el presidente de la Junta de la Reserva Federal en su reporte semestral ante el Congreso:

[...] cuando los costos de la inflación se mantienen atrincherados, el proceso de reducir el crecimiento monetario puede ocasionar tensiones económicas y financieras. Estas dificultades se reflejan en menores utilidades, problemas de liquidez y presiones sobre la balanza de pagos [...].(124)

Las dificultades en el sistema financiero norteamericano aparecieron a mediados de 1982. En mayo y junio el mercado de Títulos del Gobierno de los Estado Unidos se vio afectado por los problemas de dos pequeños comerciantes de Bonos. La firma Drysdale Government Securities se vio imposibilitada en hacer los pagos de intereses a los dueños originales de los títulos que habían pedido prestados. Sin embargo, actuando como intermediario en las transacciones, el Chase Manhattan Bank finalmente hizo los pagos a nombre de Drysdale. A finales de mayo de 1982, el Marine Midland Bank dejó de hacer operaciones de compensación de títulos con Comark, que es una pequeña firma que comercia títulos del

gobierno hasta que estuvo seguro que no había peligro potencial de una substancial pérdida.

Afortunadamente, estos acontecimientos no tuvieron mayores repercusiones. Sin embargo, el sistema financiero estuvo bajo mayor presión después de mediados de año. La quiebra del Penn Square National Bank de la ciudad de Oklahoma, sucedida en julio, y seguida por las del Abilene National Bank y Lombard Wall, pequeña firma comerciante de Títulos del Gobierno, incrementó la preocupación en los mercados financieros. Estas preocupaciones se vieron alimentadas posteriormente por los problemas económicos de México y el desplome del peso mexicano, debido al alto grado de exposición que tenían los bancos estadounidenses.

Mientras que las dificultades económicas y financieras dieron como resultado la quiebra de algunas firmas privadas, bancos e individuos, el sistema financiero global no sufrió mayores resquebrajaduras.

Uno de los acontecimientos económicos más importantes de 1982 fue la caída significativa de las tasas de interés en la segunda parte del año. En los primeros meses de 1982 hubo una pequeña reducción de las tasas de interés. Sin embargo, en julio y agosto se dio una aguda baja, con lo que en estos meses las tasas de interés nominales promediaron niveles más bajos en el tercer cuarto del año que en los seis meses anteriores. (Cuadro no.12)

Cuadro No. 12

Tasas de interés

Mes y Año	Rendimiento de hipotecas a casas nuevas	Papel Comercial 4.6 meses	Tasa Prima (alta-baja)	Tasa de Descuento de la Fed. (alta-baja)
1981				
Ene.	13.26	15.10	21.50-20.00	13.00-13.00
Feb.	13.54	14.87	20.00-19.00	13.00-13.00
Mar.	14.02	13.59	19.00-17.50	13.00-13.00
Abr.	14.15	14.17	18.00-17.00	13.00-13.00
May.	14.10	16.66	20.50-18.00	14.00-13.00
Jun.	14.67	15.22	20.50-20.00	14.00-14.00
Jul.	14.72	16.09	20.50-20.00	14.00-14.00
Ago.	15.27	16.62	20.50-20.50	14.00-14.00
Sep.	15.29	15.93	20.50-19.50	14.00-14.00
Oct.	15.75	14.72	19.50-18.00	14.00-14.00
Nov.	16.38	11.96	18.00-16.00	14.00-13.00
Dic.	15.87	12.14	15.75-15.75	18.00-12.00
1982				
Ene.	15.25	13.35	15.75-15.75	12.00-12.00
Feb.	15.12	14.27	17.00-15.75	12.00-12.00
Mar.	15.67	13.47	16.50-16.50	12.00-12.00
Abr.	15.84	13.64	16.50-16.50	12.00-12.00
May	15.89	13.02	16.50-16.50	12.00-12.00
Jun.	15.40	13.79	16.50-16.50	12.00-12.00
Jul.	15.70	13.00	16.50-15.50	12.00-11.50
Ago.	15.68	10.80	16.50-13.50	11.50-10.00
Sep.	14.98	10.86	13.50-13.50	10.00-10.00
Oct.	14.41	9.21	13.50-12.00	10.00- 9.50
Nov.	13.81	8.72	12.00-11.50	9.50- 9.50
Dic.	13.70	8.50	11.50-11.50	9.00- 8.50
1983				
Ene.	13.49	8.15	11.50-11.00	8.50- 8.50
Feb.	13.16	8.39	11.00-10.50	8.50- 8.50
Mar.	13.41	8.48	10.50-10.50	8.50- 8.50
Abr.	12.42	8.48	10.50-10.50	8.50- 8.50
May.	12.67	8.31	10.50-10.50	8.50- 8.50
Jun.	12.36	9.03	10.50-10.50	8.50- 8.50
Jul.	12.50	9.36	10.50-10.50	8.50- 8.50
Ago.	12.38	9.68	11.00-10.50	8.50- 8.50
Sep.	12.54	9.28	11.00-11.00	8.50- 8.50
Oct.	12.25	8.98	11.00-11.00	8.50- 8.50
Nov.	12.34	9.09	11.00-11.00	8.50- 8.50
Dic.	12.42	9.50	11.00-11.00	8.50- 8.50
1984				
Ene.	12.29	9.18	11.00-11.00	8.50- 8.50
Feb.	12.23	9.31	11.00-11.00	8.50- 8.50
Mar.	12.02	9.86	11.50-11.00	8.50- 8.50
Abr.	12.04	10.22	12.00-11.50	9.00- 8.50
May.	12.18	10.87	12.50-12.00	9.00- 9.00
Jun.	12.10	11.23	13.00-12.00	9.00- 9.00
Jul.	12.50	11.34	13.00-13.00	9.00- 9.00
Ago.	12.43	11.16	13.00-13.00	9.00- 9.00
Sep.	12.53	10.94	13.00-12.75	9.00- 9.00
Oct.	12.77	10.16	12.75-12.00	9.00- 9.00
Nov.	12.75	9.06	12.00-11.25	9.00- 8.50
Dic.	12.55	8.55	11.25-10.75	8.50- 8.00

Fuente E.E.U.U. Consejo de Consejeros Económicos, *Op.cit.*, p. 311.

No obstante lo anterior, las tasas de interés reales -es decir, las nominales ajustadas con el deflactor implícito del PNB- se mantuvieron altas. Por ejemplo, la tasa prima real promedió en el año más del 10%; es decir, casi dos veces el promedio de la tasa prima real prevaleciente en 1980. La tasa prima real se incrementó en el primer semestre de 1982 a medida que la inflación se reducía más que las tasas nominales de interés. Sin embargo, las importantes reducciones en las tasas de interés en el tercer trimestre, junto con un ligero incremento en la tasa de inflación, dieron por resultado una reducción substancial en la tasa prima real promediada en el tercer cuarto de 1982. Con la tasa prima real estimada en promediar 12% en el último trimestre de 1982, y con la inflación estimada en 55, la tasa prima real disminuyó en los últimos tres meses de 1982 a 7%.

Los factores que contribuyeron a la caída en las tasas de interés fueron dos: primero, una menor demanda de crédito provocada por la debilidad de la economía, así como por la reducción de las expectativas inflacionarias y, segundo, la política monetaria seguida por la Reserva Federal.

En los momentos en que 1982 comenzaba, la Reserva Federal mantuvo su compromiso de restringir el crecimiento de la oferta monetaria y del crédito con el fin de reducir las presiones inflacionarias. De esta manera, estableció objetivos de crecimiento moderado de la masa monetaria.

Tal y como lo establece la Ley de Pleno Empleo y Crecimiento Balanceado de 1978, la Reserva Federal anunció al Congreso, a principios de 1982, sus objetivos monetarios para ese año. El rango de la tasa de crecimiento monetario para M1 se estableció en 2.5%-5.5%. Los rangos para M2 y M3 se establecieron en 6%-9% para el primero, y 6.5%-9.5% para el segundo. El crecimiento del crédito bancario se estableció en un rango de 6%-9%. (125)

A pesar de la recesión, y de estos rangos conservadores, a lo largo de todo el año los niveles de crecimiento del dinero y del crédito excedieron las metas establecidas. Con excepción de julio y agosto, a lo largo del año los agregados monetarios superaron la parte superior de sus rangos. el agregado M1 se elevó considerablemente en enero y, en los primeros seis meses del año, se mantuvo a niveles superiores a su rango establecido a pesar de pequeñas reducciones en mayo y junio. Entre el cuarto trimestre de 1981 y Junio de 1982, la tasa de crecimiento de M1 fue 5.8%, 0.3 puntos porcentuales sobre el límite superior del rango establecido para 1982. En el mismo periodo, M2 creció a una tasa de 9.5% anual; es decir, 0.5 puntos porcentuales sobre su rango establecido. (126)

M1 cayó nuevamente en julio de 1982, colocándose momentáneamente dentro de su rango. Si embargo, en agosto comenzó un crecimiento acelerado que duró cuatro meses. Para noviembre su tasa de crecimiento anual era de 8.7%; es

decir, 3.2 puntos porcentuales sobre el límite superior de su rango aprobado. Por su parte, la tasa de crecimiento anual en ese mes de M_2 , era de 9.9%; es decir, 0.9 puntos porcentuales sobre el límite superior de su rango. La tasa de crecimiento de M_3 en el mismo periodo fue de 10.5%. (127)

A pesar del persistente crecimiento de M_1 por encima de su rango en la primera mitad de 1982, la Reserva Federal no tomo ninguna política de restricción monetaria en ese periodo, y mantuvo la tasa de descuento en 12%.

No obstante lo anterior, ante la agudización de la recesión, así como ante los problemas financieros de latinoamérica, la Reserva Federal decidió estimular a la economía en la segunda mitad de 1982 al reducir su tasa de descuento. Tras cuatro pasos, la tasa de descuento fue reducida en Julio y agosto del 12% al 10%. Estas acciones, tomadas despues de que M_1 decayó en mayo y junio y se colocó dentro de su rango establecido, estuvieron acompañadas por bajas en las tasas de interés prevalecientes en los mercados financieros. A pesar del retorno de M_1 a una tasa de crecimiento superior a su rango después de agosto, la tasa de descuento fue reducida de nuevo en octubre al 9.5%, en noviembre al 9%, y en diciembre a 8.5%.

El paso dado por la Reserva Federal significó un parteaguas en el manejo de política económica seguido por la Administración Reagan. Al abandonar la política monetaria conservadora, y tomar la decisión política de intervenir en

la economía mediante este estímulo monetario, la Administración Reagan rompió con el programa ortodoxo contenido en su Proyecto de Recuperación Económica. A partir de agosto de 1982 el objetivo de la Administración dejó de ser reducir la tasa de inflación. En esos momentos ese problema parecía estar resuelto. Las prioridades del Gobierno Republicano eran sacar a la economía adelante lo más rápido posible. Debido a que en esos momentos las reducciones impositivas parecían no haber estimulado la oferta global como se esperaba, la Administración llevo su cambio de estrategia a un nivel más extremo: decidió estimular a la economía mediante políticas de corte Keynesiano y que no contradecían su proyecto político original. De esta manera, incrementaron los gastos federales en materia de defensa con el fin de impulsar a la economía.

Esta medida, en complicidad con la baja en las tasas de interés impuesta por la Reserva Federal, hicieron que el panorama económico cambiara a partir de 1983.

III.4 La economía norteamericana en 1983 y la política monetaria

La economía estadounidense respondió significativamente a las bajas en las tasas de interés aplicadas por el Banco Central a finales de 1982. De esta manera, en 1983 los Estados Unidos iniciaron un largo periodo de recuperación

económica a partir del cuarto trimestre de 1982, cuando finaliza la recesión.

Los indicadores económicos señalan que la recesión de 1981-1982 fue peor que el promedio de las demás recesiones posteriores a 1945. En términos de utilización de recursos, así como de otros indicadores de relajamiento en la actividad económica, fue la peor crisis de la postguerra. Al final de 1982, la tasa de desempleo alcanzó la cifra de 10.8%. La capacidad manufacturera existente estaba siendo utilizada tan sólo en un 68.8% y estaba operando a un nivel más bajo que en cualquier otra recesión de la postguerra. El Producto Nacional Bruto en el último trimestre de 1982 era tan solo el 92% del nivel estimado si el crecimiento de la economía hubiera seguido su tendencia de largo plazo.(128)

La recuperación cíclica iniciada en 1983 provocó mejoras en estos tres indicadores de utilización de recursos.(Cuadro no. 13) La tasa de desempleo disminuyó mes con mes hasta llegar al nivel de 8.2% en diciembre de ese año.(129) Vigorosos incrementos en la producción manufacturera elevaron la tasa de utilización de la capacidad existente al 79% en Octubre. Con el FNE real creciendo a una tasa anual del 6.8% en el tercer cuarto de 1983, al final del año la economía logró crecer 3.7% en términos reales.(130) En el tercer trimestre de 1983 el FNE alcanzó el 94% del nivel de su tendencia estimada.(131)

Cuadro no. 13

Tasa de Utilización de la Capacidad Existente

Año y Trimestre	Total de la Industria	Total de la Industria Manufacturera
1981	80.2	79.4
I	81.4	80.6
II	81.3	80.8
III	81.0	80.3
IV	77.0	75.9
1982	72.1	71.1
I	74.2	72.9
II	72.6	71.6
III	71.7	71.0
IV	69.8	69.0
1983	75.3	75.2
I	71.2	70.7
II	73.9	73.8
III	77.3	77.4
IV	78.8	78.9
1984	81.6	81.7
I	80.5	80.7
II	81.7	81.8
III	82.4	82.5
IV	81.7	81.9

Fuente: E.E.U.U, Consejo de Asesores Económicos, op.cit, p.283

La recuperación inició en forma lenta. En el último trimestre de 1982 la tasa anual de crecimiento del PNB real fue de 0.5%, y de 3.3% en el primer cuarto de 1983. (132) Las compras totales de bienes y servicios hechas por los consumidores finales se incrementaron. Un modesto incremento en los gastos en consumo y un substancial aumento en la construcción residencial fueron contrarrestados por reducciones en la inversión fija privada, en las exportaciones netas, y en las compras gubernamentales de bienes y servicios. Cerca de tres cuartos del incremento total en el PNB real en estos primeros tres meses de 1983, se debieron a que la liquidación de los inventarios de las empresas fue más lenta en el primer cuarto de 1982 que en el último de ese mismo año.

La producción real se incrementó considerablemente en el segundo cuarto de 1983, con el PNB real expandiéndose a una tasa anual del 9.4%. Aunque un nivel más lento de liquidización de inventarios aportó parte del ímpetu expansionista, más de dos tercios del aumento en la producción se debió al crecimiento de las compras totales. Los sectores privados domésticos contabilizaron el incremento en las compras totales, ya que las exportaciones y las compras del gobierno cayeron aún más en el segundo trimestre. Contrariamente a lo que comunmente sucede en los inicios de las recuperaciones, la inversión fija del sector privado cooperó con el crecimiento en la actividad

económica. Sin embargo, el mayor impulso provino de los indicadores tradicionalmente líderes en los inicios de las recuperaciones -consumo y construcción de viviendas. Como consecuencia de la caída de las tasas de interés hipotecarias, la construcción residencial aumentó considerablemente en el segundo trimestre de 1983. Por su parte, el gasto en consumo, liderado por un surgimiento de compras en bienes durables, creció a una tasa anual del 10%; es decir, el mayor incremento trimestral en 18 años.

La recuperación disminuyó su velocidad ligeramente en el tercer cuarto de 1983 al crecer el FNB real al 6.8% anual. La contribución de la inversión en inventarios al crecimiento de la producción fue, en dólares constantes, más o menos el mismo que en el segundo trimestre. Sin embargo, la forma fue distinta ya que las empresas volvieron a acumular mercancías después de seis trimestres de liquidar inventarios. Las ventas finales, que fueron la fuente principal de la expansión en el tercer cuarto, contabilizaron cerca de los dos tercios del incremento en la producción total. Ni los gastos en consumo, ni la construcción de viviendas mostraron la misma fortaleza que en el segundo trimestre, a pesar de que ambos se mantuvieron como contribuyentes importantes en la recuperación. Por su parte, la inversión fija hecha por las empresas fue más sólida en el tercer cuarto que en el segundo, y las compras

hechas por el gobierno empezaron a tener una participación importante en la expansión.

Para el último cuarto de 1983, la expansión económica continuó aunque a un ritmo menor. La tasa de crecimiento anual del PNB real aumentó en ese periodo al 5.9%, en comparación a 6.8% en el tercer trimestre.(133) Al igual que en los tres meses anteriores, los gastos en consumo y la inversión fija aumentaron. Sin embargo, las ventas finales de las empresas perdieron su dinamismo al crecer a una tasa menor que la observada en el tercer trimestre. Lo mismo sucedió con las compras gubernamentales que, no obstante ello, siguieron aportando a la expansión económica.

De esta manera, el único sector de la economía que quedó fuera de la recuperación fue el externo. Entre el cuarto trimestre de 1977 y el tercer trimestre de 1980, las exportaciones netas se habían triplicado, al pasar de \$18 mil millones de dólares a \$54 mil millones de dólares en términos reales.(134) Sin embargo, disminuyeron desde su punto máximo en el tercer cuarto de 1980 a tan sólo \$2 mil millones de dólares en el tercer cuarto de 1983.(135)

Tal como lo mencionamos anteriormente, la caída de las exportaciones netas esta asociada con la fortaleza del dólar. Para el tercer trimestre de 1983, la divisa norteamericana se había revaluado ya un 50% a partir del tercer cuarto de 1980, en relación con otras monedas.

En 1983 continuó la reducción de la inflación. Este fenómeno se reflejó en los índices de precios más importantes. El Índice de Precios al Consumidor creció en 1983 en un 3.8%; es decir, menos de la tercera parte que en 1980.(136) Los factores que provocaron este fenómeno fueron los siguientes: falta de ocupación plena de todos los recursos de la economía, reducción en los salarios pagados a los trabajadores, reducción en los precios de la energía importada y, finalmente, importaciones baratas impulsadas por la fortaleza del dólar.

La recuperación económica experimentada en 1983 se debe, en gran parte, a la reducción del nivel de las tasas nominales de interés. Por su parte, estas son el resultado de la política monetaria antinflacionaria puesta en marcha por la Reserva Federal. El crecimiento experimentado en el PNB real durante 1983 fue liderado por aquellos sectores mas sensitivos a las tasas de interés: gasto en bienes de consumo durables, gasto en viviendas, inversiones en inventarios y, por último, inversión fija.

En comparación con los tres años anteriores, 1983 fue un año en el que las tasas nominales de interés se mantuvieron, en términos relativos, estables y a niveles bajos. Sin embargo, si se les compara con la tendencia histórica se mantuvieron a niveles elevados. lo mismo sucedió con las tasas reales de interés. Por ejemplo, en el tercer trimestre de 1983, la tasa prima real fue de 7.4%, en comparación con

la tasa del 11% prevaleciente un año antes. A pesar de esta reducción, la tasa prima real prevaleciente en 1983 (6.7% en los primeros tres trimestres) fue muy superior al 1.5% observado en los primeros cinco trimestres de las recuperaciones económicas ocurridas antes de 1980.(137)

Los factores que mantuvieron a las tasas de interés reales por encima de niveles históricos incluyeron el déficit federal, la demanda por crédito del sector privado, la volatilidad de las tasas de interés, y las expectativas inflacionarias.

El amplio déficit federal presionó al alza las tasas de interés ya que, con el fin de cubrirlo, el gobierno pidió prestado en los mercados financieros \$212.4 miles de millones de dólares en el año fiscal 1983; es decir, \$77.5 miles de millones de dólares más que el año fiscal anterior.(138)

Por su parte, la expansión económica generó gran demanda del sector privado por crédito en los mercados financieros. Ello también presionó sobre las tasas de interés. En el último trimestre de 1983, la tasa anual de créditos perdidos por el sector privado en los mercados financieros fue de \$476.8 miles de millones de dls., en comparación con tan sólo \$219.0 miles de millones en el primer trimestre de ese año.(139)

A pesar de que en 1983 las tasas nominales de interés no fueron tan volátiles como en los tres años previos, si lo

fueron comparadas con la tendencia histórica. Al incrementar el riesgo de mantener instrumentos financieros, la volatilidad puso presiones alcistas sobre las tasas de interés ya que los inversionistas demandaron una prima para cubrir los riesgos generados por la incertidumbre.

Finalmente, las expectativas inflacionarias llevaron a los inversionistas a agregar una prima sobre las tasas de interés con el fin de cubrir la posibilidad de que al cobrar sus préstamos, el dinero tuviera un menor poder de compra.

Al iniciar 1983, la Reserva Federal reafirmó su compromiso con la reducción de la inflación, con la promoción de la recuperación económica, y con la estabilidad financiera internacional. Sin embargo, algunas circunstancias inusuales dificultaron la formulación e implementación de la política necesaria para alcanzar esas metas. Junto con la introducción de nuevas cuentas de depósito y el atípico comportamiento de la velocidad del dinero, el peligro de la reaparición de la inflación, los grandes déficits federales y los problemas económicos internacionales, complicaron la formulación de la política monetaria.

Los límites dentro de los cuales se deseaba que fuera el crecimiento de la oferta monetaria para 1983 fueron establecidos por la Reserva Federal en niveles similares a los anunciados para 1982: 2.5%-5.5% para M1, 6%-9% para M2,

y 6.5%-9.5% para M3.(140) Sin embargo, a medida que el año avanzaba y que los problemas mencionados anteriormente se agravaban, la Reserva Federal decidió que era necesario un mayor crecimiento de los agregados monetarios. De esta manera, en 1983 el crecimiento de estos excedió el experimentado en años anteriores e inyectó los recursos monetarios que la expansión económica estaba demandando. Así, gracias en gran parte a la política monetaria seguida por la Reserva Federal, la recuperación económica no sólo fue posible en 1983, sino que se alargó hasta 1984, último año de la Primera Administración del Presidente Reagan, en el cual este se postuló para reelegirse.

III.5 La economía norteamericana en 1984 y la política monetaria

Al igual que 1983, los primeros seis meses de 1984 fueron un periodo de expansión económica. El PNB se incrementó sustancialmente, la tasa de desempleo disminuyó, y los precios y salarios aumentaron en forma moderada. Diversos factores contribuyeron para la buena actividad de la economía: la política fiscal, la política monetaria, la fortaleza del dólar, la inversión fija, el gasto en consumo, y los costos laborales.

El fuerte crecimiento del PNB real en la primera mitad de 1984 se originó en los sectores más importantes del gasto agregado, con la excepción de las exportaciones netas. El

FNE real creció a una tasa anual de cerca de 8.5% en la primera mitad del año, en comparación al 6.3% observado en 1983. La inversión fija hecha por el sector privado continuó su crecimiento a una tasa del 21% en la primera mitad de 1984, mientras que la construcción residencial y las compras hechas por el gobierno se incrementaron a tasas anuales de aproximadamente el 10%. Los gastos en consumo personal se incrementaron a una tasa de cerca del 6%, lo que los hizo contar por cerca de la mitad del incremento en el FNE real.(141) La acumulación de inventarios también contribuyó al crecimiento del FNE experimentado en la primera mitad de 1984. Sin embargo, las exportaciones netas de bienes y servicios continuaron cayendo en este periodo. Entre enero y julio de 1984, el incremento en el valor de las importaciones estadounidenses fue casi cuatro veces mayor que sus exportaciones.

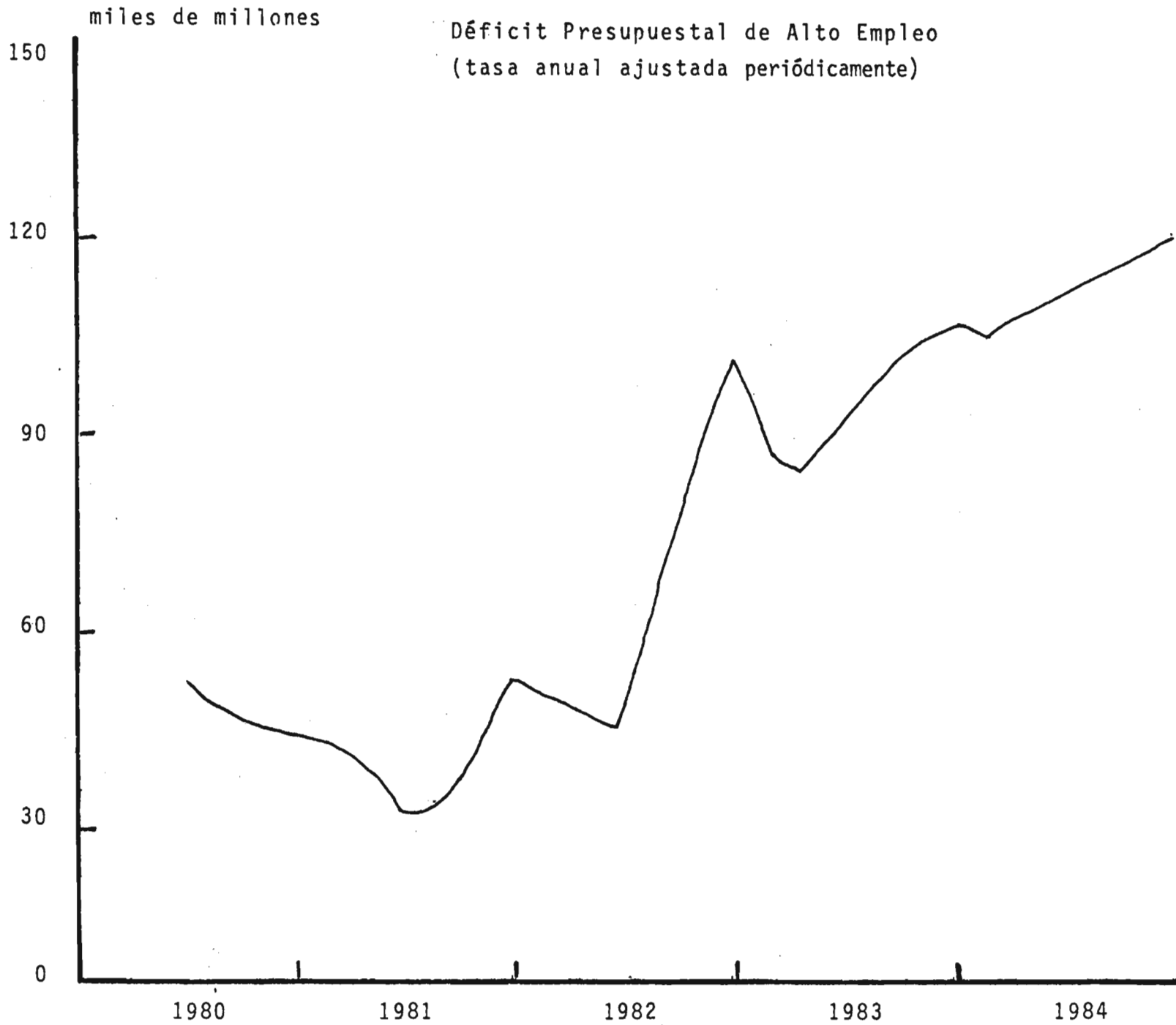
La utilización de los recursos se amplió con el crecimiento de la producción. El empleo se incrementó y la tasa de desempleo cayó de 8.2% al final de 1983, a 7.1% en junio de 1984.(142) La tasa de utilización de la capacidad manufacturera aumentó del 79% al final de 1983, al 82% en junio de 1984.(143)

La moderación en el crecimiento de los precios continuó en la primera mitad de 1984. El deflactor implícito del FNE aumentó a una tasa anual de aproximadamente 3.8%, y el Índice de Precios al Consumidor se mantuvo alrededor del

4%. La inflación de los salarios, tal y como lo muestra el incremento en el índice de las ganancias por hora promedio, continuó aumentando moderadamente, al subir en los primeros dos trimestres de 1984 a una tasa menor al 3.5%. Los costos por unidad laboral -compensación por hora dividida entre la producción por hora- aumentaron a una modesta tasa anual de 1% en el mismo periodo, con lo que disminuyeron las presiones sobre los precios. El crecimiento de la producción se aceleró, contribuyendo a mantener el alza de los costos por unidad laboral en un nivel modesto.

A pesar de esta acelerada expansión en la actividad económica experimentada en los primeros meses de 1984, en la segunda mitad de ese año la recuperación perdió su dinamismo. Después de crecer a una tasa anual de 11.4% en el primer trimestre del año, y de 5.1% en el segundo, el PNB real creció al 2.1% en el tercero y en 0.6% en el cuarto. (144) El aumento experimentado en el tercer cuarto de debió a una acumulación de inventarios más rápida. El consumo aumentó muy ligeramente, ya que las compras de bienes de consumo no durables cayeron en los últimos seis meses de 1984. Las exportaciones netas también cayeron al incrementarse las importaciones seis veces más que las exportaciones. El crecimiento en la inversión fija de las empresas y de las compras del gobierno fue menor que en el segundo cuarto y no logró compensar la caída de los otros indicadores.

Figura No. 7



Fuente: J.A. Cacy y Glenn H. Miller, Jr. "The U.S. Economy and Monetary Policy in 1984, Economic Review, v. 69. no. 10 (diciembre 1984) p. 7.

Después de la mitad del año, la utilización de los recursos continuó reflejando la marcha de la actividad económica. La tasa de desempleo civil bajó al 7.1% en noviembre y diciembre de 1984. (145) Sin embargo, la tasa de utilización de la capacidad manufacturera observada en noviembre estuvo ligeramente por debajo del punto máximo posterior a la recesión alcanzado en 1984.

En el segundo semestre de 1984 la batalla en contra de la inflación siguió ganada al aumentar el deflactor implícito del PNB a una tasa anual de 3.7% en diciembre (146), mientras que el Índice de Precios al Consumidor aumento 4% en el año. (147)

Los factores que influyeron en la actividad económica durante 1984 fueron varios. En primer lugar destaca el estímulo fiscal. Sin duda alguna, los déficits federales jugaron un papel importante en la rápida expansión experimentada en los primeros seis meses de 1984. Por otro lado, la reducción de este estímulo fiscal pudo jugar un papel importante en la desaceleración de la expansión económica.

La Figura No.7 muestra el déficit de alto nivel de empleo, que es una medida de estímulo fiscal. Los movimientos en dirección hacia mayores déficits indican mayor estímulo fiscal, mientras que los movimientos hacia menores déficits muestran una reducción en los estímulos fiscales.

Utilizando esta medida, el gran incremento en el déficit de alto nivel de empleo en la última parte de 1982 indica una política fiscal que rápidamente se volvió más estimulante. Este estímulo, generado en forma importante por la Ley Tributaria de Recuperación Económica de 1981, se hizo notar como un importante contribuyente a la expansión experimentada por la economía en 1983 y en la primera mitad de 1984.

El segundo factor que contribuyó con la expansión experimentada en 1984 fue la inversión fija real hecha por las empresas. Después de una impresionante tasa de crecimiento anual del 25% en la segunda mitad de 1983, el crecimiento real de la inversión se comportó en la primera mitad de 1984 a una tasa anual de crecimiento menor, pero aún alta: 21%. En el tercer cuarto de 1984 la tasa anual de crecimiento bajó a 16%. Sin embargo, éste siguió siendo un nivel elevado. De un nivel de \$471.8 miles de millones de dls. en 1982, la inversión fija hecha por las empresas aumentó a \$508.9 miles de millones de dls. de 1982 en 1983 y a \$598.6 miles de millones de dls. de 1982 en 1984. (148)

En parte, el programa económico del Presidente Reagan tenía el propósito de estimular la inversión empresarial en planta y equipo nuevo a través de las reducciones en los impuestos a las empresas. Estos recortes impositivos permitieron mayores tasas de retorno sobre las nuevas inversiones y sin duda contribuyeron en el rápido

crecimiento de la inversión fija hecha por las empresas durante este periodo.

El tercer factor que influyó en la actividad económica durante 1984 fue la fortaleza del dólar y la caída de las exportaciones netas. A finales de ese año el valor del dólar se encontraba en un nivel 13% superior al que se encontraba en diciembre de 1983. De esta manera, al igual que en 1983, las exportaciones netas de los E.E.U.U sufrieron un déficit. Sin embargo, mientras que en 1983 el déficit había sido de tan sólo \$5.3 miles de millones de dls. corrientes, en 1984 alcanzó la cifra de \$59.2 miles de millones de dls. corrientes. (149) Las menores exportaciones americanas cooperaron con la reducción del dinamismo de la expansión económica en la segunda mitad de 1984.

El cuarto y último factor que contribuyó a la expansión económica de 1984 fueron los gastos totales en consumo, los cuales se vieron impulsados por la baja inflación, las tasas de interés más bajas y los mayores ingresos disponibles. (Cuadro No.14)

La baja tasa de inflación prevaleciente en 1984 se debió a la desaceleración de la actividad económica en la segunda mitad de ese año, a las importaciones baratas, a la caída de la demanda agregada en el tercer y cuarto trimestre y al bajo crecimiento de los costos laborales.

Por su parte, a pesar de incrementarse en los dos primeros trimestres de 1984 debido a la fuerte actividad

Cuadro No. 14

Ingreso Personal Disponible y Gastos Personales en Consumo en dólares de 1972
(datos trimestrales a tasas anuales ajustadas)

Año y Trimestre	Ingreso Personal Disponible				Gastos Personales en Consumo			
	Total (miles de millones de dólares)		Per Cápita (Dólares)		Total (miles de millones de dólares)		Per Cápita (Dólares)	
	Dólares Corrientes	Dólares de 1972	Dólares Corrientes	Dólares de 1972	Dólares Corrientes	Dólares de 1972	Dólares Corrientes	Dólares de 1972
1981	2,029.1	1,043.1	8,827	4,538	1,843.2	947.6	8,018	4,123
I	1,958.7	1,035.0	8,551	4,519	1,799.9	951.1	7,858	4,152
II	1,996.5	1,036.6	8,698	4,516	1,819.4	944.6	7,926	4,115
III	2,060.0	1,048.8	8,951	4,557	1,868.8	951.4	8,120	4,134
IV	2,101.4	1,051.9	9,107	4,559	1,884.5	943.4	8,167	4,088
1982	2,180.5	1,058.3	9,385	4,555	1,984.9	963.3	8,543	4,146
I	2,132.0	1,052.8	9,209	4,548	1,931.3	953.7	8,342	4,119
II	2,156.8	1,054.8	9,295	4,546	1,960.9	958.9	8,451	4,133
III	2,195.8	1,057.9	9,439	4,548	2,001.3	964.2	8,603	4,145
IV	2,237.5	1,067.6	9,593	4,578	2,096.1	976.3	8,773	4,186
1983	2,340.1	1,095.4	9,977	4,670	2,155.9	1,009.2	9,192	4,303
I	2,261.4	1,073.1	9,675	4,591	2,010.4	982.5	8,858	4,203
II	2,302.9	1,082.0	9,832	4,619	2,141.6	1,006.2	9,143	4,296
III	2,367.4	1,102.2	10,082	4,694	2,181.4	1,015.6	9,290	4,325
IV	2,428.6	1,124.3	10,318	4,776	2,230.2	1,032.4	9,475	4,386
1984	2,578.1	1,169.5	10,893	4,941	2,342.3	1,062.6	9,897	4,490
I	2,502.2	1,147.6	10,608	4,865	2,276.5	1,044.1	9,651	4,427
II	2,554.3	1,165.3	10,806	4,930	2,332.7	1,064.2	9,869	4,502
III	2,606.4	1,176.5	11,000	4,965	2,361.4	1,065.9	9,966	4,499
IV	2,649.4	1,188.7	11,154	5,004	2,398.6	1,076.2	10,098	4,531

Fuente: E.E.U.U., Consejo de Asesores Económicos, Op.cit., p. 26.

económica, las tasas de interés se redujeron en la segunda mitad del año. Así, a finales de 1984 las tasas de interés se encontraban a niveles menores que en Diciembre de 1983.

Los movimientos en las tasas de interés fueron paralelos a los acontecimientos económicos. La expansión económica experimentada en los primeros meses del año vino acompañada por un gran incremento en la demanda por fondos, lo cual provocó el alza en las tasas de interés observadas en ese periodo. Por ejemplo, como reflejo de la fuerte actividad económica, los préstamos totales otorgados por los bancos comerciales estadounidenses aumentaron a una rápida tasa anual de 15.9% en los primeros seis meses de 1984, en comparación con 8.6% en 1983. De la misma manera, la pérdida del dinamismo de la actividad económica en la segunda parte de 1984 vino acompañada por un menor crecimiento en la demanda por fondos, ya que los préstamos otorgados por los bancos comerciales entre julio y noviembre crecieron a la tasa anual de 9.7%. (150) Esta caída en la demanda por fondos fue el factor más importante en la baja de las tasas de interés en la segunda parte de 1984.

Un segundo factor importante que influyó en el comportamiento de las tasas de interés en 1984, fue la demanda de crédito gubernamental generada por la necesidad de financiar el déficit federal. En la primera mitad de 1984, este factor reforzó las presiones alcistas sobre las tasas de interés que emanaban de la fortaleza de la

economía. En forma similar, en la segunda parte del año, el déficit contrarrestó la presión a la baja que ejerció el enfriamiento de la economía sobre las tasas de interés, e impidió que estas cayeran en la proporción que lo hubieran hecho de otra manera.

El tercer factor que afectó los mercados financieros en 1984 fue la política monetaria. Una firmeza moderada en el grado de restricción de las reservas reforzó las presiones a la alza sobre las tasas de interés durante la primera parte del año, mientras que un aflojamiento en la postura de la política monetaria a corto plazo apoyó la baja en las tasas de interés en la última parte del año.

En 1984 la política monetaria siguió guiada por el criterio de mantener un crecimiento moderado en los agregados monetarios con el fin de continuar la lucha contra la inflación y mantener el crecimiento de la economía.

Bajo esta perspectiva, el Comité del Sistema Federal de Mercado Abierto (FOMC) estableció los rangos para los agregados monetarios de la siguiente manera: para el periodo comprendido entre el tercer trimestre de 1983 y el último trimestre de 1984, el rango de crecimiento para M1 se estableció entre 4% y 8%, mientras que para M2 y M3 se estableció el rango 6%-9%. Así mismo, se estableció un rango de entre 8% y 11% para el crecimiento del total de la deuda doméstica no financiera. (151)

A pesar de que durante los primeros seis meses de 1984 el crecimiento de los agregados monetarios fue consistente con estos objetivos, la mayoría de ellos crecieron más rápido que lo que se esperaba. Por ejemplo, el FOMC esperaba que M1 creciera a una tasa de 7% entre diciembre de 1983 y marzo de 1984, así como a una tasa de 6.5% durante el periodo marzo-junio de 1984. Sin embargo, M1 creció a una tasa de 7.3% entre diciembre y marzo y al 8.1% entre marzo y junio. Mientras que M2 creció ligeramente más rápido que lo esperado en la primera mitad de 1984, tanto M3 como la deuda doméstica no financiera crecieron más rápido de lo que se esperaba.

Ante esta situación de mayor crecimiento monetario que el pronosticado, y bajo el colchón de la expansión económica, la Reserva Federal aumentó la presión sobre las posiciones en reserva de los bancos. Esta acción vino acompañada por un incremento en la tasa de descuento del 8.5% al 9% en Abril 9 de 1984.

Posteriormente, ante la reducción de la tasa de crecimiento de la economía en el segundo semestre de 1984, y ante la reducción de la tasa de crecimiento de la oferta monetaria, la Reserva Federal volvió a responder con un aflojamiento de la política monetaria. Así, el 21 de noviembre de 1984, redujo nuevamente la tasa de descuento del 9% al 8%.

III.6 Balance General

Entre 1981 y 1984 la política económica implementada por la Administración Reagan logró algunos de los objetivos que se planteó. En primer lugar, redujo la tasa de crecimiento de los precios a un tercio del nivel heredado por su antecesor. Por ende, las tasas de interés nominales -que se mueven de acuerdo a las expectativas inflacionarias- también se redujeron en ese periodo. En segundo lugar, a pesar de generar una profunda recesión en 1981 y 1982 que afectó severamente a la población, la Administración logró impulsar a la economía hacia una prolongada expansión económica. En tercer lugar, la productividad laboral, que la política ofertista se proponía incrementar, alcanzó niveles elevados durante 1984. (ver Cuadro no.15) Finalmente, la economía norteamericana recuperó algo de vitalidad con los incrementos en la productividad y con el desarrollo tecnológico generado en el sector militar-industrial.

En contraste con estos indicadores de éxito, aparecen mostrando fracasos en el programa económico de Reagan, el incremento en los gastos federales y los déficits fiscales. El programa del presidente Reagan redujo los ingresos fiscales como porcentaje del PNB a su nivel existente en la mayor parte de los años setenta -de 21.1% en 1981 a un estimado 19.2% en 1984. Sin embargo, los gastos federales totales se incrementaron de 22.9% del PNB en 1980 al 24% en

Cuadro no. 15.

Cambios en la productividad
(Cambio Porcentual con respecto al periodo anterior)

Año y Trimestre	Producción por hora de todas las personas		Producción	
	Sector Empresarial Total	Sector Empresarial no agrícola	Sector Empresarial Total	Sector Empresarial no agrícola
1981	1.8	1.4	2.5	2.2
I	5.6	4.9	7.9	7.2
II	0.0	-1.3	-0.1	-0.8
III	1.1	-0.3	1.9	0.3
IV	-2.9	-3.5	-6.4	-7.1
1982	0.2	0.2	-2.6	-2.6
I	2.5	2.5	-3.6	-3.6
II	-2.3	-1.6	-2.6	-1.4
III	2.4	3.6	-1.3	-0.1
IV	2.7	1.1	-1.2	-3.0
1983	2.7	3.5	4.4	5.0
I	2.1	4.4	4.4	6.0
II	5.9	8.1	12.4	14.3
III	2.8	2.1	9.3	8.7
IV	1.4	1.0	7.8	9.1
1984	3.6	3.1	8.8	8.5
I	4.0	2.9	11.4	10.3
II	4.9	5.5	11.2	10.6
III	0.6	-1.1	1.8	0.7
IV	2.6	1.7	4.3	3.9

Fuente: E.E.U.U, Consejo de Asesores Económicos, op.cit, p.279

1984. Así, el déficit gubernamental se incrementó del 2.3% del PNB en 1980 al 4.8% en 1984.(152) Lo anterior visto en números absolutos presenta la siguiente imagen: de 1980 a 1985 los ingresos federales crecieron de \$517.1 miles de millones de dls. a \$734.1 miles de millones; los gastos federales crecieron de \$590.9 miles de millones de dls. a \$946.3 miles de millones y, el déficit público pasó de \$73.8 miles de millones de dls. a \$212.3 miles de millones.(153) Mientras que los ingresos tan sólo crecieron en un 42% en cinco años, los egresos lo hicieron a una tasa del 60% en el mismo periodo. Por su parte, el déficit fiscal creció 187.7% en ese periodo.

La reducción observada entre 1981 y 1984 en la tasa de inflación muestra el éxito de la política monetaria implementada por la Reserva Federal en esos años. Sin embargo, cabe señalar que la momentánea reducción en el gasto público observada en 1981 y 1982 redujo las presiones sobre la demanda agregada y colaboró en la victoria sobre la inflación. Así mismo, las reducciones ofertistas a las tasas de impuesto impulsaron la oferta agregada en 1983 y 1984, con lo que la presión que ejercía el gasto público en esos años sobre la demanda agregada fue compensada y, así, se evitó que la inflación resurgiera. Finalmente, las importaciones baratas producto de la fortaleza del dólar y del tipo de cambio sobrevaluado de este colaboraron a disminuir las presiones inflacionarias.

Por su parte, la expansión observada en 1983 y 1984 en las variables económicas más importantes (empleo, producción, etc.) se debió a la mezcla heterogénea de política económica que se siguió a partir del segundo semestre de 1982. En primer lugar, las reducciones en las tasa de interés anunciadas por la Reserva Federal abarataron el crédito y abrieron la posibilidad para que las empresas pudieran invertir en nuevos proyectos. En segundo lugar, las reducciones ofertistas a los impuestos tuvieron efectos tanto sobre la demanda agregada como sobre la oferta agregada. Los fondos que quedaron a disposición de los particulares como resultado de ellas fueron, por una parte, ahorrados, y, por la otra, fueron utilizados en consumo. Así mismo, los mayores recursos disponibles por las empresas a raíz de las reducciones en los impuestos fueron canalizados hacia mayor inversión en maquinaria, equipo nuevo e inventarios, lo que expandió la producción. Finalmente, los gastos gubernamentales, disparados a partir de 1983, impulsaron el crecimiento económico a través de la demanda ejercida por ellos.

El fracaso de la Administración en alcanzar el equilibrio fiscal en 1984 se debió a una serie de hechos que se relacionan con el diseño del programa económico y con su implementación práctica. El programa económico del presidente Reagan planteaba la meta de simultáneamente incrementar los gastos militares, reducir la tasa de

inflación, cortar los gastos de seguridad social, y tener equilibrio financiero. A pesar de que el logro de todo ello parecía factible a los ojos de los formuladores del programa, ellos olvidaron que uno de los supuestos de la teoría ofertista es que para que el recorte en los impuestos genere ingresos suficientes para compensar los que se pierden con él, este tiene que implementarse en una economía con inflación cero. La administración Reagan no sólo llevo a cabo su recorte en una inflación de dos dígitos, sino que aplicó simultáneamente a los recortes una política deflacionaria que mermó considerablemente los ingresos del gobierno. El otro error en el diseño del programa residía en la confianza que se tuvo en que el programa sería aprobado tal y como se elaboró, y que por ende todos los recortes propuestos iban a ser aprobados.

Como veremos en el próximo capítulo, los intereses políticos de algunos miembros de la Administración y del Congreso se impusieron a esas expectativas de la Administración y modificaron de tal forma el proyecto original de la Casa Blanca que, en lugar de balancear el presupuesto en 1984, generó los mayores déficits fiscales de la historia de los Estados Unidos.

IV. El déficit: el triunfo de la política

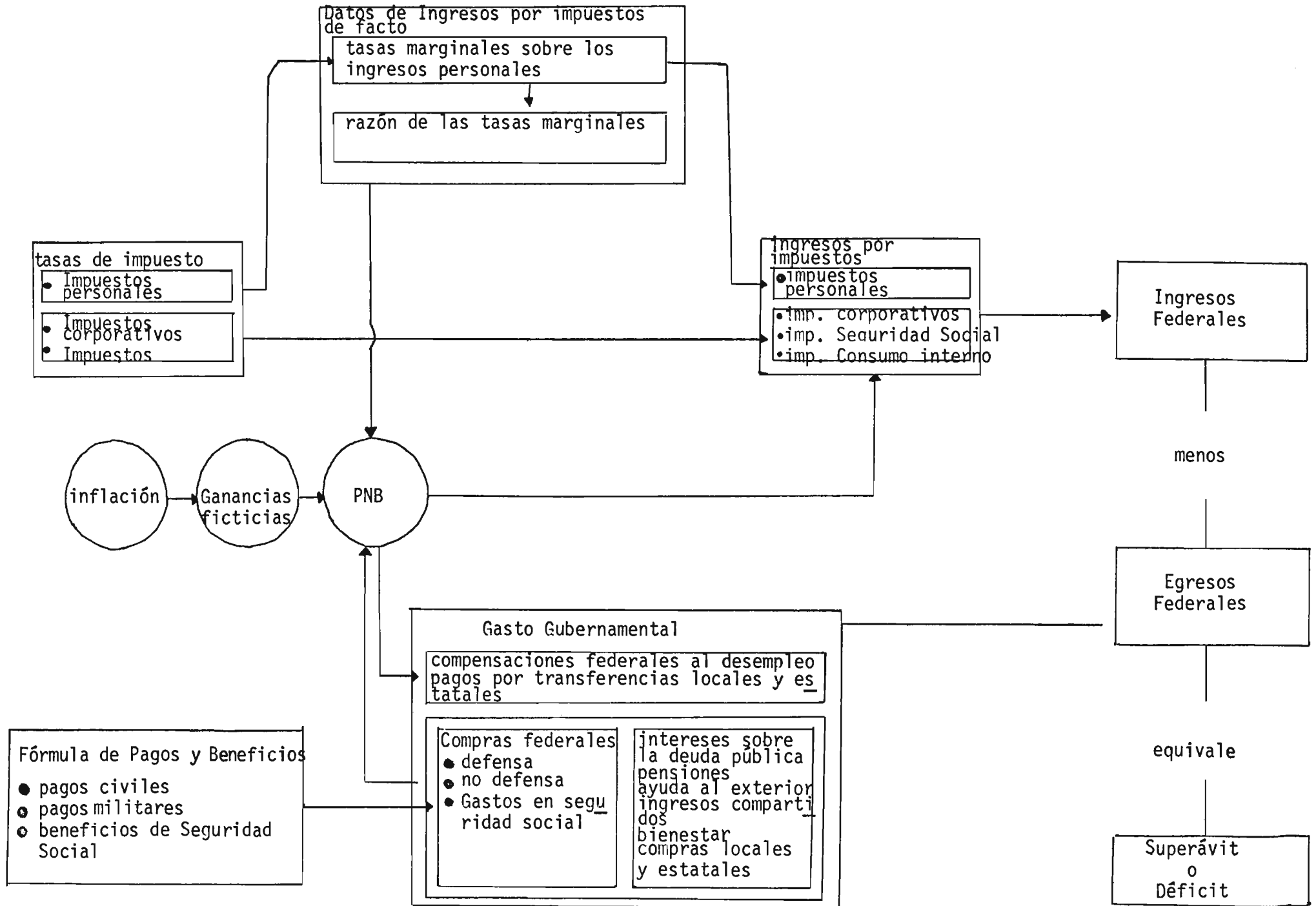
Los déficits federales son el resultado de un mayor gasto gubernamental que los ingresos que éste obtiene. La figura no.8 nos muestra un modelo que representa los agregados que forman el presupuesto de los Estados Unidos y sirve como guía para analizar como se llega a un déficit o a un superavit.

Como puede apreciarse, los ingresos obtenidos por el gobierno de los Estados Unidos provienen primordialmente de los impuestos, mientras que los egresos corresponden a una amplia gama de rubros.

Tanto los impuestos que colecta el Gobierno Federal, como los gastos en que este incurre, dependen, primeramente, de las políticas tributarias y de gasto emprendidas por cada Administración. Es decir, el monto recaudado depende, en gran medida, de las tasas de impuesto que el gobierno decide imponer. Así mismo, la cantidad y la dirección de los gastos federales también dependen, en gran medida, de las decisiones políticas del gobierno.

Tal y como lo muestra el modelo representado en la figura anterior, dos factores que inciden sobre los egresos e ingresos federales son la inflación y el nivel del Producto Nacional Bruto. Por ejemplo, un nivel de inflación elevado aumenta los impuestos y la recaudación por medio de dos mecanismos. Primero, cuando se tiene una escala tributaria

Figura No. 8



progresiva, una economía altamente inflacionaria aumenta los impuestos al colocar a los individuos en categorías tributarias más elevadas, con lo que estos deben pagar más impuestos. Segundo, la inflación hace, que en ocasiones, la recaudaciones sean mayores que lo programado al hacer aumentar el PNB nominal. Por su parte, el Producto real incide en los ingresos federales al depender estos del nivel de la actividad económica. Así mismo, en los momentos en que la actividad económica se encuentra deprimida, el nivel de las compensaciones que el gobierno tiene que hacer al desempleo tienen que aumentar. Finalmente, tal y como puede observarse, el nivel del PNB depende del monto de los gastos hechos por el Gobierno Federal.

En los Estados Unidos, a pesar de que el poder Ejecutivo posee la facultad constitucional de fiscalizar y presupuestar, los proyectos presupuestales deben ser aprobados por el poder Legislativo. Más aún, el Congreso de los Estados Unidos juega un papel activo en la implementación de la política fiscal de su país (fijación de tasas de impuesto y niveles y destinación del gasto), no sólo al aprobar los proyectos preparados por el Ejecutivo, sino que también, pugnando y negociando para que estos proyectos presupuestales incluyan, o no, gastos en los rubros que a los miembros del Congreso les interesa. De esta manera, podemos decir que la política fiscal en los Estados Unidos es resultado de la negociación entre la

Administración en el poder (el Ejecutivo) y el Congreso (el Legislativo).

En el caso concreto de la primera administración del presidente Ronald Reagan teníamos, por un lado, en la Casa Blanca a un gobierno Republicano que implementa un proyecto económico que incluye un recorte en los impuestos, incrementos en los gastos militares y que plantea una reducción drástica de los programas de regulación estatal. Por el otro lado, teníamos un Congreso controlado en su Cámara Alta por una mayoría Republicana y una Cámara Baja con una mayoría Demócrata, la cual, durante los cuarenta y cinco años anteriores a la llegada de Reagan al poder, había pugnado por un mayor gasto federal en Seguridad Social y por mayores impuestos.

El objetivo del presente capítulo es mostrar como el déficit federal generado por la Administración Reagan durante su primera gestión --\$120,003 millones de dolares en el año fiscal 1982, \$207,977 millones en el de 1983, \$185,586 en el de 1984, y \$221,629 en el de 1985-- (154) fueron el resultado, entre otros factores, del triunfo de los intereses políticos de algunos miembros de la Administración, de algunos congresistas Republicanos, de la mayoría de los congresistas Demócratas, y de los de una sociedad que no estaba dispuesta a sacrificar los beneficios que le otorga el Estado Benefactor estadounidense.

IV. La preparación del Programa de Recuperación Económica

A principios de 1980, el exgobernador de California, Ronald Reagan, se encontraba en plena campaña para lograr la candidatura del Partido Republicano para las elecciones presidenciales de noviembre de ese año. Diversos compromisos debía hacer éste para lograr ese objetivo. Uno de ellos fue el que acordó con el congresista Jack Kemp, quien le otorgó su apoyo a la candidatura a cambio de incorporar las reducciones a los impuestos propuestas por él y por Bill Roth en 1977 en el proyecto presupuestal que preparaban algunos miembros de su equipo en esos momentos.

Esta propuesta se basaba en los planteamientos ofertistas de los que Jack Kemp era seguidor y que le serían enseñados al Candidato Reagan por sus exponentes más importantes: Roberts, Laffer y Wanniski. Convertido a los principios ofertistas, el candidato Reagan estuvo dispuesto a incorporar otro plan de recorte a los impuestos a su proyecto presupuestal. Este era otro plan republicano para estimular a la economía y estaba patrocinado por Barber Conable, representante por Nueva York, quien condicionó su apoyo a Reagan a cambio de que este incorporara su plan al proyecto presupuestal de Reagan. El plan de Conable proponía una drástica liberalización de las concesiones de depreciación otorgadas a las corporaciones. Esta propuesta se conoció con el nombre "10-5-3".

Esencialmente, "10-5-3" permitía a las compañías depreciar sus edificios, maquinaria y automóviles en 10, 5 y 3 años respectivamente, con lo que se reducía la cantidad de impuestos que las empresas debían pagar.

La elaboración del proyecto presupuestal del candidato Reagan estaba principalmente en manos del congresista por Michigan David Stockman, quien era un conocedor y seguidor de la teoría ofertista. Antes de llegar al puesto de director de la Oficina de Dirección y Presupuestación de la Casa Blanca, Stockman promovió el proyecto de política económica reganiana como congresista.

Stockman, un conservador que creía en la necesidad de reducir el tamaño del gobierno, sabía que el programa ofertista que se estaba incorporando al proyecto presupuestal del candidato Reagan no estaría completo sin una reducción drástica en algunos programas gubernamentales y sin la eliminación de muchos otros.

La convicción de que era necesario recortar los gastos federales para que el proyecto ofertista funcionara de acuerdo a como sus formuladores teóricos lo habían señalado, se vio reforzada por una serie de hechos que se dieron entre marzo de 1980 y febrero de 1981.

Observando que ante la perspectiva de un déficit federal en 1981 -producto del presupuesto preparado por la Administración Carter- los recortes a los impuestos tendrían mínimo apoyo en el Congreso, Stockman, siendo aún

congresista y laborando en el equipo del candidato Reagan, formuló un proyecto antidéficit, al incorporar al proyecto de presupuesto, recortes en los gastos que habían sido propuestos anteriormente por el congresista Demócrata Phil Gramm.

Con el apoyo de Gramm, Stockman logró dar al proyecto un carácter de programa bipartidista, lo que aumentaría sus probabilidades de ser aprobado por el Congreso. Los recortes propuestos prometían ahorrar al gobierno miles de millones de dólares, e incluían: la eliminación del programa CETA de trabajos públicos, reformas al programa de estampillas para alimentos, la eliminación a los ajustes semestrales al costo de vida de los jubilados federales, así como de los reembolzos otorgados a los estados por gastos hechos en el programa de Ayuda Médica. También se proponían algunas reformas a los beneficios federales al desempleo y la eliminación de los subsidios a los almuerzos escolares de las familias con ingresos elevados. Finalmente, se incluían muchos más recortes en otros programas.

Esta propuesta entusiasmó a tal grado a algunos miembros del Partido Republicano que "por primera vez desde que se inició el Nuevo Trato, toda la gente hablaba de reducir el presupuesto en lugar de aumentarlo".(155)... "Toda la gente", menos los halcones del Partido Republicano que pugnaban por incrementos en los gastos de defensa en un 9% anual real.

Así, el anteproyecto presupuestal preparado en marzo de 1980 por Stockman y Gramm tuvo que reconciliar \$30 mil millones de dls. en ingresos perdidos por los recortes a los impuestos con los incrementos en los gastos del Departamento de Defensa. La solución fue la inclusión de los recortes en los gastos por la cantidad de \$38 mil millones de dólares.(156)

Desafortunadamente, el proyecto antideficit anterior dejó de ser viable en septiembre de 1980 cuando se vio que las proyecciones anteriores se habían hecho con base en una estimación de inflación alta, lo que parecía no iba a suceder. Así, parecía claro que con una menor inflación en el año siguiente se reducirían los ingresos federales, por lo que sería necesario un recorte mayor en los egresos federales para poder mantener el presupuesto equilibrado. De esta manera, se incluyeron en el anteproyecto presupuestal nuevos recortes a 12 programas.

Para enero de 1981, días antes de la toma de posesión, era claro que esos recortes no serían suficientes. Los cálculos hechos por Stockman en ese momento sobre las pérdidas en ingresos resultantes de los recortes Kemp-Roth y "10-5-3" eran de \$50 mil millones o 1.6% del PNB para 1981, y de \$220 mil millones o 4.5% del PNB para 1986.(157)

Este cuadro se complicaría aún más con las demandas hechas por Caspar Weinberger, Secretario de Defensa, por incrementos importantes en los gastos en defensa. Weinberger

y Stockman acordaron incrementos del 7% real anual en los gastos militares a partir de 1982. Ello resultaría en un plan de gastos militares por \$1,460 miles de millones de dólares en los siguientes cinco años. Es decir, un aumento sin precedente histórico, incluso tomando en cuenta tiempos de guerra. Ello había resultado de un error de Stockman al utilizar como año base para los incrementos a 1982. Los incrementos demandados por el Departamento de Defensa se habían hecho en consideración al presupuesto de Defensa de 1980 del presidente Carter de \$142 miles de millones de dls. Debido al error de cálculo cometido por Stockman, los incrementos serían no del 7% real anual, sino del 19% real anual, ya que en lugar de calcular sobre un presupuesto militar de \$142 mil millones de dls., se calculó sobre uno de \$222 mil millones de dls.(158)

El suceso anterior hacía más necesario buscar recortes en otros rubros del presupuesto. Stockman propuso en una sesión del Grupo que preparaba el presupuesto para 1981, reducir la ayuda multilateral y bilateral otorgada por los E.E.U.U. en un 45%, lo que resultaría en ahorros totales por \$13 mil millones de dolares entre 1982 y 1986. Así mismo, propuso la cancelación del programa de préstamos blandos al Banco Mundial iniciado por el presidente Carter y que sumaba \$3.2 miles de millones de dls., así como la cancelación de otras contribuciones otorgadas a otros bancos regionales y el

congelamiento de las contribuciones otorgadas a los agencias de las Naciones Unidas.

La noticia de que Stockman intentaba hacer estos recortes se filtró al Congreso y al exterior de los Estados Unidos, con lo que el Departamento de Estado y algunos congresistas se vieron presionados y tuvieron que convencer a Stockman de limitar los recortes. En un acuerdo de compromiso, Stockman y Alexander Haig, quien acababa de asumir el puesto de Secretario de Estado, decidieron reducir la ayuda al exterior en tan sólo \$7.5 miles de millones de dls. en los cuatro años siguientes.

En la primera semana de febrero de 1981, Stockman se instaló al frente de la Oficina de Dirección y Presupuestación de la Casa Blanca y se dedicó a completar el programa económico que debía ser presentado por el presidente Reagan ante el Congreso el día 18 de ese mismo mes. Para estos momentos, el Presidente le había aprobado recortes que ahorrarian \$220 mil millones de dls. en los siguientes cinco años.

En los últimos días de esa primera semana de 1981, la Oficina de Dirección y Presupuestación calculó que con Kemp-Roth, "10-5-3" y los aumentos en los gastos militares, en 1984 habría un déficit federal de \$130 mil millones de dls. y un déficit acumulado de \$600 mil millones en los siguientes cinco años. La penumbra que ello representaba llevó al personal de la Casa Blanca a celebrar una reunión

de emergencia, donde Stockman presentó un amplio programa llamado Capítulo Dos que proporcionaría \$20 mil millones de dls. en ahorros adicionales para 1984.(159)

El 10 de febrero de 1981, se llevó a cabo una reunión con todo el Gabinete para mostrar al Presidente el Proyecto Presupuestario. En el documento presentado a los asistentes se señalaba la necesidad de lograr recortes adicionales por \$58 mil millones de dls. en los próximos años con el fin de lograr el objetivo de balancear el presupuesto en 1984. Después de algunas reducciones más, incluidas por Stockman en el proyecto de presupuesto, durante los siguientes días éste quedó listo para ser presentado al Congreso el día 18.

Sin embargo, aún quedaba una brecha de \$44 mil millones de dls. que debían ser recortados en los siguientes años para poder balancear el presupuesto en 1984. Esos \$44 mil millones fueron identificados en el presupuesto como "futuros ahorros". Stockman había hecho esto como una movida política ya que deseaba que ellos provinieran de recortes en los programas de seguridad social, los cuales, por cierto, no habían sido mermados en ningún centavo por los primeros recortes.

Finalmente, el día 18 de febrero de 1981, el presidente Reagan presentó su Programa de Recuperación Económica que incluía el presupuesto preparado por Stockman y la Oficina de Dirección y Presupuestación. La gran reducción en los impuestos y los gastos en defensa costarían, en los

siguientes cinco años, unos \$900 mil millones de dólares, mientras que los recortes en el gasto, incluyendo los \$44 mil millones pendientes, alcanzaban tan sólo la mitad de esa cantidad.

La gran pregunta que surge es: ¿Cómo esperaba la Administración afectar el presupuesto en \$900 mil millones de dólares, cortar éste en \$450 mil millones y, además, lograr balancearlo? Para hacer medianamente verosímil ese objetivo, se tuvo que elaborar una proyección muy optimista -y que resultó ser errónea- de que la economía crecería en los años siguientes, produciría \$4 millones de millones de dólares anuales entre 1981 y 1986 y, por ende, generaría superávits por \$365 mil millones de dólares en esos cinco años. Qué lejos estaba el panorama presentado por estas cifras de lo que resultaría más adelante!

IV.2 El inicio del desastre fiscal

El 18 de febrero de 1981, el presidente Reagan había presentado al Congreso un presupuesto de ingresos para 1981 por \$770 mil millones de dólares y otro de egresos por \$880 mil millones en el mismo año. Así, si se quería evitar hundirse en crónicos déficits federales la prioridad para todos debía ser recortar los gastos.

Durante el mes de marzo se iniciaron las rondas de revisión del Proyecto presentado por Reagan unos días antes.

En esos momentos empezó a surgir el rechazo a los recortes, tanto en el Gabinete, como en el Capitolio.

Las revisiones de marzo eran un proceso llevado a cabo dentro del poder Ejecutivo, donde se buscaba llegar a un proyecto presupuestario listo para ser considerado por el Congreso. Stockman planeó agregarle a éste los pequeños recortes presupuestarios que no pudieron ser incluidos antes de que el Plan fuera presentado el 18 de febrero. El objetivo señalado por Stockman para esos ahorros era de \$13 mil millones de dólares en 1984, y \$62 mil millones a lo largo de los años comprendidos entre 1981 y 1986.(160)

Uno de los recortes incluidos por las revisiones de marzo eran los subsidios otorgados al tránsito masivo: construcción de calles en las ciudades, caminos en el campo, puentes y sistemas para tránsito masivo. La reacción inmediata del Secretario del Transporte -Drew Lewis- no se hizo esperar y se manifestó en una contra propuesta que rápidamente fue rechazada: aumentar los impuestos a la gasolina y otorgar la ganancia extra a los estados para que ellos realicen esas obras. Otros elementos que rápidamente reaccionaron fueron algunos congresistas que se opusieron a esos recortes, con lo que finalmente no se logró ahorrar ni un solo dólar de los \$20 mil millones de dólares propuestos.(161)

Muchos de los recortes propuestos por las revisiones de marzo afectaban los gastos administrativos de diversas

agencias gubernamentales que, finalmente, lograron evitar que esos recortes se hicieran efectivos. Los casos más significativos fueron el Departamento de Agricultura, el de Justicia, y el de Estado.

Un programa que estaba sujeto a cancelación por las revisiones de marzo era el Programa de Acción de Ayuda al Desarrollo Urbano, que había sido creado en 1978 y que absorbía \$650 millones de dólares anualmente. Debido a que Stockman consideraba a este programa como un desperdicio que debía ser eliminado, su propuesta se enfrentó con el rechazo del Secretario de Vivienda y Desarrollo Urbano -Sam Pierce- quien, apoyado por el Procurador General Meese, presionó para que Stockman sostuviera ese programa, no sin antes negociar la cancelación de un programa de asistencia al desarrollo de la comunidad que había sido creado por la Administración Nixon.

Ahorrar los \$13 mil millones de dólares previstos de las revisiones de marzo estaba resultando muy difícil. Otros recortes propuestos tuvieron que ser eliminados ante las presiones de congresistas que veían los intereses de sus electores afectados por esos recortes.

A estas fuerzas que contenían los intentos por disminuir el gasto, había que sumar otras como la de algunos miembros del Departamento de Energía quienes, ante la propuesta contraria de Stockman, lograron convencer al presidente Reagan de aprobar algunos de sus proyectos nucleares, los

cuales agregarían al presupuesto de 1986 "tan sólo" \$500 millones de dólares.(162)

El caso anterior es uno de los más de trescientos programas que Stockman intentó persuadir a la Casa Blanca durante las revisiones de marzo de cortar, reducir o eliminar. En casi todos los casos Stockman fracasó nuevamente.

Así, entre febrero 18 y marzo 10 de 1981, fecha en que las revisiones del presupuesto fueron liberadas, a pesar de los cortes que se habían logrado en las revisiones de marzo, no fue posible balancear los números.

La estimación auténtica y detallada del presupuesto es hecha por personal de cada Departamento, el cual se especializa en los detalles contables de cada programa individual. Este trabajo les lleva entre dos y tres semanas después de que la Casa Blanca les da las proyecciones económicas futuras.

Cuando esta labor estuvo completa, resultó que la línea de base del gasto estaba superior entre \$9 y \$10 miles de millones de dólares a las estimaciones del documento del 18 de febrero. Es decir, había \$10 mil millones de dólares más de déficit que cortar. Ello complicó aún más una situación difícil. Ahora, si se quería balancear el presupuesto en 1984, había que cortar \$118 mil millones de dólares del gasto federal en los siguientes tres años. De esta manera, el 10 de marzo, Stockman tenía \$74 mil millones de dls. en

recortes propuestos, y \$44 mil millones de dls. en ahorros futuros prometidos.(163)

Para lograr hacer efectivas esas propuestas y promesas, la Casa Blanca debía imponer sacrificios a los sectores afectados por los recortes. Sin embargo, este no fue posible. Unas cuantas horas después de que finalizaron las revisiones de marzo empezaron las presiones políticas. La primera provino del senador Jack Schmitt quien salió en defensa de la NASA, la cual había visto reducido su presupuesto en un 9% con respecto al presupuesto que le había asignado la Administración Carter. Sin embargo, no obstante los recortes, su presupuesto asignado para 1982 era 11% más elevado que el de 1981. Utilizando argumentos sumamente "convincientes", Schmitt logró convencer a la Administración de no poner en marcha ese recorte. Así, la solicitud de recursos hechos por la Administración para la NASA para 1986 excedió su meta original de gasto en un 75%.

Casos como éste se repitieron en los días siguientes. El más significativo fue el de los subsidios agrícolas. El presupuesto de Reagan del 10 de marzo cancelaba casi todos los programas de subsidio agrícola. Mientras que Carter gastó más de \$30 mil millones de dls. en ese rubro, Stockman planeaba gastar menos de \$10 mil millones de dls. reales en los años siguientes.

Sin embargo, este plan de la Administración Reagan pronto empezó a encontrar obstáculos en el Congreso. Tanto

Republicanos como Demócratas provenientes de estados agrícolas se unieron en una coalición para bloquear la iniciativa de la Casa Blanca. Así, se concluyó firmando una nueva ley agrícola que contenía controles de producción, apoyo a los precios, subsidios y financiamiento a las exportaciones. En lugar de los \$10 mil millones de dls. que Stockman deseaba gastar, la Administración acabó gastando \$60 mil millones en los cinco años siguientes.(164) Este sería el principio del desastre fiscal que vendría después.

IV.3 Las victorias en el Congreso

A pesar de estas derrotas, la Oficina de Dirección y Presupuestación (ODP) debía continuar su lucha por conseguir los \$118 mil millones de dls. en recortes a los gastos federales. La siguiente arena de lucha por lograrlo sería el Congreso. La primera batalla sería conseguir la aprobación a los \$74 mil millones de dls. de recortes propuestos.

El primer paso dado por la ODP fue presentar en el mismo mes de marzo ante el Senado el paquete de recortes para la inmediata aprobación o desaprobación de todo el paquete. Llamado "Reconciliación Presupuestal", este voto sería un mandato del Senado a sus Comités para empezar a cortar todos los programas que la Administración recomendaba afectar. El objetivo de esta estrategia era evitar que los grupos de interés tuvieran tiempo de hacer efectiva cualquier oposición a los recortes.

La "Reconciliación Presupuestal" estuvo a punto de fracasar en el primer día que el Comité de Presupuesto del Senado revisó renglón por renglón el plan presupuestal. Algunos de los recortes propuestos por el plan no eran de la satisfacción de algunos Republicanos miembros del Comité, por lo que ellos presentaron propuestas distintas. Por ejemplo, plantearon ahorrar \$6 mil millones de dls. al limitar los aumentos debidos al alza en el costo de la vida (COLAs) para todos los programas federales de pensión, incluyendo la Seguridad Social. Su objetivo al hacer estas propuestas alternativas era ahorrar en ellas y proteger sus programas favoritos.(165)

La propuesta del Comité Presupuestal del Senado iba en contra de los deseos de la Administración. Stockman había decidido dejar a la Seguridad Social fuera de esta primera ronda de recortes. Los \$6 mil millones en ahorros de COLA, así como muchos más serían necesarios en el futuro para conseguir los \$44 mil millones de dólares en ahorros "prometidos" que aún estaban pendientes.

Gracias a la intervención del presidente Reagan, quien no quería que se afectara la Seguridad Social, el Senado fue convencido de aceptar los recortes que la Administración solicitó, así como de olvidar aquellos que ellos proponían. De este modo, la Reconciliación pudo ser aprobada por 88 votos contra 10. La primera batalla la ganó la Casa Blanca.

Una vez que esto sucedió en la primera semana de abril, el Comité de Presupuesto del Senado empezó a trabajar nuevamente en la Resolución Presupuestal para 1982, así como en el presupuesto para los demás años. Diversas divergencias surgieron inmediatamente entre sus miembros. Algunos objetaban los recortes presupuestales, mientras que otros los apoyaban. Otros se oponían a los aumentos en los gastos militares. Muchos otros no aceptaban identificar los \$44 mil millones de dólares en ahorros futuros bajo esa categoría: querían llamar al déficit, déficit. Ello representaría \$60 mil millones en déficit para 1984. La respuesta de los miembros del Comité que deseaban un presupuesto balanceado fue negativo y, así, en la primera votación el paquete fiscal de la Administración fue rechazado por 12 votos contra ocho. Sin embargo, unos días después, el 12 de Mayo, el Senado aprobó la Resolución Presupuestal para 1982, la cual contenía cerca del 100% del total del programa económico de la Administración, por 72 votos contra 20.

Una vez ganada esta batalla en el Senado, nadie en la Casa Blanca estaba dispuesto a ceder concesiones en el siguiente frente: la Cámara de Representantes. Sin embargo, había que tomar en cuenta que allí no existía un apoyo mayoritario al programa fiscal de Reagan. Por ello, la pareja Gramm-Stockman nuevamente tuvo hacer mancuerna -ahora con Stockman en el poder Ejecutivo- y presentar un plan "substituto bipartidista" que asegurara el apoyo

mayoritario. Gracias al apoyo otorgado por el representante republicano Del Latta, el plan fue llamado Gramm-Latta.

Este programa contenía tan sólo tres concesiones sustantivas por \$500 millones de dólares en recortes con respecto al esquema fiscal que se había producido en febrero. El 8 de mayo este documento fue finalmente aprobado por la Cámara de Representantes. La Administración había ganado su segunda batalla.

IV.4 El fracasado asalto sobre el Estado Benefactor

Después de estos rotundos éxitos conseguidos en el Congreso, la Administración Reagan aún tenía que continuar su lucha. Una vez aprobado el paquete fiscal, ahora había que lograr cerrar la brecha de \$44 mil millones de dólares que aún estaban pendientes.

Para ello, Stockman pensó en tres modestos arreglos. Primero, la ley tributaria debía ser ajustada ligeramente con el fin de no reducir los ingresos tan drásticamente. Segundo, los gastos en defensa debían ser contenidos para poder reducir los gastos federales. Tercero, había que presentar un programa de reforma a la Seguridad Social.

Los gastos en programas de Seguridad Social consumían unos \$200 mil millones de dólares por año; es decir, casi un tercio del presupuesto de gastos no militares.(166) De esta manera, era imposible tratar de balancear la ecuación presupuestal sin tocar a estos.

El 9 de abril de 1981, el congresista J.J. Pickle de Texas, Director del Subcomité de Seguridad Social de la Cámara de Representantes, presentó una propuesta de ley para reformar la Seguridad Social. Ella contenía el apoyo bipartidista de su Comité y planteaba cortar algunos miles de millones de dólares anuales en gastos de Seguridad Social.

Esta acción era consistente con la solución planeada por Stockman al problema de los \$44 mil millones de dólares; sin embargo, no presentaba recortes suficientes como para cerrar esa brecha. Por ello, al otro día Stockman puso en marcha su plan para obtener más ahorros. Así se iniciaba un asalto frontal sobre el pilar del Estado Benefactor estadounidense: el Sistema de Seguridad Social.

La propuesta más importante del plan de reforma propuesto por Pickle era elevar la edad normal para el retiro, de los sesenta y cinco años a los sesenta y ocho, a partir de 1990. Como respuesta a este modesto cambio estructural en el sistema de seguridad Social, Stockman pensó que la reforma debía llevarse aún más lejos.

El 10 de abril, en una reunión ministerial efectuada para revisar las opciones para contrarrestar las propuestas ofrecidas un día antes en el Congreso, los asistentes acordaron que, para mantener el sistema de Seguridad Social solvente, debían conseguir entre \$75 mil millones de dólares y \$100 mil millones en los siguientes cinco años. Entonces,

aparecieron dos opciones: la "expansionista" que planteó conseguir el dinero a través de una elevación en los impuestos, y la "contraccionista" que propuso reducir los gastos en Seguridad Social en ese monto. La segunda, defendida por Stockman, fue la que prevaleció.

Gracias a ello, durante los primeros días de mayo de 1981 continuó la preparación de un programa de reforma al sistema de Seguridad Social. Al final de la primera semana de ese mes, la ODP había revisado cerca de \$150 mil millones de dólares en reformas potenciales.(167)

Una vez terminada la elaboración de este paquete de reformas propuestas, su versión final le fue presentada al presidente Reagan, quien entusiastamente la aprobó de inmediato. El paquete ahorraría \$50 mil millones de dls. entre 1982 y 1986.(168)

Dado que algunos miembros del gabinete, principalmente James Baker, jefe de personal de la Casa Blanca en ese momento, no querían que la opinión pública identificara al plan de reformas al Sistema de Seguridad Social con la Casa Blanca, se decidió que éste fuera presentado por el Departamento de Salud y Servicios Humanos.

De esta manera, el 12 de Mayo, el director de ese Departamento anunció el plan en una conferencia de prensa que fue seguida por una oleada de protestas en todos los rincones del país, incluyendo al Congreso, cuya Cámara Alta

rechazó el paquete el 22 de mayo por 90 votos contra 0. (169)

Esta primera derrota sufrida por la Administración en el Congreso no sería la única mala noticia que recibiría en esos días. Los amplios recortes en el gasto que se habían prometido en las Resoluciones de marzo se perdieron en una nube de números y conflagraciones políticas sobre las propuestas de ley reconciliatorias diseñadas para implementarlas.

A inicios del mes de junio, quince Comités de la Cámara de Representantes se encontraban laborando en los cambios en las leyes de gasto siguiendo el mandato de la Reconciliación. Al final de su labor, lo único que lograron fue recortar los \$35 mil millones de dólares solicitados para 1982 en el mandato de Reconciliación. Parece que habían olvidado que aún quedaba una brecha de \$83 mil millones de dólares que cerrar para balancear el presupuesto en 1984! Los recortes multianuales demandados por la Resolución Presupuestal Gramm-Latta habían sido ignorados.

Por otra parte, los Comités rompieron las cuatro reglas básicas -señaladas por Stockman- de lo que no se podía hacer si querían conseguir los \$118 mil millones de dls. en recortes necesarios:

a) No se debía tratar de cortar programas de Seguridad Social, ya que estos se habían reservado para los \$44 mil

millones de dólares en ahorros futuros. Sin embargo, algunos lo hicieron.

b) No se podía adoptar uno de los \$18 mil millones de dlls. en recortes irreconciliables logrados por el Senado y sustituirlo por uno de los recortes reconciliables, ya que ambos tipos de recortes eran requeridos por la Resolución Presupuestal. Sin embargo, nuevamente, algunos lo hicieron.

c) No se debía recurrir a trucos contables y a cortes falsos. Sin embargo, también se hizo.

d) No se podían hacer promesas de recorte en el gasto para años futuros en la ley de reconciliación. Los recortes debían ser reales. Sin embargo, hubo quien hizo lo primero.

Así, a pesar de demandar ahorros por \$55 mil millones de dólares, los quince Comités tan sólo lograron conseguir realmente \$25 mil millones de dlls; es decir, tan sólo un cuarto de los \$118 mil millones necesarios para balancear el presupuesto en 1984. Ello, claro, si se daban los supuestos económicos del Plan de Recuperación Económica.

Ante este panorama, apareció nuevamente la pareja Gramm-Stockman con un proyecto de ley conocido como Gramm-Latta II, el cual era un proyecto aún más radical que la Resolución Presupuestal. De hecho, proveía 98% de los ahorros exactos requeridos por las 93 instrucciones de Reconciliación.

Sin embargo, nuevamente los intereses fuera de la Administración derrotarían en una semana -entre el lunes 15

de junio de 1981 y el viernes 19 de junio de 1981- este proyecto. El primer paso en este sentido fue dado por algunos congresistas Republicanos liberales que, conociendo el contenido del plan, y ante el escándalo armado por algunos Demócratas, presionaron a Stockman para reducir los montos de algunos recortes, o incluso eliminarlos.

Para lograr que Gramm-Latta fuera aprobado por la Cámara de Representantes el número de votos necesarios era 218. Por ello fue que, con el fin de negociar votos, Stockman tuvo que acceder a demandas como las anteriores e incluso a dar muchas más concesiones de las que el originalmente había esperado que fueran necesarias para aprobar el proyecto. Durante toda esa semana, Stockman tuvo que acceder a las peticiones de los congresistas para no cortar los programas que a ellos y a sus electores beneficiaban. El segundo golpe a los intentos de la Administración por balancear el presupuesto estaba dado.

Debido a las concesiones otorgadas por Stockman, la versión final de Gramm-Latta II aportaba ahorros por \$38 mil millones de dólares en 1982, y tan sólo \$50 mil millones de dólares más hasta 1984. Desafortunadamente, estos números incluían recortes falsos, promesas de recortes, y otras reformas no recomendadas por las 93 instrucciones de Reconciliación, por lo que, en realidad, Gramm-Latta II proveía menos de un tercio de los recortes necesarios para conseguir los \$118 mil millones de dls. en ahorros que se

estimaban necesarios en los próximos tres años para equilibrar el presupuesto en 1984.

No obstante lo anterior, Gramm-Latta II fue mandada el 9 de junio al Congreso y aprobada por la Cámara de Representantes una semana después. Con este hecho, los Representantes aprobaron una reforma muy importante que estaba contenida en la propuesta: la eliminación de los beneficios mínimos de Seguridad Social. Sin embargo, unos pocos días después, esos mismos congresistas se asustaron ante lo que habían hecho: cancelar el envío de cheques a millones de personas.

De esta manera, a través de todo julio, antes de que Gramm-Latta tuviera que ser aprobado por las dos Cámaras, los Demócratas iniciaron un ataque sobre la reforma que ellos mismos habían aprobado. Así, el 21 de julio, la Cámara Baja aprobó, por 405 votos contra 13, una resolución que comprometía al Congreso a eliminar esa reforma tan pronto como Gramm-Latta fuera aprobada como ley. Este fue otro duro golpe al proyecto de la Administración. Para estos momentos parecía claro que como el Congreso no se mostraba dispuesto a ajustar el sistema de Seguridad Social, no iba a ser capaz de conseguir los \$44 mil millones de dólares en ahorros futuros que aun se necesitaban.

El siguiente golpe al esfuerzo de la Casa Blanca por reducir el gasto federal fue dado, paradójicamente, por los antiguos miembros de una de las partes de la coalición que

había apoyado a Gramm-Latta: los Republicanos. Poco antes de la votación final, algunos de ellos se presentaron con Stockman y negociaron sus votos por una cuestión de procedimiento muy importante para que Gramm-Latta fuera aprobada. Bill Green de Nueva York pidió que se elevaran los gastos en Ayuda Médica en 3%. Carl Pursell de Michigan pidió \$30 millones para el entrenamiento de las enfermeras. Jim Leach de Iowa pidió que los \$100 millones del programa de planificación familiar fueran respetados por los recortes. Norm Lent de Nueva York pidió más dinero para Conrail. Todos ellos obtuvieron lo que solicitaron. Al igual que en estos casos, se tuvieron que dar más concesiones a otros congresistas hasta que todos estuvieron satisfechos. En palabras de Stockman: "[...] gastamos en los Republicanos [de la Cámara] tanto como habíamos intentado ahorrar con Gramm-Latta II".(170) Stockman llamo "ornamentos" a estas modificaciones al proyecto presupuestal concedidas a los miembros del Congreso. Este calificativo se debe a la comparación que hace Stockman del proyecto presupuestal de la Administración con un árbol de navidad al que todos le quieren colocar "ornamentos".

Al final, lo que sobrevivió del Gramm-Latta II original fue mínimo. En la versión final quedaron algunas reformas en los programas de estampillas para alimentos y de nutrición para los niños; se disponía que los inquilinos de las viviendas públicas tuvieran ahora que pagar 30% de la renta

en lugar del 25%, y, que los retirados civiles y militares recibieran ahora una pensión ajustada al costo de la vida una vez al año en lugar de dos. También, se estipulaba que los programas de Ayuda a las Familias con Hijos Dependientes y de Préstamos Garantizados a los Estudiantes serían reformados; y los beneficios otorgados por la Seguridad Social a los estudiantes serían eliminados rápidamente.

El total de ahorros obtenidos por estas medidas alcanzaba la gran suma de \$38 mil millones de dls. para el ejercicio fiscal de 1982, y más de \$140 mil millones hasta 1984.(171) Sin embargo, como veremos en la última parte de este capítulo, estos números no fueron más que promesas y ahorros que se quedaron en el papel, aunque Gramm-Latta fue aprobado por la Cámara de Representantes el viernes 26 de Junio de 1981.

IV.5 La reducción a los impuestos: su aprobación y ornamentación.

Julio de 1981 fue el mes en que se completó el paquete de reducción del gasto federal de la Administración (Gramm-Latta II) y en que fue aprobada su propuesta de ley tributaria. Sin embargo, también fue el mes en el que el Congreso modificó la segunda tanto como quiso.

La propuesta de ley para reducir los impuestos era uno de los programas más importantes de la agenda presidencial de Ronald Reagan. En palabras de David Stockman "era la única

cosa tras la cual él lanzó toda la fuerza de sus amplios hombros políticos'. (172) O sea, él no apoyo el recorte presupuestal tanto como pudo haberlo hecho.

El primer paso para lograr su aprobación tenía que ser promover el proyecto de ley Kemp-Roth por encima de la oposición de los Demócratas. El segundo era superar el desconocimiento de los Republicanos sobre la teoría de la oferta, y el tercero era lograr el apoyo de los miembros de la Cámara Baja. Como veremos, para lograr el primer y tercer paso, la Administración tuvo que permitir que el Congreso modificara sustancialmente el proyecto de reducción a los impuestos.

El logro del primer paso iba a resultar una labor difícil para la Administración, ya que los representantes Demócratas se habían abstenido insistentemente de otorgar cualquier tipo de apoyo al programa tributario presentado por la Administración. Además, en una reunión efectuada en marzo de 1981, los Demócratas Conservadores anunciaron a Donald Regan, Secretario del Tesoro, que ellos no iban a aceptar todo el 30% en recorte a los impuestos, y que ellos tenían su propio y más tradicional plan: un paquete de impuestos consistente en incentivos al ahorro, reducciones a los impuestos aplicados a las ganancias del capital y reducciones fiscales a las propiedades.

Ante ese panorama estaba claro que había que hacer grandes esfuerzos para allegarse el apoyo necesario para la

aprobación de Kemp-Roth: negociaciones directas del Presidente con los congresistas, promoción del proyecto en testificaciones de Stockman ante el Comité Presupuestal de la Cámara Baja, y una ofensiva desde dentro del Congreso por parte de Jack Kemp. Durante ese mes de marzo, según Stockman, todo ello y más tuvo que hacerse para sensibilizar a los congresistas sobre lo que Kemp-Roth era y significaba.

No obstante esos esfuerzos, durante el mes de abril, los Demócratas siguieron oponiéndose al plan de la Administración aunque, poco a poco, fueron otorgando más concesiones. Para principios de mayo se había conseguido que unos diez o veinte Demócratas Conservadores consideraran apoyar una versión modificada de Kemp-Roth, si el primer corte anual fuera pospuesto para 1982 y reducido al 5%, en lugar del 10% planteado originalmente. Estos mismos representantes insistieron, también, que las reducciones a los impuestos pagados por las propiedades y los incentivos al ahorro fueran parte de cualquier paquete impositivo de compromiso que se presentara en el futuro.

El 12 de Mayo, el presidente Reagan se reunió en el Salón Oval con una parte de su Gabinete. Allí, Donald Reagan anunció al Presidente que era difícil que Kemp-Roth fuera aprobado, a menos de que la Administración aceptara hacer concesiones para llegar a un pacto con el Congreso. Ronald Reagan aceptó el consejo de su Secretario del Tesoro, pero marcando el límite hasta donde él estaba dispuesto a ceder:

'Incluir algunos de sus ornamentos', pensó en voz alta, 'Bueno sí. Siempre he estado a favor de devolver los impuestos a las propiedades a un nivel razonable. Pero, con respecto al recorte a los impuestos debemos dibujar una raya. Veinticinco por ciento es lo más bajo hasta donde puedo llegar.' (173)

Una vez que el Presidente dibujó esta línea en el 25%, era más factible negociar con Don Rostenkowski, presidente del Comité de Formas y Medios (Ways and Means Committee), cuyos colegas Demócratas miembros de su Comité aun no querían aceptar el proyecto Kemp-Roth, ni siquiera en su nueva modalidad. Sin embargo, estos empezaron a ceder en su posición poco a poco y la primera semana de junio presentaron su oferta final: un recorte de impuestos del 15% total en un periodo de dos años, así como una serie de 'ornamentos' al proyecto.

Como era de esperarse, esta oferta no satisfizo al Presidente y fue rechazada. Al mismo tiempo, la Administración decidió lanzar una nueva estrategia. La tarde del 3 de junio, nueve líderes de los Demócratas Conservadores fueron llamados por Donald Reagan y James Baker a reunirse con ellos en la Casa Blanca. Para esos momentos, la Administración tenía listos la mayoría de los detalles de una nueva propuesta de ley para reducir los impuestos. Lo que la Administración necesitaba en esos momentos era formar una alianza que apoyara este proyecto.

Para ello se había convocado a la reunión. Charles W. Stenholm, G. V. Montgomery, así como los otros líderes de los Demócratas Conservadores, lo hicieron y el día siguiente, el 4 de junio, una coalición entre Republicanos y Demócratas Conservadores anunciaron su propuesta de ley de reducción de impuestos bipartidista, llamada "Conable-Hance".

Este proyecto reducía las pérdidas en los ingresos fiscales de los siguientes tres años en aproximadamente \$8 mil millones de dls. a \$10 mil millones de dls. Además, Buck Chapoton, Secretario Asistente para Política Tributaria del Departamento del Tesoro, redujo algunos excesos del plan de depreciación 10-5-3 incluido en "Conable-Hance". Las estructuras industriales fueron puestas en una categoría menos generosa de depreciación, mientras que el método de depreciación de doble balance fue eliminado. Esos y otros pasos redujeron las pérdidas en ingresos en algunas decenas de millones de dólares para los años siguientes.(174)

El logro más importante de estas dos estrategias fue eliminar los argumentos de algunos Demócratas Conservadores de que con el 25% del recorte en los impuestos, las pérdidas en los ingresos y los déficits serían muy elevados. La nueva propuesta de ley sobre recorte a los impuestos reduciría los temores de aquellos en ese sentido.

Sin embargo, a pesar de haber logrado el apoyo a "Conable-Hance" y disminuir los temores de los Demócratas

Conservadores, las presiones políticas sobre la Administración no cesaron y ahora provinieron de otro frente. En unos cuantos días, los cabilderos de las grandes corporaciones y de la Cámara de Comercio, lanzaron su ataque en contra de los cambios incorporados en "Conable-Hance" al programa "10-5-3" original. En tan sólo cuatro días lograron que casi todas sus demandas recibieran respuesta: se devolvió el proyecto de ley a su estado original, pero con un retraso de dos años en las fechas efectivas de entrada en vigor. Así, para 1984, "10-5-3" se implantó íntegramente, y se evitó la reducción en la pérdida de ingresos.

A pesar de que "10-5-3" era parte del programa fiscal de la Administración, este era resultado de un compromiso político adquirido por Reagan en la campaña presidencial de 1980. De ahí que una modificación a él no hubiera sido mal visto por la Casa Blanca. Sin embargo, no podía suceder lo mismo con el caso de Kemp-Roth. Los Demócratas Conservadores estuvieron insistiendo por algún tiempo en retrasar la primera fecha de entrada en vigor de los recortes a los impuestos por lo menos hasta 1982. La respuesta de la Casa Blanca a esta propuesta fue presionar a través de la prensa y, así, Kent Hance, líder Demócrata Conservador, tuvo que aceptar el 1 de octubre de 1981 como la fecha del primer recorte a los impuestos. Naturalmente hubo quid pro quo, pero lo que se cedió fue poco: \$2,500 dolares en créditos fiscales a cada pequeño dueño de concesiones de petróleo,

lo que costaría al Tesoro \$700 millones de dolares al año.(175)

Una vez obtenido el apoyo de uno de los principales líderes de los Demócratas Conservadores y patrocinador del proyecto bipartidista de reducción de impuestos, el siguiente paso necesario para lograr la aprobación en el Congreso al plan impositivo de la Administración era formar una coalición de apoyo. La labor no iba a ser facil ante la perspectiva que los indicadores económicos señalaban en esos momentos: estancamiento económico y perspectiva de déficits fiscales futuros.

La siguiente arena de la lucha era el Senado. Desafortunadamente para la Administración, el Comité de Finanzas de esa Cámara no era un foco de apoyo al recorte ofertista a los impuestos. Todos sus miembros Demócratas se oponían a Kemp-Roth, y sus filas Republicanas estaban llenas de escépticos. Así, cuando finalmente la propuesta de ley fue aprobada por ese Comité, el 27 de junio, esta tenía nuevos "ornamentos" para la industria de ahorros y préstamos, los pequeños negocios, la investigación y el desarrollo, los corredores de bolsa, la industria petrolera, etc.

No obstante ello, se había respetado el 25% en recortes a los impuestos a los ingresos personales que el Presidente quería. Además, al elevar un poco los ingresos y diluir "10-5-3", Robert Dole, presidente del Comité de Finanzas del

Senado, logro que la pérdida total en ingresos del paquete para 1984 fuera de \$149.2 miles de millones de dólares; es decir, tan sólo \$800 millones menos que los deseos de la Administración. (176)

Cuando la propuesta de ley pasó al piso del Senado a mediados de julio de 1981, en este lugar rápidamente se le fueron colocando "ornamentos" al proyecto de ley. Uno de ellos fue la indización de los impuestos, la cual fue propuesta por el senador Bill Armstrong de Colorado y aprobada en el piso por 57 votos contra 40. La indización del impuesto al ingreso en una economía altamente inflacionaria equivale a un recorte permanente a los impuestos, ya que elimina el ascenso de los individuos a categorías tributarias más elevadas para siempre. El problema era la combinación del recorte Kemp-Roth e indización de impuestos con una economía con baja inflación. Bajo estas circunstancias, Kemp-Roth resultaba ser un corte aún más profundo y permanente. El segundo "ornamento" fue una enmienda propuesta por Russell Long de Louisiana, y aprobada por el Senado, llamada Employee Stock Ownership Plans (ESOP). La idea de esta propuesta era subsidiar la adquisición de acciones de las empresas por parte de los trabajadores de las mismas. Para lograr ello, más del total de la compensación del empleado sería exenta del impuesto al ingreso. La inclusión de esta propuesta redujo la base gravable considerablemente, por lo que, en combinación con

la primera, se redujo la base de ingresos tributarios para 1986 en cerca de \$25 mil millones de dólares.

Estas dos propuestas, incluidas por el Senado al proyecto de reducción de impuestos de la Administración, no fueron los únicos casos de esta índole que se suscitaron en el Congreso. Los Demócratas de la Cámara de Representantes también impusieron sus modificaciones a la propuesta de ley impositiva de la Administración. La justificación para aceptarlas fue "comprar" votos para la aprobación final del proyecto. Así, con el fin de recuperar el apoyo de los Demócratas Conservadores se permitió aumentar a \$10 mil millones de dólares ciertas gratificaciones crediticias solicitadas por Kent Hance. Además, los Demócratas incrementaron una deducción propuesta, a \$5,000 dls. Y, finalmente, con el fin de agradar a los Republicanos moderados y liberales del noreste, se aceptó que se agregaran nuevos frenos impositivos para los sistemas de tránsito que emplearan jóvenes desempleados y rehabilitaran viejas plantas industriales de la región estadounidense llamada "cinturón de hielo" por su clima en invierno.(177)

Los Demócratas de la Cámara Baja además elevaron las exenciones de impuestos a los ciudadanos estadounidenses radicados en el exterior a \$100,000 dls. por año; agregaron un nuevo freno impositivo a los dividendos de las empresas de servicio público, y exentaron del impuesto federal a las herencias a casi todas las propiedades.

Parecía que había competencia entre el Senado y la Cámara Baja por colocar más "ornamentos" a la propuesta de ley: los representantes Demócratas le agregaron certificados de ahorro libres de impuesto, IRAs para todos, depreciaciones especiales para compañías transportistas afectadas por la eliminación de la reglamentación gubernamental, mayores concesiones de depreciación a los planes de pensión de los profesionales (Keogh Plans), y nuevos créditos a la investigación y el desarrollo.

Finalmente, las empresas pequeñas fueron prácticamente exentas de los impuestos corporativos; las deducciones al cuidado de los niños fueron aumentadas sustancialmente y los granjeros obtuvieron nuevos beneficios fiscales.

Para poder pagar todos estos nuevos "ornamentos", los Demócratas eliminaron los recortes en los impuestos a los individuos y a las corporaciones. Ello eliminaba cualquier posible acusación de ser irresponsable -fiscalmente hablando- y daba más competitividad a su proyecto. Además, causaba división en la coalición Republicanos-Demócratas Conservadores.

Por ello, y para fortalecer a esta, la Casa Blanca se reunió con los líderes de esta coalición el 23 de julio de 1981. De esa reunión surgió el proyecto "Conable-Hance II". Este era un nuevo proyecto de ley diseñado para ganar la batalla en el Congreso y lograr su aprobación. El primer objetivo de esa reunión era no permitir que Conable-Hance II

costara, para 1984, más de lo que la Administración había dicho en Febrero que el recorte a los impuestos costaría: \$150 mil millones de dólares. El segundo objetivo era respetar la línea del 25% dibujada por el Presidente. Después de eso, todo lo que ganara votos podía ser incluido.

A insistencia del representante Republicano, Barber B. Conable, lo primero que se incorporó en esa misma reunión a Conable-Hance II fue la indización a los impuestos efectiva a partir de 1985. Posteriormente, cerca de \$6 mil millones de dls. en ventajas para las pequeñas empresas fueron agregadas. En tercer lugar, se incorporó un subsidio a la industria petrolera a través de un crédito fiscal del 15%. En cuarto lugar, las agencias cuidadoras de niños fueron exentas de los impuestos a las utilidades. La propuesta de ley ya contenía el IRA para todos y la propuesta del plan Keogh, las cuales, juntas, costarían \$90 mil millones de dólares en ingresos perdidos durante la década. Pero, ahora, se agregó una deducción del 15% de interés, con un costo de varias decenas de miles de millones de dólares.(180)

De esta manera, 'Conable-Hance II' incorporaba todo lo que los Demócratas habían propuesto sobre la imposición a las propiedades y donaciones, así como unos nuevos 'ornamentos'. Estas provisiones fiscales a las propiedades costarían tan sólo \$114 millones de dls. en 1982, pero, para 1990, costarían \$11 mil millones de dls. anuales; es decir, 100 veces mas.(179)

Estos no fueron los únicos "ornamentos" que la propuesta de ley impositiva recibió en esa reunión. A petición de Dick Schulze, Republicano miembro del Comité de Formas y Medios, se incorporaron créditos fiscales a la inversión con valor de \$1.6 miles de millones de dólares. Por su parte, Conable pidió incluir una deducción caritativa a las Niñas Exploradoras y al Ejército de Salvación, con un valor de \$1 mil millones de dólares.(180)

Esa misma tarde del 23 de Julio de 1981 se presentaron los Demócratas Conservadores en la Casa Blanca y lograron modificar un punto de "Conable-Hance II".

Afortunadamente, y a pesar de todos los "ornamentos" que se le incluyeron, se logró que "Conable-Hance II" tan sólo quebrantara la meta de \$150 mil millones de dls. en ingresos perdidos hasta 1984, en tan sólo \$1 mil millones de dolares.

El siguiente paso dado por la Administración para lograr la aprobación de su proyecto fiscal fue hacer uso de los dotes de "gran comunicador" de Ronald Reagan.

Así, el 27 de Julio de 1981, el Presidente se presentó en la televisión ante la nación, pidiendo el apoyo a "su" proyecto de ley sobre impuestos. Esta estrategia estaba diseñada para lograr aquello, así como para derrotar el proyecto de ley sobre impuestos preparado por los Demócratas de la Cámara de Representantes. En este mensaje televisivo, Reagan invitó a los ciudadanos norteamericanos a escribir a

sus Congresistas y Senadores, pidiéndoles que aprobaran el proyecto "Conable-Hance II". Lo que los ciudadanos estadounidenses no escucharon esa noche era que este proyecto iba a reducir los ingresos federales en \$3 millones de millones de dólares en el transcurso de la década.

La respuesta al mensaje del presidente fue positiva. Inmediatamente después de la aparición de éste en la televisión, toneladas de cartas y telegramas empezaron a llegar al Congreso, lo que inclinó la balanza del lado del proyecto de la Administración.

Sin embargo, aún tuvieron que hacerse más concesiones antes de lograr el apoyo total. Unas horas antes de la votación en la Cámara, los Representantes Demócratas por Georgia ofrecieron sus votos a cambio de que se mantuviera el programa de subsidios a la producción de cacahuates. Ello iba en contra de los principios librecambistas de la Administración. Sin embargo, se sacrificaron estos en función del interés más inmediato: conseguir votos.

Una vez que este hecho sucedió, la ola de apoyo Demócrata se dejó venir. El 28 de Julio, un día antes de la votación, el Congresista Demócrata por Washington, Norm Dicks, anunció su apoyo a "Conable-Hance II". A este le siguió el Representante Demócrata por Nueva York, Mario Biaggi, quien anunció su apoyo a "Conable-Hance II", sobre la base de que el presidente le había prometido la restauración de los beneficios mínimos de Seguridad Social. Así, uno de los

últimos votos también tuvo que ser negociado (aunque, según Stockman, sólo hubiera sido en la mente de Biaggi). La paradoja de este hecho era que, en el futuro, habría que desembolsar grandes sumas de dinero para pagar lo que se había concedido a cambio de estos votos.

El recorte a los impuestos Kemp-Roth por sí solo nunca tuvo oportunidad de ser aprobado. Este sólo se hizo viable gracias a su fusión con la propuesta de depreciación "10-5-3" presentada por la coalición empresarial, así como a la serie de "ornamentos" que le agregaron los políticos del Congreso en Junio y Julio de 1981. Así, una vez hechas todas esas modificaciones, el 29 de Julio de 1981, el proyecto de reducción a los impuestos de la Administración fue aprobado por el Congreso.

Cerca de \$1 millón de millones de dls. en ingresos por impuestos tuvieron que ser sacrificados con el plan de la coalición empresarial y en los "ornamentos" de los Congresistas, con el fin de que se aprobara una reducción ofertista que buscaba generar ingresos por la misma magnitud. (Cuadro no.16)

Así, con la reducción en los ingresos fiscales resultante de la versión final de Kemp-Roth, con los incrementos en los gastos militares agregados al Presupuesto de Egresos por el Departamento de Defensa, y con los fracasados intentos por recortar los egresos federales, principalmente en gastos de Seguridad, se sentó la base para los déficits observados en

Cuadro no. 16

Costo de la Ley de Reducción a los Impuestos de 1981
(miles de millones de dls.)

Año	Kemp-Roth*	"10-5-3"	"Ornamentos" de los politicos	Costo Total	% PNB
1982	25	10	6	41	1.3
1983	58	18	17	93	2.9
1984	87	26	24	137	3.8
1985	100	36	33	169	4.4
1986	113	50	48	211	5.0
1987	127	61	63	251	5.5
1988	142	65	76	283	5.8
1989	158	66	92	316	6.0
1990	173	70	109	352	6.2
Total	983	402	468	1853	

* Modificado a 5-10-10

Fuente: David Stockman, The Triumph of Politics (New York: Harper and Row Publishers, 1986)p.268

los años fiscales de 1981, 1982, 1983, 1984, y 1985. (181) Otros factores que ayudaron a que se generaran esas situaciones fueron: los fracasados intentos de Stockman, a lo largo de todo ese tiempo, por reducir los gastos en la Seguridad Social y en la Defensa; la caída de los ingresos federales provocada por el estancamiento económico de 1982; los elevados intereses reales pagados por concepto de deuda federal y, finalmente, un detalle técnico de la Curva de Laffer:

Esta curva plantea que se obtendría un incremento en la recaudación si se reducen las tasas de impuestos. Sin embargo, esto sólo puede darse si el recorte tributario se inicia en una economía con inflación cero.

La economía que heredó Ronald Reagan distaba mucho de cumplir esa restricción. Así, el imperativo primordial de su programa económico era frenar la tasa de crecimiento de los precios. El electorado estadounidense, su tradicional conservadurismo y la doctrina ofertista (basada en el supuesto de una inflación cero mantenida por el patrón oro), se lo demandaron.

Al lograr cumplir con este objetivo, la Administración Reagan generó un efecto sorpresivo: la caída de los ingresos fiscales esperados. De igual manera, al frenar la inflación, la Administración detuvo también al ascenso de los individuos hacia categorías tributarias más elevadas. En contraste con una economía altamente inflacionaria, la cual

aumenta los impuestos al colocar a la gente en categorías tributarias más elevadas, una economía con baja inflación genera que los impuestos se mantengan constantes o no crezcan tan rápidamente. Ello merma en forma dramática los ingresos del Departamento del Tesoro de lo que se hubiera esperado en un régimen inflacionario.

De esta manera, el programa económico del presidente Reagan comprendió dos recortes presupuestales: el final del ascenso de los individuos hacia categorías tributarias más elevadas y el 25% de recorte en las tasas de impuestos.

La Curva de Laffer no puede, en el corto plazo, generar los ingresos necesarios para cubrir la pérdida en la recaudación resultante de ambos recortes. Así, con el fin de mantener el presupuesto equilibrado, era importante que la Administración Reagan no sólo mantuviera la disciplina fiscal, sino que también implementara drásticos recortes en el presupuesto de egresos.

Dado que uno de los elementos centrales del programa económico era elevar considerablemente los gastos militares, la única forma de evitar grandes desequilibrios en el presupuesto era centrar las reducciones en los programas del amplio Estado Benefactor estadounidense. Esta era la única forma de compensar la reducción en los ingresos recaudados vía impuestos. Además, ello coincidía con la idea central del programa económico del presidente Reagan: un gobierno mínimo.

Sin embargo, ello también implicaba el enfrentamiento con una sociedad que dependía en gran manera de los beneficios otorgados por el Estado y con un sistema político sobre el que esa sociedad ejerce gran control. Cualquier ataque a los programas de Seguridad Social implicaba un combate político con los defensores, dentro de la Administración y en el Congreso, de los intereses de los beneficiados por la Seguridad Social, de los granjeros, de los educadores, de los oficiales locales y estatales, de la industria de la construcción, así como de muchos otros grupos.

Con el fracaso de la Administración en su intento por cortar los programas del Estado Benefactor estadounidense, este sobrevive a una era de conservadurismo, donde uno de los objetivos del grupo que gobierna era, precisamente, su desmantelamiento. Sin embargo, la sociedad estadounidense se opuso a ello, a pesar de los efectos negativos de los déficits: altas tasas de interés, absorción del gobierno de los ahorros privados (crowding_out) y, peligro del resurgimiento de la inflación en el futuro si esos déficits son monetarizados.

Hasta ahora, este último hecho ha sido conjurado por el flujo de ahorro externo hacia los Estados Unidos, ya que este ha financiado esos déficits. Sin embargo, el ingreso de capitales foráneos a los Estados Unidos han hecho de ese país una nación deudora por primera vez desde la Primera Guerra Mundial. Ello hará en el futuro que la economía

norteamericana crezca a un ritmo menor del que experimentaría si no tuviera que pagar esas deudas. El pueblo norteamericano ha sacrificado niveles de vida futuros al incurrir en ese endeudamiento. He aquí el gran precio que deberá pagar al no evitar los déficits observados en los últimos años.

Conclusiones

Cuando Ronald Reagan se enfrentó al Presidente Jimmy Carter en un debate televisivo durante la campaña presidencial de 1980 preguntó al electorado: ¿se encuentra usted mejor hoy en día que hace cuatro años? La respuesta a esta pregunta la dió el pueblo estadounidense a través de sus votos a favor del candidato Republicano en las elecciones efectuadas en Noviembre de ese año.

En efecto, en el intervalo comprendido entre enero de 1976 y mediados de 1980, los problemas económicos se habían acentuado en los Estados Unidos y habían afectado severamente a los habitantes de ese país. El problema más grave y tangible para el ciudadano común era el de la inflación, la cual se había elevado en ese periodo del 3.7% anual al 13.1% anual. Ese importante incremento en la tasa de crecimiento de los precios no sólo afectó a los consumidores en general, que veían disminuir el poder de compra de su dinero, sino que afectó particularmente a diversos sectores de la población como aquellos que obtenían ingresos fijos, aquellos que tenían bonos de deuda pública, y aquellos que vivían de pensiones fijas, quienes veían como se deterioraban sus ingresos reales.

El problema de la inflación no era el unico que afectaba a la economía estadounidense en 1980. Sin embargo, era el que más preocupaba al electorado y al candidato Reagan. Por

ello, este último planteó, como objetivo primordial de sus proyectos de política económica, el abatir la inflación. Además, presentó una serie de ideas que prometían resolver algunos de los otros problemas que afectaban a la economía estadounidense en esos momentos, así como restaurar la salud económica.

Los instrumentos considerados por el candidato Reagan para lograr esos objetivos eran una serie de políticas de tipo neoclásico, entre las que destacan: una política monetaria restrictiva que abatiera la tasa de inflación; una política de corte ofertista que incentivara el ahorro y el trabajo a través de un recorte en las tasas de impuestos, y la reducción o eliminación de los programas gubernamentales, con el fin de minimizar la participación del gobierno en la economía.

Una vez que el electorado le dio el triunfo en las elecciones presidenciales de 1980 y se instaló en la Casa Blanca en enero de 1981, Ronald Reagan intentó poner en práctica sus ideas. Para el manejo de una de ellas, la política monetaria restrictiva, contó con el apoyo de la Reserva Federal, la cual coincidía con Reagan en este aspecto. Para la implementación de las otras, colocó gente comprometida con esas ideas en puestos donde pudieran hacerlo. El Programa de Recuperación Económica presentado por la Administración en Febrero de 1981, y elaborado por la Oficina de Dirección y Presupuestación de la Casa Blanca,

contenía en su columna vertebral el programa ofertista que Reagan incorporó a su proyecto de política económica. Otro elemento muy importante incluido en el Programa de Recuperación Económica y que era parte sustancial del proyecto político de Ronald Reagan, era el aumento considerable de los gastos en defensa. Un tercer elemento importante incluido en este documento y que es parte del enfoque ofertista, era la reducción de los gastos gubernamentales en ciertas áreas, principalmente, aquellos del Estado Benefactor estadounidense.

La política monetaria operada por la Junta de la Reserva Federal logró su objetivo de controlar la tasa de crecimiento de los precios. Sin embargo, el costo en que se incurrió para lograrlo fue una severa recesión en la economía estadounidense que se dejó sentir a partir del tercer trimestre de 1981 y se prolongó hasta julio-agosto de 1982. El efecto interno más negativo de esa caída en la actividad económica fue el elevado nivel de desempleo que se experimentó en ese periodo en los Estados Unidos. Por su parte, los efectos externos de esa recesión fueron varios, destacando por sus consecuencias, la caída de las exportaciones de diversos países hacia los Estados Unidos, y el aumento de los intereses cargados a las deudas de los países del Tercer Mundo.

La percepción de que se estaba logrando abatir la inflación, de que la recesión era más aguda de lo que se

había previsto, y el estallido de la crisis de la deuda externa latinoamericana en agosto de 1982, hicieron que la Junta de la Reserva Federal decidiera abandonar la ortodoxia monetarista con el fin de estimular a la economía y así, disminuir el nivel de desempleo y lograr que la recuperación económica impulsara las exportaciones de los países con problemas de deuda externa. Así, a partir del último trimestre de 1982, la Reserva Federal inició un proceso de reducción de las tasas de interés, paralelamente a la aplicación de una política monetaria un poco más expansiva en los momentos en que la actividad económica se encontraba contraída.

Esta medida pragmática tomada por la Administración Reagan cambió el carácter de su política económica, haciendo de ella una mezcla heterogénea que incluía elementos keynesianos -política monetaria expansiva y elevados gastos públicos- y dejaba atrás la ortodoxia neoclásica del programa económico planteado originalmente. La presencia de los elevados gastos públicos resultó del interés político de Ronald Reagan por restablecer el poderío militar de su país a través de amplios gastos del Departamento de Defensa, así como por el fracaso de la Administración en lograr recortar considerablemente los gastos federales en el sector no militar.

La combinación de esta política económica heterodoxa -política monetaria expansiva, baja en las tasas de interés,

reducción en las tasas de impuesto, elevado gasto público en el sector militar— con la respuesta del sector privado (alto nivel de inversión y consumo) a esta combinación de política económica generaron, a partir de los primeros meses de 1983, el periodo de expansión económica más prolongado de la postguerra en los Estados Unidos. Esta expansión económica se manifestó en incrementos en la producción manufacturera, en una elevación de la tasa de utilización de la capacidad existente, y en un elevado nivel de crecimiento del PNB.

Así mismo, este periodo de expansión económica vino acompañado de una caída importante en el nivel de inflación y desempleo, de un aumento de la productividad laboral y de la tasa de inversión privada, y de una caída de las tasas de interés nominales. Sin embargo, también vino acompañado de amplios déficits tanto en la balanza comercial como en el presupuesto del gobierno federal.

Las bajas tasas de crecimiento de los precios observadas, tanto en el periodo de recesión como en el de expansión, son indicadores de que la política económica de la Administración Reagan había sido exitosa en alcanzar el objetivo principal que se había propuesto: abatir la inflación. Ello había sido posible gracias al manejo de la política monetaria, a la reducción de los precios de la energía importada, al flujo de importaciones producto de la fortaleza del dólar, y, finalmente, a la expansión de la producción impulsada por la política fiscal de la

Administración, y que limitó las presiones que sobre la demanda agregada ejercían las compras del gobierno, así como los gastos en consumo hechos por el sector privado.

Así mismo, el incremento sustancial observado en 1983 y 1984 de la tasa de inversión privada también señala que la Administración Reagan alcanzó sus objetivos de estimular el trabajo y la inversión a través de la reducción en las tasas de impuestos.

El rápido crecimiento observado en 1983 y 1984 de la actividad económica también puede ser considerado indicador de éxito del programa económico del primer periodo de administración de Reagan. Sin embargo, es importante destacar que ello no se debió solamente a un incremento en la producción resultante de las medidas ofertistas implementadas por el gobierno. No obstante que los recortes en las tasas de impuestos a las empresas dejaron a estas con mayor capital para producir, y que los recortes en las tasas de impuestos a los individuos dejaron a estos con más dinero para ahorrar y gastar, la expansión económica estuvo estimulada, en gran medida, por los gastos en consumo hechos por los individuos, gracias a sus mayores ingresos disponibles y al crédito más barato, así como por la demanda por bienes y servicios generada por los amplios gastos gubernamentales. De esta manera, es posible sugerir que el experimento ofertista debió sus logros en este rubro a la

mezcla que se hizo de las políticas ofertistas con algunas otras de corte Keynesiano.

En contraste con los anteriores indicadores positivos, aparecen como símbolos de que el experimento ofertista implementado por Ronald Reagan no alcanzó todos los objetivos que se planteó el crecimiento de los gastos gubernamentales, la supervivencia del Estado Benefactor estadounidense, y los enormes déficits fiscales.

Estos últimos fueron el resultado de la combinación de una serie de factores: los aumentos en los gastos militares, las reducciones en las tasas de impuestos, el fallido intento de la Administración por reducir los gastos públicos en algunos programas, un crecimiento de la economía menor que el asumido por la Administración al formular su proyecto presupuestario, y las altas tasas reales de interés pagadas por el gobierno a los tenedores de bonos de su deuda pública. Otro factor que tuvo un peso relativo importante puede ser sintetizado en una frase: "el triunfo de la política".

Este hecho se manifestó a través de: la incorporación de enormes gastos militares en el presupuesto de egresos; las modificaciones hechas al proyecto Kemp-Roth para que éste fuera aprobado por el Congreso; la incorporación hecha del programa "10-5-3" al proyecto de reducción a los impuestos del candidato Reagan con el fin de que aquel obtuviera el apoyo del sector empresarial; los recortes no efectuados

debido a las concesiones otorgadas a los políticos de la Administración y del Congreso para lograr la aprobación de otros; la obstrucción interpuesta por los congresistas a las propuestas de Stockman para reducir al mínimo al Estado Benefactor y; finalmente, la falta de voluntad del presidente Reagan para imponer esa medida ante los costos políticos que ello implicaría (impopularidad, pérdida de votos para su partido en las elecciones legislativas, etc.)

Por su parte, los gastos federales se incrementaron año con año, en lugar de disminuir, como lo había planteado Reagan. Entre 1980 y 1984, los gastos hechos por el gobierno federal aumentaron, en términos nominales, en un 40%. Todos los rubros del gasto federal se incrementaron año con año, con excepción de la energía, la ciencia espacial, los recursos naturales y el medio ambiente, los créditos al comercio y a la vivienda, el desarrollo regional y comunitario, la educación, y la asistencia fiscal. Los rubros donde se manifestaron los incrementos más importantes fueron la defensa nacional, el pago por intereses de la deuda pública, y los gastos del Estado Benefactor estadounidense!

El programa económico preparado por la Administración planteaba objetivos difíciles de conciliar: reducir las tasas de impuestos, abatir la inflación, incrementar los gastos militares, y, a la vez, equilibrar el presupuesto. Los cortes en los impuestos y la reducción en la tasa de

inflación disminuyeron los ingresos federales, a la vez que los incrementos en los gastos militares aumentaron los egresos. Por ello, si se querían evitar crónicos déficits públicos era necesario que se recortaran los gastos civiles.

El presidente Reagan deseaba disminuir al mínimo al Estado Benefactor estadounidense. Haberlo hecho le hubiera redituado un beneficio doble: reducir el tamaño del gobierno y evitar enormes déficits públicos.

Sin embargo, careció de la voluntad política para imponer los recortes a los gastos sociales y para ganar la batalla librada en el Congreso para reducir al mínimo al Estado Benefactor. Programas como Seguridad Social, Cuidados Médicos, Seguro al Ingreso, Servicios y Beneficios a los Veteranos incrementaron sus desembolsos año con año entre 1981 y 1984. Sumados estos cuatro programas con los demás del Estado Benefactor (agricultura, salud, créditos a la vivienda, transportación, desarrollo regional y comunitario, educación, etc.) desembolsaron cerca de la mitad del total de los egresos federales. Los gastos en los programas Seguridad Social y Cuidados Médicos sobrepasaron, por sí solos, los gastos en defensa nacional.(182)

Cada programa condenado a ser recortado considerablemente por el Programa de Recuperación Económica de febrero de 1981, superó esta amenaza y, así, el Estado Benefactor estadounidense se mantiene firme, modificando el libre juego de las fuerzas del mercado en tres direcciones: a)

impulsando el crecimiento económico; b) garantizando a los ciudadanos un nivel mínimo de ingreso, independientemente del valor de mercado de su trabajo; c) reduciendo los márgenes de inseguridad al permitir a los individuos enfrentar ciertas "contingencias sociales" (enfermedades, vejez, desempleo, etc.). El presidente Reagan hubiera deseado que estas funciones las realizara el mercado por sí mismo. También hubiera querido balancear el presupuesto federal. Sin embargo, la política económica de su primera Administración fracasó en alcanzar ambos objetivos.

La última parte del Cuadro no.17 sugiere que si las políticas económicas seguidas en 1981 se hubieran mantenido, no se hubieran dado déficits estructurales significativos. Sin embargo, bajo la política económica puesta en marcha a partir de 1982, el panorama futuro de la economía estadounidense heredado por la Administración Reagan son amplios y crecientes déficits estructurales. El déficit estructural está proyectado a aumentar a partir del 3% del PNB en 1984, un 0.5% al año, hasta alcanzar el 5.5% del PNB en 1989.(183) Durante las pasadas tres décadas, en ningún año había sucedido que hubiera déficits estructurales del 3% del PNB. La deuda nacional está proyectada a aumentar rápidamente como parte del PNB, del 35.4% en 1983, al 49.4% en 1989.(184)

El Cuadro no.17 nos muestra también una explicación de cómo el Programa Económico de Reagan, tal y como lo aprobo

Cuadro no. 17

Causas de los Déficits
(Porcentaje del PNB)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Deficit de la política de 1981	3.1	2.1	1.5	0.8	0.3	-0.2
Reducciones a los impuestos	2.6	3.0	3.5	3.9	4.1	4.4
Incremento en los gastos militares	0.7	0.9	1.0	1.2	1.3	1.4
Cortes en los gastos civiles	-1.3	-1.5	-1.7	-1.6	-1.5	-1.5
Efectos de los costos de los intereses	0.2	0.5	0.8	1.1	1.4	1.9
Deficit proyectados	5.3	5.0	5.1	5.4	5.6	6.0
<u>Deficits estructurales</u>						
Política de 1981	0.8	0.4	0.2	-0.3	-0.4	-0.8
Política corriente	3.0	3.3	3.8	4.3	4.9	5.5

Fuente: Lawrence H. Summers, "The Long-Term Effects of Current Macroeconomic Policies" en Hulten, Sawhill The Legacy of Reaganomics (Washington, D.C.:Urban Institute Press,1984)p.189

el Congreso, ha llevado a esta situación. En relación a una base determinada por las políticas en práctica al final de la Administración Carter, tan sólo han habido mínimos cortes en los gastos federales totales, exclusivamente en pagos por intereses. En 1984, los recortes en los gastos civiles excedieron los gastos en defensa en tan sólo el 0.6% del PNB. Si se continúa el crecimiento en los gastos en defensa, esta diferencia caerá en 1989 a tan sólo el 0.1% del PNB.

Las acciones de política para bajar los gastos civiles que han fructificado, han sido canceladas casi completamente por los gastos militares.

Es evidente que las causas primarias de los amplios déficits que se preveen, son la reducción de los impuestos y los costos extra en intereses incurridos para su financiamiento. En 1989, por ejemplo, los efectos combinados de la legislación impositiva de 1981 y 1982 reducirá los ingresos en un 4.4% del PNB. Los costos extra de los intereses que se deben casi totalmente a la acumulación de deuda causada por reducciones en los ingresos en los años previos, totaliza 1.9% del PNB. Estos dos factores, por si solos, cuentan por más del total del déficit proyectado.

El papel creciente de los gastos en intereses merece ser destacado. El simple pago del costo por intereses extra incurrido como resultado del recorte en los impuestos, requerirá en 1989 un incremento en los impuestos de cerca

del 2% del PNB. Esto es equivalente a un incremento de más del 20% en los impuestos a los ingresos personales.

La gran paradoja del proyecto económico de Ronald Reagan es que los déficits federales que ha generado tendrán que ser cubiertos en el futuro con inflación -si estos son monetarizados-, o con más impuestos -si no se quieren reducir los gastos federales-. Es decir, con los dos 'males económicos' que el presidente Reagan se comprometió a erradicar de la economía de su país.

Notas

(1) Robert E. Kelher y William F. Orzechowski, "Orígenes clásicos de la economía de la oferta", en Perspectiva Económica, no.36 (octubre-diciembre 1981)pp.38

(2) David Hume, Writings on Economics, ed. Eugene Rotwein (Edinburgh: Thomas Nelson and Sons, 1965)p.87 citado por Robert Lekachman, Greed is not enough: Reaganomics (New York: Pantheon Books, 1982)pp.49

(3) Adam Smith, An Inquiry Into the Nature and Causes of The Wealth Of Nations, ed. por Edwin Cannan (Chicago:Chicago University Press, c1976)p.352

(4) ibid.,p.435

(5) Thomas Sowell, op.cit.,p.4

(6) Paul Lambert, "The law of markets prior to J.B. Say and the Say-Malthus debate" en International Economic Papers, no.6 (1956)pp.7-22; J.J. Spengler, "The physiocrats and Say's law of markets" en Essays in Economic Thought, ed. por J.J. Spengler y W. R. Allen,pp.161-214. citado en Sowell, ibid.,p.12

(7) Jean Baptise Say, A Treatise Of Political Economy (New York: Sentry Press, 1964)p.137

(8) Sowell, op.cit.,p.17

(9) Smith, op.cit.,p.363

(10) Say, op.cit.,153

(11) ibid.,p.179

(12) ibid.,p.278

(13) ibid.

(14) Sowell, op.cit.,pp.20-21

(15) James Mill, Comerce Refended (London: C. and R. Baldwin, 1808)pp.70 citado por Sowell, op.cit.,p.21

(16) ibid.

(17) Mill, op.cit.,p.83-84 citado por Sowell, ibid.,p.22

- (18) ibid.,p.23
- (19) ibid.
- (20) James Mill, Elements of Political Economy (London: Henry G. Bohn, 1844)pp.228-231 citado por Sowell,ibid.
- (21) Mill, ibid.,p.232 citado por Sowell,ibid.
- (22) John Stuart Mill, Principles of Political Economy, lib. III, cap.XIV,p.52 citado por John Maynard Keynes, Teoria general de la ocupacion, el interes y el dinero (Mexico: FCE, 1943)p.28
- (23) Kelher, op.cit.,p.40
- (24) ibid.
- (25) ibid.
- (26) Warren T. Brookes, The Economy in Mind (New York: Universe Books, 1982)p.54
- (27) ibid.p.55
- (28) ibid.
- (29) ibid.
- (30) ibid.
- (31) ibid.56
- (32) Walter W. Heller, "Kennedy's Supply Side Economics", en Challenge, v.24, no.2, (may-June 1981)p.14
- (33) Victor A. Canto, Douglas H. Joines y Robert I. Webb, "The revenue effects of the Kennedy tax cuts", en Arthur Laffer (et.al.) Foundations of Supply-Side Economics: Theory and Evidence (New York: Academic Press, 1983)p.82
- (34) Ibn Khaldun, "Taxation and the Reason for High and Low Tax Revenues", Universal History I: The Muqaddimah, citado por Arthur Laffer (et.al.) The Prototype Wedge Model (Boston,Mass.: H.C. Wainwright and Co., Economics, 1979)p.23
- (35) ver Laffer, Foundations...
- (36) Laffer, The Prototype...,p.24
- (37) James E. Buchanan y Dwight R. Lee, "Politics, Time, and the Laffer Curve" en Journal of Political Economy, v.90, no.4 (agosto 1982)pp.816-819

(38) Jude Wanniski, "Taxes, Revenues, and the Laffer Curve" en Arthur Laffer (ed.) The Economics of the Tax Revolt (New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1979)p.9

(39) Alan S. Blinder, "Thoughts on the Laffer Curve", en Laurence H. Meyer, The Supply-Side Effects of Economic Policy (St. Luis, Mo: Center for the Study of American Business, Washington University, 1981)p.83

(40) Jack Kemp, An American Renaissance: a Strategy for the 1980's (New York: Harper and Row Publishers, c1979)p.37

(41) Laffer, The Prototype...,p.2

(42) Blinder, op.cit.,p.81-91

(43) Bruce Kimzey, Reaganomics (St. Paul, Minn.: West Pub. Co., c1983)pp.34-35

(44) ibid.,p.36

(45) Paul Craig Roberts, "The Breakdown of the Keynesian Model", en The Public Interest, no.52 (verano 1978)p.7

(46) ver Roberts, ibid.pp.20-23, Kemp, op.cit.,207p. y George Gilder, Riqueza y pobreza (tr.) Rafael Urbina (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1982)395p.

(47) Gilder, ibid.,p.77

(48) Leonard Silk, "La productividad aumenta otra vez a un alto ritmo en E.U." en Excelsior (23 de enero de 1984) Secc. financiera,p.1

(49) Algunas de las causas de la caída de la productividad están generalmente identificadas, aunque existe desacuerdo con respecto a su papel preciso. Las causas mas próximas incluyen el drástico incremento en los precios de la energía, el influjo de grandes cantidades de trabajadores sin experiencia, asociado con el crecimiento poblacional de los años cincuenta, el rápido crecimiento de la fuerza laboral, la regulación gubernamental, y la reducción del traslado del empleo del sector agrícola al no agrícola. Así mismo, se señalan el lento crecimiento de la inversión de capital por trabajador y los efectos desincentivadores del oneroso sistema fiscal.

(50) Lloyd Bensten, "Chairman's Introduction" en The International Economy: U.S. Role in a World Market, (Washington D.C.: Joint Economic Committee, 1980)p.ii

(51) E.E.U.U., Joint Economic Committee, Special Study on Economic Change, The International Economy: U.S. Role in a

World Market, (Washington D.C.: Joint Economic Committee, 1980)p.16

(52) ibid.p.17

(53) E.E.U.U. Council of Economic Advisers, Economic Report of the President, (Washington,D.C.: United States Printing Office, 1985)p.23

(54) ibid.p.24

(55) calculado con base en las cotizaciones aparecidas en ibid.p.351

(56) ibid.p.24

(57) ibid.

(58) ibid.p.192

(59) David Stockman, The Triumph of Politics, New York: Harper and Row Publishers,p.409

(60) ibid.

(61) E.E.U.U., Executive Office of the President, Office of Management and Budget, Historical Tables: Budget of the United States Government, (Washington, D.C. U.S.G.P.O.) tabla 6.2 (1)

(62)ibid.

(63)ibid.

(64) David Tlaiye y Claudio F. Urencio, "El programa económico de Estados Unidos y sus efectos en la economía mexicana" en Comercio Exterior, v.32, no.10, (octubre de 1982)p.1087

(65) Arthur Burns, "The Reagan Economic Program" en The Kathleen Price Bryan Lecture Delivered at the University of North Carolina, Greensboro, North Carolina (marzo 31,1981)p.1

(66) ibid.

(67) Leonard Silk, "Diagnóstico y recetas para una economía" en Contextos, no.20 (20-26 mayo de 1982)p.6

(68) David Tlaiye y Claudio F. Urencio,op.cit.,.1087

(69) E.E.U.U., Council of Economic Advisers, op.cit.,p.21

(70) Burns, op.cit.,p.3

(71) Ronald Reagan, Americas New Beginning: A Program for Economic Recovery (Washington, D.C.: The White House, febrero 18 de 1981)p.1

(72) ibid., p.3

(73) ibid. p.5

(74) Alexander Haig, "Statement Before the Senate Committee on Foreign Relations" en Department of State Bulletin (Washington, D.C.: U.S. G.P.O, abril de 1981) citado por Roberto Bouzas, "La política económica del gobierno de Reagan" en Comercio Exterior, v.32, no.2 (Mex. D.F.: febrero de 1982)p.159

(75) Reagan, op.cit., p.5

(76) ibid.

(77) ibid.

(78) ibid.

(79) ibid., p.16

(80) ibid.

(81) ibid.

(82) ibid.

(83) Kimzey, op.cit., p.55

(84) ibid., p.47

(85) ibid., p.48

(86) ibid., p.49

(87) ibid. p.51

(88) En su análisis teórico, Friedman especifica ecuaciones de ajuste dinámico. Sin embargo, supone, sin presentar ninguna prueba, que el sistema converge en el largo plazo al equilibrio general. Ver Milton Friedman, "A Theoretical Framework for Monetary Analysis" en Milton Friedman's Monetary Framework, ed. Gordon (Chicago: University of Chicago Press, 1970)

(89) J.S. Mill, Principles of Political Economy, citado por Fazzari, op.cit., p.105

(90) Con el fin de apoyar la reelección del Presidente Carter en 1980, la Reserva Federal siguió una política

monetaria "floja" a partir de julio de ese año, con el fin de estimular a la economía en vísperas de las elecciones.

(91) J.A. Cacy, 'Monetary Policy in 1981 and 1982' en Economic Review, v.66, no.10 (diciembre 1981)p.4

(92) ibid.

(93) ibid.

(94) ibid.

(95) E.E.U.U., Council of Economic Advisers, op.cit. 1983,p.241

(96) Cacy, op.cit.,p.8

(97) El Programa de Reforma Tributaria del Presidente Reagan se puso en marcha hasta octubre de 1981.

(98) Cacy, op.cit.,p.8

(99) ibid.p.9

(100) E.E.U.U., Council of Economic Advisers, op.cit.,p.9

(101) ibid.

(102) ibid.,p.163

(103) Cacy, op.cit.,p.10

(104) ibid.p.9

(105) Una repentina subida en la construcción de viviendas y en la venta de automoviles -alentada por una caída aguda de las tasas de interés en la primavera de 1980- había impulsado a la economía hacia adelante en la segunda mitad de 1980. El impulso de tal avance se proyectó hasta 1981, dado que la actividad económica creció significativamente en el primer trimestre de ese año.

(106) E.E.U.U., Council of Economic Advisers, op.cit.,p.169

(107) ibid.p.165

(108) ibid.,p.164

(109) ibid.

(110) Mientras que en Enero de 1981 la construcción se comportó a una tasa anualizada de \$255.4 miles de millones de dólares, en los siguientes meses se precipitó hasta caer

a una tasa de \$228.8 miles de millones en diciembre de ese año.

(111) E.E.U.U., Council of Economic Advisers, op.cit., p.197.

(112) Datos calculados con base en las cotizaciones promedio trimestrales. Entre el primer y tercer trimestre de 1981, la revaluación del dólar fue mucho mayor que lo indicado por estas cifras. Sin embargo, en el último trimestre de 1981 las demás divisas se recuperaron con respecto al dolar.

(113) E.E.U.U., Council of Economic Advisers, op.cit., p.276.

(114) ibid.

(115) ibid.

(116) ibid., p.165

(117) ibid., p.225

(118) ibid., p.165

(119) ibid.

(120) ibid., p.167.

(121) ibid., p.225

(122) ibid., p.205

(123) ibid., 1985, p.344

(124) Paul A. Volker, "Midyear Report to Congress on Monetary Policy Objectives for 1982" (20 Julio 1982) citado por A. Cacy, Glenn H. Miller Jr. y Diane Seibert, "The U.S. Economy and Monetary Policy in 1982" en Economic Review, v.67, no.10 (diciembre 1982)pp.5-6

(125) Cacy (et.al.), ibid., p.10.

(126) ibid., p.12

(127) ibid.

(128) Glenn H. Miller Jr (et.al.) "The U.S. Economy and Monetary Policy in 1983" en Economic Review, v.68, no.10 (dicmbre 1983)p.3

(129) E.E.U.U., Council of Economic Advisers, op.cit., 1985., p.267

- (130) ibid.,p.235
- (131) Miller (et.al.), op.cit.,p.3
- (132) E.E.U.U., Council of Economic Advisers, op.cit.,p.235
- (133) ibid.
- (134) Miller (et.al.), op.cit.,p.5
- (135) E.E.U.U., Council of Economic Advisers, op.cit.,p.235
- (136) ibid.,p.295
- (137) Miller (et.al.), op.cit.,p.10
- (138) ibid.
- (139) E.E.U.U., Council of Economic Advisers, op.cit.,p.309
- (140) Miller (et.al.), op.cit.,p.16
- (141) J.A. Cacy y Glenn Miller,Jr., "The U.S. Economy and Monetary Policy in 1984" en Economic Review, v.69, no.10 (diciembre 1984)pp.3-4
- (142) E.E.U.U., Council of Economic Advisers, op.cit.,p.271
- (143) Cacy y Miller, op.cit.,p.4
- (144) E.E.U.U., Council of Economic Advisers, op.cit., 1986,p.255
- (145) ibid.,p.289
- (146) ibid.,p.259
- (147) ibid.,p.319
- (148) ibid.,p.254
- (149) ibid.,p.253
- (150) ibid.,p.331
- (151) Cacy y Miller, op.cit.,p.14
- (152) E.E.U.U., Council of Economic Advisers, op.cit.,p.27
- (153) ibid., 1986,p.339

(154) E.E.U.U., Executive Office of the President, Office of Management and Budget, Historical Tables: Budget of the United States Government (Washington, D.C.:U.S. G.P.O., 1986) tab. 1.3(2)

(155) David Stockman, op.cit., p.56

(156) ibid., p.58

(157) ibid., p.106

(158) ibid., p.109

(159) ibid., p.124

(160) ibid., p.133

(161) ibid., p.138

(162) ibid., p.146

(163) ibid., p.150

(164) ibid., p.155

(165) ibid., p.161

(166) ibid., p.181

(167) ibid., p.186

(168) ibid., p.191

(169) ibid., p.192

(170) ibid., p.220

(171) ibid., p.223

(172) ibid., p.229

(173) ibid., p.239

(174) ibid., p.247

(175) ibid., p.249

(176) ibid., p.253

(177) ibid., p.256

(178) ibid., p.260

(179) ibid., p.261

(180) ibid.

(181) Los años fiscales se difieren de los años calendario, en el sentido de que se inician en octubre y finalizan en septiembre del año siguiente.

(182) E.E.U.U., Consejo de Asesores Economicos, op.cit., p.137

(183) Lawrence H. Summers, "The Long-Term Effects of Current Macroeconomic Policies" en Hulten, Sawhill, The Legacy of Reaganomics (Washington, D.C.: Urban Institute Press, 1984) p.183

(184) ibid.

BIBLIOGRAFIA

Libros

- Ackerman, Frank. Reaganomics: Rhetoric vs. Reality. Boston: South End Press, c1982. 166p.
- Bartlett, Bruce R. Reaganomics: Supply Side Economics in Action. New York: Quill, 1982. 242p.
- Bosworth, Barry P. Tax Incentives and Economic Growth. Washington D.C.: Brookings Institution, c1984. 235p.
- Brooks, Warren T. The Economy in Mind. New York: Universe Books, 1982. 240p.
- Boskin, Michael J. Federal Tax Reform: Myths and Realities. Sn. Fco., Cal.: Institute for Contemporary Studies, c1978. 270p.
- Burns, Arthur F. The Reagan Economic Program. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1981. 10p.
- Duignan, Peter y Alvin Rabushka (ed.) The United States in the 1980s. Stanford, California: Hoover Institution Press, c1980, 1981. 868p.
- Evans, Michael K. The Truth About Supply-Side Economics. New York: Basic Books, c1983. 294p.
- Federal Reserve Bank of Atlanta. Supply Side Economics in the 1980s. Conference Proceedings Sponsored by Federal Reserve Bank of Atlanta, Emory University Law and Economic Center. Westport, Conn.: Quorum Books, 1982. 297p.
- Gilder, George. Riqueza y pobreza [tr. Rafael Urbina]. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, c1982. 395p.
- Greenhut, Melvin L. y Charles T. Sewart. From Basic Economics to Supply-Side Economics. Richardson, Tex.: Political Economy Research Institute, c1983. 268p.
- Hulten, Charles R. y Sawhill, Isabel V. (ed.) The Legacy of Reaganomics: Prospects for Long-Term Growth. Washington, D.C.: Urban Institute Press, 1984. 270p.
- Kahn, Herman. El boom que se aproxima. Buenos Aires, Argentina: Editorial Fraterna, 1984. 329p.
- Kemp, Jack. An American Renaissance: a Strategy for the 1980s. New York: Harper and Row Publishers, c1979. 207p.
- Keynes, J.M. A Tract on Monetary Reform. London: Macmillan and Co., 1923. 209p.

_____. La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. México, D.F.: FCE, 1943. 353p.

Kimzey, Bruce W. Reaganomics St. Paul, Minn.: West Pub. Co., c1983. 147p.

Klein, Lawrence Robert. The Economics of Supply and Demand. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 1983. 169p.

Kupferman, M. (et.al.) Slowth: The Changing Economy and How You Can Successfully Cope. New York: Wiley, 1980. 263p.

Laffer, Arthur B. (et.al.) The "Prototype wedge model", a tool for supply-side economics report to the Board of Directors, American Council for Capital Formation, Center for Policy Research. Boston, Mass.: Wainwright and Co., Economics, 1979. 130p.

_____. Foundations of Supply-Side Economics: Theory and Evidence. New York: Academic Press, 1983. 283p.

Lekachman, Robert. Greed is not Enough: Reaganomics. New York: Pantheon Books, c1982. 213p.

Levy, Michael E. (et.al.) The 1983 Reagan Budget: Can Equilibrium Be Restored? New York: Conference Board, c1982. 15p.

Meijer, L.H. (ed.) The Supply-Side Effects of Economic Policy. Boston: Kluwer Nijhoff Publishing, 1981. 277p.

Meyer, Lawrence H. The Supply-Side Effects of Economic Policy. Boston: Kluwer-Nijhoff Pub., 1981. 266p.

_____. (ed.) The Supply-Side Effects of Economic Policy. St. Luis, Mo: Center for the Study of American Business, Washington University: Federal Reserve Bank of San Luis, 1981. 266p.

Nau, Henry R. International Reaganomics: a Domestic Approach to World Economy. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1984. 249p.

Ontario Economic Council. Policies for Stagflation: focus on Supply. Toronto, Ontario: Ontario Economic Council, 1981. 2v. 341p.

Palmer, John e Isabel V. Sawhill (ed.). The Reagan Experiment: an Examination of Economic and Social Policies Under The Reagan Administration. Washington, D.C.: Urban Institute Press, c1982. 530p.

Raboy, David G. Essays in Supply Side Economics. Washington, D.C.: Institute for Research on the Economics of Taxation, 1982. 173p.

Roberts, Paul Craig. The Supply-Side Revolution: an insiders account of Policy-making in Washington. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1984. 327p.

Sav, Thomas y Paul E. Masters (coed.). Supply-Side Economics, Pro and Con. Carrollton, Ga.: West Georgia College, 1982. 88p.

Say, Jean-Baptiste. A Treatise of Political Economy. New York: Sentry Press, 1964. 488p.

Smith, Adam. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. Chicago: University of Chicago Press, 1976. 568p.

Sowell, Thomas. Say's Law: an Historical Analysis. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, c1972. 247p.

Stein, Herbert. Presidential Economics: the Making of Economic Policy from Roosevelt to Reagan and Beyond. Simon and Schuster, c1984. 414p.

Stubblebine, William Craig y Thomas D. Willet (ed.). Reaganomics: a Midterm Report. Sn. Fco., Cal.: ICS Press, 1983. 232p.

Stockman, David (et.al.), Hearings Before the Joint Economic Committee, Congress of the U.S. The 1983 Economic Report of the President. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, ene-feb, 1983, part1. 325p.

Stockman, David A. The Triumph of Politics: Why the Reagan Revolution Failed. New York: Harper and Row Publishers, c1986. 422p.

Villarreal, René. La contrarrevolución monetarista. México, D.F.: Editorial Océano, c1984. 559p.

Weintraub, Sidney y Marvin Goodstein (ed.). Reaganomics in the Stagflation Economy. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1983. 213p.

Documentos

Estados Unidos, Council of Economic Advisers. Economic Report of the President. Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 1982, 357p.; 1983, 287p.; 1985, 356p.; 1986, 339p.

_____, Department of the Treasury, Office of the Secretary. The Final Report of the Worldwide Unitary Taxation Working Group: Chairmans Report and Supplemental Views. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1984. 53p.

_____, Financial Management Service. Final Monthly Treasury Statement of Receipts and Outlays of the United States Government for Fiscal Year 1985. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1985. 30p.

_____, Congress, Joint Economic Committee. Special Study on Economic Change. The International Economy: U.S. Role in a World Market. Washington D.C.: U.S.G.P.O., Dic. 1980. 27p.

_____, Subcommittee on Monetary and Fiscal Policy. An Economic Analysis of the Reagan Program for Economic Recovery. Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 1981. 25p.

_____, Is Reaganomics Working? Hearing Before the Subcommittee on Monetary and Fiscal Policy of the Joint Economic Committee, Congress of the United States, Ninety Seventh Congress, second session, June 9, 1982. Washington, D.C.: U.S.G.P.O, 1982. 63p.

_____, Local Government Finance: a Supply-Side Perspective. A Study Prepared for the use of the J.E.C., Congress of the U.S. Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 1984. 10p.

_____, Committee on the Budget. Supply Side Economics: Hearings Before the Task Force on Tax Policy of the Committee on the Budget, House of Representatives, ninety seventh Congress, first session, march 10, 1981. Washington, D.C.: U.S.G.P.O, 1981. 172p.

_____, Executive Office of the President, Office of Management and Budget. Management of the United States Government, Fiscal Year 1986. Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 1985. 106p

_____, Historical Tables, Budget of the United States Government, Fiscal Year 1987. Washington, D.C.: U.S.G.P.O, 1986. s.p.

_____, The United States Budget in Brief, Fiscal Year 1986. Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 1985. 81p.

_____, Office of the Secretary of the Treasury, Office of Tax Analysis. Report to Congress on the Capital Gains Tax Reductions of 1978. Sept. 1985. 10p.

_____, President of the Nation. America's New Beginning: A Program for Economic Recovery. Washington, D.C.: The White House, feb. 18, 1981. s.p

_____, The Presidents Tax Proposal to the Congress for Fairness, Growth, and Simplicity. Washington, D.C.: U.S.G.P.O., may 1985. 461p.

Artículos

Bartlett, Bruce. "Americas New Ideology: Industrial Policy: Whith Neo-Keynesianism Joining Supply-Side Economics in History's Dust-bin, It's Splitting Economists" en American Journal of Economics and Sociology, v.44, no.1 (enero 1985)pp.1-7

Benenson, Robert. "Reaganomics on Trial". en Editorial Research Report, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., v.1, no.1 (enero 1982).pp.3-11

Bergsten, Fred. "The Costs of Reaganomics en Foreign Policy, no.44 (otono 1981)pp.24-36

Bouzas, Roberto y Luis Maira. "Algunas claves económicas y políticas para el examen de la administración Reagan", en Investigacion Economica, v.,xl, no.156 (abril-junio 1981).pp.307-338

Bouzas, Roberto. "La política económica del gobierno de Reagan" en Comercio Exterior, vol.32, no.2 (febrero 1982)pp.188-194

Buchanan, James E. y Dwight R. Lee. "Politics, Time and the Laffer Curve" en Journal of Political Economy, v.90, no.4 (agosto 1982) pp.816-819

Buchanan, J. M. (et. al.) "Tax Rates and Tax Revenues in Political Equilibrium; Some Simple Analytics" en Economic Inquiry, v.20, no.3 (julio 1982)pp.344-354

Cacy, J. A. (et. al.), "The U.S. Economy and Monetary Policy in 1982" en Economic Review, vo.67, no.10 (diciembre 1982)pp.3-15

Cacy, J. A. (et. al.) "The U.S. Economy and Monetary Policy in 1983" en Economic Inquiry, vo.68, no.10 (diciembre 1983)pp.3-16

Cacy J. A. (et. al.) "The U.S. Economy and Monetary Policy in 1984", en Economic Inquiry, vo.69, no.10 (diciembre 1984)pp.3-18

Cline, William. "Global Consequences of U.S. External and Internal Disequilibria" (Notas preparadas para ser presentadas en la Universidad de Stanford en la Conferencia sobre Independencia Comercial y Financiera entre Mexico y Estados Unidos, Septiembre 15-17, 1983).mimeo 20p.

Congdon, Tim. "What's Wrong with Supply-Side Economics" en Policy Review, no.21 (verano 1982)pp.9-17

Congdon, Tim. "Monetarism versus Supply-Siders: Reply What's Wrong with Supply-Side Economics" en Policy Review, no.22 (otono 1982)p.14

Fazzari, Steve y Hyman Minsky. "Domestic Monetary Policy: If not Monetarism, What?", en Journal of Economic Issues, v. xviii, no.1 (marzo 1984)pp.101-117

Feldstein, Martin. "American Economic Policy and the World Economy", en Foreign Affairs, vol. 63, no.5 (verano 1985)pp.995-1008

Fullerton, Don. "On the Possibility of an Inverse Relationship Between Tax Rates and Government Revenues" en Journal of Public Economics, no.19 (1982)pp.3-22

Hale, David. "Rescuing Reaganomics" en Policy Review, no.20 (primavera 1982)pp.57-69

Heller, Walter W. "Kennedy's Supply-Side Economics en Challenge, vol.24, no.2 (mayo-Junio 1981)pp.14-18

Kelher, Robert E. y William P. Orzechowski, "Origenes clasicos de la economia de la oferta" en Perspectiva Economica, no.36 (febrero 1981)pp.35-41

Levine, David A. "Monetarists versus Supply-Siders: What's Wrong with Supply-Side Economics" en Policy Review, no.22 (otono 1982)pp.3-5

Lomax, David F. "Supply-Side Economics: The British Experience" en National Westminster Bank Quarterly Review, (agosto 1982)pp.2-15

Miller, Glen H. (et. al.) "The U.S. Economy and Monetary Policy in 1983", en Economic Review, v.68, no.10 (diciembre 1983)pp.3-21

Nau, Henry R. "Where Reaganomics Works" en Foreign Policy, no.57 (invierno 1984-85)pp.14-37

Petr, Jerry L. "Economic Evolution and Economic Policy; Is Reaganomics a Sustainable Force?" en Journal of Economic Issues, vol.16, no.4 (diciembre 1982)pp.1005-1012

Ranson, David. "Monetarists versus Supply-Siders: What's Wrong with Supply-Side Economics" en Policy Review, no.22 (otoño 1982)pp.12-13

Reich, Robert. "Beyond Reaganomics" en The New Republic, (18 de noviembre de 1981)pp.19-25

Roberts, Paul Craig. "The Breakdown of the Keynesian Model", en The Public Interest, no.52 (verano 1978)pp.20-33

Roberts, Paul Craig. "The Economic Case for Kemp-Roth" en Wall Street Journal (1 agosto 1978)p.7

Samuelson, Paul A. "Evaluating Reaganomics" en Challenge, vol.27, no.5 (noviembre-diciembre 1984)pp.4-11

Silk, Leonard. "A Walk on the Supply-Side" en Harvard Business Review, vol.59, no.6 (noviembre-diciembre 1981)p.44

Silk, Leonard. "Diagnostico y recetas para una economía" en Contextos, no.20 (20-26 mayo de 1982)pp.6-10

Sprinkel, Beryl. "Reaganomics is Working" en Challenge, vol.25, no.3 (julio-agosto 1982)pp.51-53

Tobin, J. (et. al.) "Stabilization Policy Ten Years After" en Freakings Papers on Economic Activity, no.1 (1980)pp.19-71

Traibe David y Claudio F. Urencio. "El programa económico de Estados Unidos y sus efectos en la economía mexicana" en Comercio Exterior (octubre 1982)pp.1084-1092

Uyterhoven, Hugo. "So you think Reaganomics is Dead" en Wall Street Journal, (4 febrero 1983)p.1