



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN ECONOMÍA
FACULTAD DE ECONOMÍA

“LA POLÍTICA ECONÓMICA,
EN PARTICULAR LA POLÍTICA FISCAL,
DE ESTADOS UNIDOS EN EL PERIODO 1993-2008
Y SUS IMPACTOS SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA”

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE

MAESTRA EN ECONOMÍA
ECONOMÍA INTERNACIONAL

presenta

MARCELA OSNAYA ORTEGA



Tutora:

DRA. ELAINE LEVINE LEITER

Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM

MÉXICO, D. F., MARZO DE 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

Introducción	5
Capítulo 1. MARCO TEÓRICO DE LA POLÍTICA FISCAL ADOPTADA EN LAS ADMINISTRACIONES DE WILLIAM J. CLINTON Y GEORGE W. BUSH	
1.1 Antecedentes	10
1.2 Las teorías que sustentaron la política fiscal del gobierno de William Clinton	18
1.3 Los fundamentos teóricos de la política fiscal de George W. Bush	23
1.4 Teorías relacionadas con la deuda	26
1.5 Recapitulación del capítulo 1.....	30
Capítulo 2. ANTECEDENTES: LOS CAMBIOS EN LAS MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÓMICA EN ESTADOS UNIDOS DURANTE EL PERIODO 1961-1992 Y SU IMPACTO SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA	
2.1 Antecedentes.....	34
2.2 Las presidencias de John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson.....	35
2.2.1 Política económica.....	35
2.2.2 Presupuesto	36
2.2.3 Producto Interno Bruto, empleo e inflación	37
2.2.4 Otras variables: salario real, distribución del ingreso y pobreza	38
2.3 Las presidencias de Richard Nixon y Gerald Ford.....	40
2.3.1 Política económica.....	40
2.3.2 Presupuesto	41
2.3.3 Producto Interno Bruto, empleo e inflación	42
2.3.4 Otras variables: salario real, distribución del ingreso y pobreza.....	46

2.4 La presidencia de James Carter.....	47
2.4.1 Política económica.....	48
2.4.2 Presupuesto.....	49
2.4.3 Producto Interno Bruto, empleo e inflación.....	50
2.4.4 Otras variables: salario real, distribución del ingreso y pobreza.....	52
2.5 La presidencia de Ronald Reagan.....	53
2.5.1 Política económica.....	54
2.5.2 Presupuesto.....	55
2.5.3 Producto Interno Bruto, empleo e inflación.....	56
2.5.4 Otras variables: salario real, distribución del ingreso, y pobreza.....	59
2.6 La presidencia de George H. W. Bush.....	61
2.6.1 Política económica.....	61
2.6.2 Presupuesto.....	62
2.6.3 Producto Interno Bruto, empleo e inflación.....	63
2.6.4 Otras variables: salario real, distribución del ingreso y pobreza.....	65
2.7 Recapitulación del capítulo 2.....	66
2.8 Anexo estadístico del capítulo 2.....	70

Capítulo 3. POLÍTICA ECONÓMICA DE LOS GOBIERNOS DE

WILLIAM J. CLINTON Y GEORGE W. BUSH, Y SUS ALCANCES SOBRE

LA ECONOMÍA DE ESTADOS UNIDOS.....	75
3.1 La administración de William J. Clinton.....	77
3.1.1 Antecedentes.....	77
3.1.2 Propuestas de campaña.....	78
3.1.3 Medidas de política.....	79
3.1.4 Presupuesto.....	81
3.1.5 Los resultados.....	83
3.1.5.1 Producto Interno Bruto, empleo e inflación.....	84
3.1.5.2 Otras variables: salarios reales y productividad, distribución del ingreso y pobreza.....	89
3.1.6 Recapitulación de la administración Clinton.....	91
3.2 La administración de George W. Bush.....	94
3.2.1 Antecedentes.....	95
3.2.2 Propuestas de campaña.....	95

3.2.3 Medidas de política	96
3.2.4 Presupuesto	98
3.2.5 Los resultados.....	102
3.2.5.1 Producto Interno Bruto, empleo e inflación.....	102
3.2.5.2 Otras variables: salarios reales y productividad, distribución del ingreso y pobreza	108
3.2.5.3 Grupos de poder	110
3.2.6 Recapitulación de la administración de George W. Bush.....	110
3.3 Recapitulación del capítulo 3.....	112
3.4 Anexo estadístico del capítulo 3	115

Capítulo 4. DIVERGENCIAS Y CONTINUIDAD EN LA APLICACIÓN DE MEDIDAS DE POLÍTICA FISCAL EN LAS ADMINISTRACIONES DE LOS PRESIDENTES WILLIAM CLINTON Y GEORGE W BUSH

4.1 Antecedentes	120
4.2 Discursos	125
4.3 Políticas	126
4.4 Los resultados.....	132
4.4.1 Crecimiento económico, inflación y desempleo	133
4.4.2 Distribución del ingreso.....	136
4.5 Conclusiones.....	137

Bibliografía	141
--------------------	-----

Anexo estadístico final	149
-------------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

A pesar de que habían transcurrido más de cinco años desde que oficialmente concluyó el último periodo de recesión que afectó la economía de Estados Unidos, durante el cual el país experimentó una de las más severas contracciones, comportamiento que estuvo acompañado de una gran pérdida de empleos, los principales indicadores macroeconómicos correspondientes al primer semestre de 2014 mostraban la persistencia de serios problemas que no había sido posible superar.

En el crecimiento del PIB real no han sido evidentes los signos una recuperación firme y la economía continúa operando por debajo del nivel de pleno empleo. A pesar de que la tasa de desempleo ha estado declinando, la disminución ha sido lenta, y por otra parte sigue siendo significativo el porcentaje de la población que ha permanecido sin empleo por largos periodos y además laboran de manera involuntaria a tiempo parcial. Los ingresos personales muestran un estancamiento, por lo que los sueldos y salarios del personal ocupado han crecido muy poco; no obstante que el consumo mantiene una tendencia ascendente, el ingreso personal disponible apenas supera los gastos de consumo personal, mientras que el ahorro como porcentaje del ingreso personal disponible continúa en tasas cercanas a cero. En cuanto a la inversión fija bruta, especialmente la correspondiente a la edificación industrial y residencial, apenas está intentando recobrase de la fuerte caída sufrida entre 2008 y 2009. Los indicadores del sector externo siguen mostrando notables signos de debilidad —desde hace ya varias décadas Estados Unidos dejó de ser el gran exportador que impulsó gran parte del crecimiento de su economía con base en este sector—. Y por último, desde los años setenta, en el país se ha venido observando una acentuada desigualdad en la distribución del ingreso. Estos son algunos de los aspectos principales que motivaron la realización del presente trabajo.

A partir del análisis de la política fiscal, complementado con otras medidas de política económica, este documento desea mostrar las causas que ocasionaron que desde mediados de la década de los años setenta la economía de Estados Unidos comenzara a experimentar cambios trascendentes en diversos aspectos: en los objetivos y las herramientas de la política económica, las concepciones teóricas que dieron sustento a las políticas seguidas y los resultados obtenidos en las principales variables macroeconómicas. Esto nos conduce a examinar cómo fue que la economía de Estados Unidos transitó desde los años en los que el crecimiento económico y el avance en la mejor distribución del ingreso constituían los objetivos fundamentales de la política económica, a la preocupación de los gobiernos por alcanzar el crecimiento de la economía, pero esta vez compartida con el control de la inflación, y que tuvieron como sustento las ideas del enfoque neoclásico divulgadas en los años setenta.

En el primer capítulo, tomando como punto de partida los objetivos de la política y las herramientas utilizadas por los gobiernos, se exponen los fundamentos teóricos relacionados con éstos. Por ello, se consideró conveniente incorporar las principales ideas de corte keynesiano que sustentaron las políticas llevadas a cabo en los años sesenta y parte de los setenta, cuya prioridad fue incentivar la demanda agregada a través de una política fiscal activa.

Con respecto a los años setenta, se destaca el punto de quiebre ocurrido a partir de mediados de la década, cuando las teorías trataron de explicar las causas del ascenso de la inflación, mientras que, por otra parte, se trató de justificar la aplicación de medidas opuestas a las planteadas por la teoría keynesiana. El cambio de modelo también impuso una menor intervención del Estado sobre las actividades de la economía. En los años ochenta, se advierte el cambio radical tanto de los fundamentos teóricos como de los objetivos de la política económica, mismos que tienen como fundamento principal al liberalismo, a pesar de las grandes contradicciones en que incurrió el gobierno de Ronald Reagan al anunciar sus principios *ofertistas* en contraposición con las medidas keynesianas que finalmente adoptó.

Respecto al desempeño de las presidencias en las que se centra mi trabajo, también se señalan los fundamentos teóricos, destacando la importancia que ambos presidentes concedieron a la aplicación conjunta de las medidas de política fiscal y las de corte monetario. En lo que se refiere a los fundamentos de la política fiscal de William J. Clinton, sobresalen las expectativas de los agentes ante la política de ajuste del presupuesto, mientras que durante el periodo de gobierno de George W. Bush se destacan los fundamentos teóricos de la política de reducción de impuestos basada en el déficit y sus efectos sobre el sector externo; esto nos lleva a identificar las contradicciones en que incurrieron ambos gobiernos, así como las coincidencias.

La importancia del tema abordado en el segundo capítulo radica en que se revela cómo fueron desarrollándose los grandes cambios en las políticas acordadas por cada uno de los gobiernos. Así, veremos cómo se transitó de las medidas de política fiscal activa encauzadas a fomentar la demanda mientras se trataba de alcanzar una distribución del ingreso más equilibrada, hacia las políticas que comenzaron a imponerse desde los primeros años de la década de los setenta, durante los gobiernos republicanos de Richard M. Nixon y Gerald Ford, que es cuando comienzan a percibirse los primeros indicios de un giro en las políticas, pues conceden mayor atención al problema de la inflación. Por otra parte, a las medidas de política fiscal y monetaria se agregan las de controles de precios y salarios, así como también la nueva política cambiaria del presidente Nixon. A lo largo de este apartado también veremos cuáles fueron los efectos de las estrategias decididas por los gobiernos sobre las variables macroeconómicas que hemos considerado más importantes: el PIB, la inflación, el empleo, la demanda agregada, así como la distribución del ingreso y la incidencia de pobreza entre la población. Considero pertinente puntualizar que he concedido mayor énfasis al periodo del presidente Reagan, pues fue en este tiempo cuando se manifiestan con mayor claridad las políticas neoliberales que retomaremos en el siguiente capítulo.

El tercer capítulo constituye el eje de nuestro trabajo, pues en éste resumimos las políticas llevadas a cabo desde fines de los noventa hasta

gran parte de la primera década del presente siglo. Veremos cómo —a pesar de que el presidente Clinton, en un principio, manifestó su desacuerdo con la forma en que se habían conducido las políticas de los gobiernos de Reagan y de George H. W. Bush, identificados plenamente con los principios neoliberales, y sus saldos adversos para la economía— a lo largo de su presidencia resolvió emprender importantes medidas desregulatorias que terminaron reforzando el modelo de libre mercado.

En cuanto a la política fiscal, al constituir el equilibrio del presupuesto federal una de sus prioridades, destaco los ajustes al presupuesto que realizó el gobierno federal, así como la importancia que tuvo en estos años el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y su impacto en el repunte de la actividad económica, además de que contribuyó a reducir la presión sobre el desempleo; sin embargo, no tuvieron gran impacto en la equitativa distribución del ingreso. En la segunda parte de ese capítulo veremos que, a pesar de que el gobierno de George W. Bush usó de manera recurrente los instrumentos de política fiscal activa, reduciendo los impuestos e incrementando el gasto, no logró que la economía se reactivara lo suficiente, como sí lo logró, aunque de manera transitoria, el impulso que le dio el sector inmobiliario. También sobresalen los problemas asociados al desempleo, ligado en parte a la globalización y a la introducción de nuevos métodos de producción, especialmente el problema relacionado con la dificultad que tienen las personas desocupadas para encontrar empleo en un corto tiempo. Por último, por considerarlo explicativo, señalamos la importancia que en el diseño de las políticas han tenido los grupos de poder.

En el último capítulo, con el fin de tener un panorama de la forma en que fueron introduciéndose los cambios en las medidas de política, se retoman los principales aspectos de las herramientas instrumentadas desde los años sesenta hasta los primeros años de la década de los noventa y su impacto sobre la economía. Con base en esto se evalúan las discrepancias que existieron entre las dos administraciones en términos de sus objetivos, las contradicciones en sus discursos, contrastados con las políticas y los resultados respecto de las variables más importantes de la economía.

CAPÍTULO 1 . MARCO TEÓRICO DE LA POLÍTICA FISCAL ADOPTADA EN LAS ADMINISTRACIONES CLINTON Y BUSH

Este primer capítulo tiene como finalidad exponer los principios teóricos en los que se basaron las medidas de política fiscal ejercidas durante los gobiernos de los presidentes William J. Clinton y George W. Bush, a fin de tener una visión de la aproximación que existió entre las políticas y los argumentos teóricos anunciados. Esto nos permitirá identificar los puntos de desacuerdo y/o de continuidad existentes entre ambas administraciones, tanto en sus objetivos como en los fundamentos teóricos de sus medidas de política económica.

Para ello, consideré conveniente resaltar los cambios más relevantes ocurridos de los años sesenta a los ochenta, con el fin de tener un panorama más amplio acerca de las concepciones teóricas de este instrumento de política económica. Por considerarlo útil para el presente trabajo, también se incorporan las reflexiones expresadas por los teóricos en sus textos de macroeconomía y se señala el contraste existente entre los objetivos de política anunciados por los gobiernos y los resultados obtenidos. Por último, también se destaca, tanto en este apartado como en posteriores, cómo los cambios sustanciales de las medidas de política económica han sido influidos no sólo por acontecimientos de índole estrictamente económica, sino también por otros factores.

El apartado de los antecedentes inicia presentando la política fiscal activa de los años sesenta más identificada con los fundamentos keynesianos, con el fin de incentivar la demanda agregada y el empleo. Con respecto a los años setenta, se resalta la pérdida de relevancia de las ideas keynesianas, para dar paso a otros enfoques, especialmente el monetarista, utilizado no sólo para explicar la causa de los problemas surgidos en

años anteriores, sino que además marcó las pautas para la aplicación de la política económica al enfatizar la importancia de minimizar la participación del gobierno.

Desde finales de los setenta, pero más propiamente en los ochenta, prevaleció el desarrollo de la corriente neoclásica, encaminada a explicar el origen de los considerables incrementos en la tasa de inflación desde mediados de los años sesenta, pero también para justificar la conveniencia de reducir las tasas de impuestos, mediante la curva de Laffer, al tiempo que se promovieron propuestas como la de Ricardo-Barro para analizar los efectos de un cambio en la tasa impositiva sobre el nivel de ingreso.

En cuanto a la política implementada por el gobierno del presidente Clinton, se verá como ésta asignó mayor importancia —de acuerdo con ideas más afines al enfoque neoclásico— a una fusión de las dos medidas de política económica más importantes: la monetaria y la fiscal, con énfasis en la primera de ellas, sobre la base del comportamiento esperado de los agentes económicos. En lo que respecta a la administración del presidente George W. Bush, expondremos los modelos que trataron de explicar los fundamentos teóricos, relacionados con la aplicación de políticas fiscales de tipo expansivo, poniendo un mayor acento en el efecto de esta medida sobre el sector externo de la economía. En el análisis se podrá apreciar cómo a partir de modelos sencillos el diseño se fue ampliando al incorporar un mayor número de variables como el régimen cambiario, la tasa de interés, el stock de dinero y las expectativas de las personas, entre otras. Por último, se incluyen tres enfoques neoclásicos de la deuda, es decir, el de la Equivalencia Ricardiana, el modelo de Barro y el de Diamond.

1.1 ANTECEDENTES

Durante las décadas de los años cincuenta, sesenta y parte de los setenta, la política fiscal fue un instrumento de política económica identificado con las ideas de corte keynesiano, considerando que esta política puede ejercer su influencia en la actividad económica a través del gasto del

gobierno, las tasas impositivas o los incentivos fiscales a las empresas —ya sea para alentar la inversión o con el fin de estimular la demanda agregada—. Por otra parte, este tipo de medidas tienen entre sus principales objetivos alcanzar la estabilización de la economía en el corto plazo y el crecimiento en el largo plazo.

En su obra *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (1936), John Maynard Keynes resaltó la importancia de la política fiscal al afirmar que la propensión del individuo a ahorrar no sólo está relacionada con los rendimientos esperados sino también con los impuestos aplicados a los ingresos de las personas, a las ganancias del capital y a las herencias. Todos ellos son elementos tan importantes como la tasa de interés.¹ Estas ideas se resumen en la parte final de su obra, en las últimas notas, cuando escribió que “el Estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir, a través de su sistema de impuestos, fijando la tasa de interés y quizá por otros medios” (1936: 332). Éstos son los conceptos que sugieren la función del gobierno en la toma de decisiones de naturaleza fiscal y junto con la política monetaria esta última aparece como la otra herramienta primordial para que la economía pueda alcanzar la estabilización, a través de la influencia que pueda ejercer la tasa de interés sobre la demanda agregada.

Desde la década de los cincuenta y parte de los setenta, pero en particular durante los gobiernos de J. F. Kennedy y Lyndon B. Johnson, predominaron las ideas keynesianas acerca de la importancia que tiene la intervención activa del gobierno a través del gasto público. El gasto debía estar orientado a la creación de empleos en actividades de beneficio público, con el fin de eliminar el nivel de desempleo en los periodos de caída de la actividad económica. La política fiscal aplicada en estas administraciones estuvo dirigida a incrementar el nivel de consumo, de la inversión, del empleo, y por consiguiente del crecimiento de la actividad

¹ Asimismo, al mencionar la propensión global a consumir, Keynes afirmó que cuando el gobierno crea fondos con los ingresos provenientes de los impuestos para el pago de la deuda, éstos representan una especie de ahorro social, que en determinadas circunstancias reducen la propensión a consumir, afectando la demanda efectiva.

económica, ya sea mediante la reducción en los impuestos o a través del incremento en el gasto público. Así, éstos fueron los años en los que los gobiernos se propusieron dar un mayor énfasis al impacto que podía tener la política fiscal sobre la demanda agregada, a través de su efecto multiplicador, en particular el relacionado con la reducción de los impuestos.

Los principios teóricos de la política fiscal predominantes en la década de los sesenta señalaban que este instrumento de política económica debía encauzarse a alcanzar el pleno empleo, controlar la inflación y aumentar el nivel de la demanda agregada, incluso con políticas de déficit en algunos casos y en otros momentos recortando la demanda agregada, con el fin de obtener un superávit fiscal. Por consiguiente, el papel del gobierno era fundamental, considerando que el Estado, a través del ejercicio del presupuesto, al mismo tiempo que recaudaba impuestos también debía realizar gastos para suministrar bienes y servicios a las familias. Con respecto a la magnitud del déficit o del superávit fiscal, ésta debía depender tanto de la situación de la economía del país, como de los impuestos y gastos programados (Keiser, 1964).

En los hechos, la política fiscal de los gobiernos de Kennedy y Johnson estuvo enfocada a incrementar el consumo, la inversión, el empleo y el producto a través de la reducción de los impuestos y del incremento en el gasto. A lo largo de estos años se dio mayor énfasis al impacto de la política fiscal sobre la demanda agregada, mediante el efecto multiplicador. La política económica empleada dio como resultado la expansión económica reflejada en el crecimiento del PIB y la disminución de la tasa de desocupación en los años 1964 y 1965.

En la década de los setenta, el surgimiento de resultados adversos en el funcionamiento de la economía de Estados Unidos —entre los más relevantes, la inflación de dos dígitos, altas tasas de desempleo en algunos años y el rezago en el crecimiento de la productividad— fueron explicados mediante dos enfoques teóricos contrapuestos. Desde el punto de vista neokeynesiano (Palmer y Sawhill, 1982), la flexibilidad de los salarios y de los precios debió haber corregido los desajustes que aparecieron entre la oferta y la demanda, de tal manera que fuera posible eliminar cual-

quier nivel de desempleo involuntario.² En consecuencia, la aparición de la estanflación fue el resultado de la rigidez de los precios y salarios impuestos por el gobierno —teóricamente, el incremento en los precios ocurridos en un sector de la economía no necesariamente debía de ser compensado con la disminución experimentada en otros sectores, tal como lo concibió el gobierno—. El análisis concluye que las alzas de precios registradas entre 1973 y 1974 y de nuevo de 1979 a 1980 no sólo impulsaron la inflación en Estados Unidos —trasladándose sus efectos al costo de la vida de los trabajadores—, sino que al mismo tiempo generaron expectativas inflacionarias futuras, y al no haberse aplicado medidas complementarias entre la política de precios y una política monetaria flexible propiciaron que la economía entrara en un largo periodo de recesión que abarcó de noviembre de 1973 a marzo de 1975.

En cambio, la explicación ofrecida por los monetaristas se centró en la poca atención que prestó el gobierno a la habilidad de los mercados para ajustarse a los desequilibrios de la oferta y la demanda, con el fin de evitar la aparición de elevadas tasas de inflación y desempleo. Desde su perspectiva, las políticas que impuso el gobierno a lo largo de la década de los sesenta, encaminadas a estimular la demanda, no tuvieron efectos positivos permanentes sobre el producto y el empleo, y en cambio favorecieron la reactivación de la inflación. Más aún, el gasto del gobierno estimuló el incremento de los precios antes de que los salarios aumentaran, haciendo disminuir los salarios reales. Por consiguiente, más adelante, cuando los trabajadores demandaron incrementos salariales para compensar la pérdida del poder adquisitivo de sus salarios reales, fue cuando apareció la denominada espiral inflacionaria precios-salarios. La conclusión de los monetaristas fue que las medidas fiscales y monetarias instrumentadas a lo largo de gran parte de los años sesenta propiciaron un excesivo incremento de la oferta monetaria para financiar el gasto del gobierno. Esto provocó

² Aunque también se reconoció que existieron años, sobre todo en 1972-1973, en los que la demanda fue excesiva, creando presiones inflacionarias. Asimismo, se atribuyó un peso a los *shocks* de los precios del petróleo y de otros bienes, al incremento de la inflación registrada a lo largo de la década.

la aparición de elevados niveles de inflación y desempleo en esos años. Por lo tanto, según los monetaristas el gobierno debió haber hecho todo lo posible por evitar aplicar medidas de tipo fiscal y monetaria expansivas.

Antes de continuar con la explicación de los fundamentos teóricos prevalecientes en la siguiente década, conviene hacer un breve paréntesis para mencionar uno de los elementos que estuvieron detrás del surgimiento de las nuevas ideas acerca del papel que debía desempeñar el gobierno, tanto en la conducción de la política económica, como de la tarea del Estado como ente regulador de las actividades de las empresas.

Durante la década de los setenta, en Estados Unidos comenzaron a cobrar mayor relevancia las Organizaciones de Análisis e Investigación de Políticas y Compromisos Públicos (Public Policy Research, Analysis and Engagement Organizations), mejor conocidas como los “comités de expertos” o *think tanks*, cuya finalidad primordial ha sido formar opinión pública tanto sobre los asuntos estratégicos de las políticas públicas, como del comportamiento de la actividad económica (Mc Gann, 2007). En el caso particular de Estados Unidos, su atención se ha venido enfocando en los gobiernos, los miembros del Congreso y en la opinión pública en general, acerca de temas diversos entre los que destaca la formulación de las políticas públicas. Además, las opiniones divulgadas por estas organizaciones no sólo se limitaron a exponer cuáles debían ser las políticas que desde su óptica serían las correctas y que, por lo tanto, debían aplicar los gobiernos, sino que además formularon nuevas corrientes de pensamiento en el ámbito de la teoría económica.³

Entre estas organizaciones destacó en los primeros años de la década de los ochenta el activismo de la Heritage Foundation, considerada hasta la fecha una de las *think tanks* más conservadoras. Fue fundada en 1973,

³ Estas fundaciones comenzaron a operar desde los años de la primera y la segunda guerra mundial, pero fue en la década de los ochenta cuando se percibió el auge de sus actividades y además se incrementó de manera sobresaliente su número. Estas organizaciones siempre han contado con el apoyo financiero de grandes compañías tales como la General Motors, Ford Motors, Procter and Gamble, Chase Manhattan Bank, Dow Chemical, Mobil Oil, entre otras.

y desde entonces supone que su misión consiste en formular y promover políticas públicas basadas en los principios de la libre empresa, de la actuación limitada del gobierno, la libertad individual, la defensa de los valores tradicionales de la nación y de una enérgica defensa nacional (Smith, 1992). Con estos antecedentes, cuando Ronald Reagan asumió la presidencia, la Heritage Foundation se arrogó el derecho de influir de manera decisiva en la ejecución de las políticas del gobierno, incluso llegó a incluir entre los miembros del gabinete del presidente Reagan a personas que habían pertenecido a esta organización. De acuerdo con la fundación, la nueva administración debía llevar a cabo grandes cambios en la actuación del Estado, entre los más relevantes destacaron el cambio en el perfil de los programas del gobierno, poniendo mayor énfasis en el recorte del presupuesto; cambios en la política impositiva aplicada a las empresas y, sobre todo, llevar a cabo reformas al sistema Health Care.⁴ Éstas fueron las ideas centrales sobre las que se dio la transición de las antiguas concepciones de la política económica keynesiana a los fundamentos neoliberales.

Como una forma de contraataque al keynesianismo, durante el gobierno de Reagan tuvo lugar el auge de la doctrina monetarista impulsada por Milton Friedman, según la cual los periodos de recesión pudieron haberse evitado si se hubiera limitado la intervención del gobierno en actividades que competían al mercado, y al mismo tiempo debió haberse recurrido al banco central para mantener bajo control tanto la cantidad de dinero en circulación como los depósitos bancarios, con el fin de impedir el excesivo crecimiento de la oferta monetaria. Tales fueron las ideas que sirvieron de base a la administración Reagan y que posteriormente fueron retomadas en el gobierno de George H. W. Bush y de alguna manera por William J. Clinton.

⁴ Para la fundación, la elección de Reagan representó la mejor oportunidad de ratificar las ideas que habían estado germinando desde décadas anteriores. Prometía para la organización la oportunidad de que el gobierno llevara a cabo grandes cambios en su actuación. Estos cambios habían sido dados a conocer en el escrito, ampliamente difundido por el organismo, titulado “Mandatory for Leadership”, considerado en su momento el manual sobre el que debía ejercer sus funciones el nuevo gobierno.

El grupo de asesores del presidente Reagan se identificó plenamente con la nueva corriente neoclásica y también coincidió con los monetaristas acerca de la necesidad de reducir la intervención del Estado en la economía. Además, el gobierno estaba plenamente convencido de que debían fortalecerse las empresas con el fin de garantizarles la obtención de sus tasas de ganancia.⁵ En el aspecto de la política monetaria, para la administración era claro que la única forma de contrarrestar el notable repunte de la inflación era a través del control del crecimiento del circulante monetario, a pesar de que el propio gobierno admitió que era factible que esta medida reactivara el crecimiento de los precios en el corto plazo, como en efecto sucedió.

La curva formulada por Arthur Laffer fue uno de los sustentos teóricos sobre los que el gobierno de Reagan respaldó gran parte de su política de impuestos (Levine, 1981). Esta curva relaciona los ingresos fiscales con la tasa de impuestos para tratar de probar que en lugar de alcanzar un nivel óptimo de gravamen fiscal se desalienta la producción, obteniendo el gobierno un menor nivel de ingresos. Por lo tanto, para Laffer, la única manera en que Estados Unidos podía alcanzar un nivel de empleo alto y sostenido era mediante la reducción de impuestos, sobre todo los aplicados al capital, considerando que durante esos años el capital se encontraba gravado por altas tasas marginales de impuestos, y además los dueños del capital también debían pagar impuestos personales. Según Laffer, una parte significativa del aumento de los impuestos personales correspondía a los efectos de la inflación, junto con la política de impuestos progresivos, por lo tanto, las soluciones serían que el gobierno creara un índice al impuesto personal, aplicara un aumento generalizado en las deducciones o, en todo caso, una disminución generalizada en las tasas impositivas. Por último, al tratar el tema de los impuestos implícitos —como por ejemplo imponer un salario mínimo— opinaba que éstos constituían otra forma

⁵ Ésta fue la justificación para llevar a cabo una amplia fase de desregulación en sectores fundamentales de la economía: el sistema financiero y bancario, de los energéticos, y de los transportes, tal como se verá más adelante.

de impuesto para las capas de la población más desfavorecidas y con menor calificación, al no permitirles contratarse por un salario inferior al mínimo, quedando literalmente desempleadas. Laffer incorporó todos estos elementos en la construcción de la curva.

Otra explicación teórica relacionada con la política de reducción de impuestos llevada a cabo en el gobierno de Reagan es la hipótesis de Ricardo-Barro. Según este enfoque, los ingresos derivados de la reducción de los impuestos serían ahorrados por los consumidores previendo que en el futuro los contribuyentes deberían pagar impuestos más elevados, y por lo tanto no existiría ningún efecto positivo sobre la demanda. En cambio, los resultados obtenidos, por lo menos en los primeros cuatro años del gobierno de Reagan, mostraron que la demanda había aumentado, mientras que la tasa de ahorro personal se mantuvo en bajos niveles. Esto ha sido explicado teóricamente de la siguiente manera: durante esos años el gobierno impuso restricciones a la liquidez, por lo que para que efectivamente aumentara la tasa de ahorro, como lo sugiere esta perspectiva, también debió haber recortado el déficit del presupuesto. Dornbusch y Fischer (1994) simplifican la explicación al resumir que en esos años la economía no se comportó exactamente como lo predice la hipótesis Ricardo-Barro.

En términos generales, la política económica de esta administración constituyó una mezcla de política fiscal activa, al incrementar el gasto y reducir los impuestos, mezclada con política monetaria contractiva, a través de altas tasas de interés como mecanismo para contrarrestar la expansión fiscal. El resultado se reflejó en el incremento del consumo, pero al mismo tiempo, las elevadas tasas de interés fijadas por las autoridades monetarias desplazaron una parte de la inversión interna doméstica. Efecto que fue compensado con los grandes montos de inversión extranjera que fluyeron hacia el país en esos años. Al mismo tiempo, surgieron extraordinarios montos de déficits comerciales, también financiados con recursos externos.

Para concluir, señalo que a pesar de que uno de los principales objetivos que se propuso el gobierno de Reagan en los primeros años fue alcanzar

el equilibrio del presupuesto, y para ello no dudó en recurrir a los recortes a los fondos de los programas asistenciales bajo el control del gobierno federal, junto con la desaparición de otros programas de índole social. También supuso que la política fiscal debía constituir un importante estímulo para la oferta. Esta medida fue instrumentada a través de la reducción de las tasas impositivas en su intento por incentivar el empleo, el ahorro y la innovación tecnológica. Aunque, de acuerdo con Tobin (2003) esta medida se convirtió en un instrumento para activar la demanda.⁶ En contraste con su primer periodo de gobierno, en el segundo Reagan ya había abandonado la idea de hacer mención de los principios *ofertistas* sobre los que basó su política en los primeros cuatro años. Esto reforzó la amplia percepción que de su gobierno se tenía en esos años, en el sentido de que las medidas adoptadas se habían identificado más ampliamente con las de tipo keynesiano. Por ello, para Levine (1986) el *reaganismo* ha sido correctamente señalado como un fenómeno lleno de contradicciones no sólo de carácter económico, sino también de tipo político.

1.2 LAS TEORÍAS QUE SUSTENTARON LA POLÍTICA FISCAL DEL GOBIERNO DE WILLIAM CLINTON

En el ámbito de la política económica, los estabilizadores automáticos constituyen una herramienta fundamental para contrarrestar los periodos de recesión. En el caso particular de Estados Unidos, es posible identificar dos tipos de estabilizadores: el impuesto sobre la renta es el primero de ellos. Al experimentar este impuesto algún cambio, su efecto debe incidir directamente en la demanda agregada a través del efecto multiplicador del gasto, como ya se apuntó al principio de esta sección. El otro estabilizador es el seguro de desempleo junto con los programas de seguridad social. En conjunto, constituyen un instrumento a través del cual se reactiva

⁶ Los consumidores, las empresas y el gobierno mismo aumentaron sus gastos, de tal manera que la capacidad ociosa existente se puso a funcionar en esos años.

la demanda agregada, pero también significa un incremento en el gasto del gobierno. Durante su gobierno, Clinton, aun cuando en sus propuestas de política económica reconoció la relevancia de los estabilizadores automáticos, no colocó entre sus prioridades de política económica incentivar la demanda a través del gasto del gobierno.

En cambio, el régimen puso mayor atención a la eficacia de la combinación de la política fiscal y la monetaria, con el fin de optimizar sus efectos sobre el crecimiento de la economía de Estados Unidos. Para la administración (U. S. Government Printing Office, 1996) fue esencial alcanzar el equilibrio fiscal, ya que de esta manera la carga del pago de la deuda debía contraerse, lo mismo que la tendencia ascendente de las tasas de interés. Esto sólo sería posible en el momento en que los agentes económicos supusieran que era factible que las tasas de interés se redujeran en el largo plazo. Así, la aplicación conjunta de la política fiscal contractiva, junto con una política monetaria acomodaticia, tuvo como sustento la credibilidad de los agentes económicos.

Éstos fueron los años en los que se comenzó a dar mayor atención a la aplicación de ambos instrumentos de política de manera conjunta, con el fin de optimizar los resultados macroeconómicos. Por ejemplo, James Tobin, (2003) consideró que si la curva IS se ve afectada por alguno de los instrumentos de política fiscal que el gobierno decida adoptar —a través de los impuestos, el gasto o de las transferencias a la seguridad social—, por consiguiente la política debería estar encaminada a incentivar a las familias a gastar más. El objetivo sólo se alcanzará si las curvas IS estuvieran en una posición tal que el incentivo fiscal fuera capaz de producir un mayor nivel de gasto, ya sea para el consumo o para invertir, y la forma de lograrlo sería a través de tasas de interés reales lo suficientemente bajas, de tal manera que la gente pudiera disponer de más dinero para invertir o mediante un mayor acceso al crédito para el consumo. Por otra parte, el efecto de bajas tasas de interés favorecería las exportaciones y desincentivaría las importaciones. Por consiguiente, las distintas combinaciones de política fiscal y monetaria que pudieran hacerse harían posible que se alcanzara un mismo nivel de demanda agregada, del producto y del empleo,

con la misma capacidad de utilización de la economía; no obstante, también apuntó que al adoptar el gobierno una política fiscal más flexible, se correría el riesgo de acercarse a una tasa real de interés más elevada, y en el momento en el que el tipo de interés superara a la tasa de crecimiento real del producto, el nivel de la deuda del gobierno federal podría llegar a incrementarse de forma excesiva.

En el caso específico de Estados Unidos, en las últimas décadas ha sido ampliamente aceptada la aplicación de las dos políticas y esto ha propiciado que se establezca una estrecha relación entre el tamaño del presupuesto y la forma en que la política monetaria debe ajustarse ante las variaciones del primero, así, cuando el déficit fiscal se incrementa, el banco central deja que la cantidad de dinero en circulación crezca. Aun cuando no ha sido posible probar empíricamente un patrón claro de acomodación, dicho banco siempre ha reaccionado monetizando, al menos en parte, los déficits del presupuesto del gobierno federal.

Volviendo a las expectativas de los agentes económicos, en relación con la reducción del déficit, el gobierno de Clinton supuso que era indispensable que se cumplieran las expectativas de los agentes, como una condición para que la política fiscal fuera considerada estable y creíble. A este respecto, ya desde los años setenta se había comenzado a conceder una mayor importancia al tema de las expectativas de los individuos. Uno de los trabajos más notables es el de Robert Lucas, quien apuntó en sus escritos la necesidad de poner mayor atención a la forma en la que los individuos formulaban sus expectativas con respecto al futuro, tomando en cuenta que éstas afectaban a todo tipo de conductas.

Mientras que los hogares deciden lo que van a consumir, basándose en los ingresos que esperan percibir en el futuro, en cambio, las empresas deciden sus inversiones guiándose por las expectativas de la rentabilidad de sus negocios. Estas expectativas pueden depender de múltiples causas, una de ellas se refiere a la política económica que los agentes económicos esperan que el gobierno aplique. Por lo tanto, cuando los responsables de la política económica perciban el efecto que pueda tener cualquier cambio de política, también deberán vislumbrar la forma en que los agentes eco-

nómicos responderán ante alguna alteración de las políticas (Mankiw, 2007). Sobre este mismo tema, Dornbusch y Fischer (1994) han señalado que en el caso particular del gobierno de Clinton se cumplieron las expectativas de los agentes, al funcionar de manera acertada la estrategia consistente en la política monetaria acomodaticia. Las empresas respondieron a las expectativas sobre la reducción de las tasas de interés futuras incrementando la inversión. Mankiw (2007) fue más allá al afirmar que durante este gobierno, en la economía se llegó a establecer una firme relación entre la política fiscal, el ahorro nacional, la aparición del superávit fiscal y el déficit de la balanza comercial. En cambio, no existió una coincidencia exacta con lo acontecido a lo largo del gobierno de George H. W. Bush, ya que a pesar de que aumentaron los impuestos y hubo contención del gasto para mejorar el saldo del presupuesto federal, el déficit del gobierno federal y el déficit comercial siguieron ascendiendo, mientras que en la administración del presidente Clinton, el incremento en el nivel de la productividad contribuyó a elevar el nivel del producto generado, y por consiguiente los ingresos del gobierno, favoreciendo la obtención del superávit fiscal del gobierno federal, así como el incremento del ahorro interno.

Una apreciación no menos interesante concerniente a la forma en que se debió instrumentar la política de gasto, contrastada con la forma en que realmente se aplicó durante los ocho años del gobierno de Clinton, es la de Tobin. Para él, las herramientas de política empleadas fueron limitadas, y los frutos obtenidos no resultaron ser tan espectaculares como se creyó en esos años. Hace hincapié en que al gobierno no le interesó verdaderamente realizar erogaciones importantes encaminadas a la inversión en las áreas de la investigación y el desarrollo, y la capacitación e innovación, considerando que los presupuestos ejercidos en estas áreas fueron muy bajos, como se comprobará más adelante.

Al exponer su desacuerdo con la forma en que se implementó la política fiscal, Tobin (2003) afirma que mientras que para el presidente y el Congreso fue prioritario lograr el equilibrio del presupuesto y, por consiguiente, optó por disminuir los gastos del presupuesto en educación, medio ambiente, ciencia, tecnología e infraestructura, no fue una política

acertada el recortar los gastos en inversión pública, tomando en cuenta su elevada productividad social. Desde su punto de vista, aunque la administración no creyó necesario incurrir en déficit del presupuesto para incentivar el crecimiento de la economía, el comportamiento mostrado por ésta durante esos años reveló que podrían haberse alcanzado mejores resultados si se hubieran realizado combinaciones óptimas de ambas políticas, de tal manera que se favoreciera el comportamiento de variables fundamentales de la economía tales como el desempleo y la inflación. En cambio, la combinación de política fiscal-monetaria empleada descansó en tasas de interés relativamente bajas y las altas tasas de valuación de las empresas en el mercado de capitales, cuyos recursos obtenidos se basaron principalmente en las políticas desregulatorias concertadas por el gobierno.⁷

En cuanto a la deuda, al constituir uno de los temas relevantes en el análisis de la política económica de Estados Unidos desde hace varias décadas, dentro de sus objetivos de política económica el gobierno de Clinton se fijó la meta de disminuir tanto los montos de la deuda, como las erogaciones por concepto de intereses que debía realizar el régimen (U. S. Government Printing Office, 1994). La administración consideró que tenían que disminuir los recursos canalizados al pago de la deuda, no sólo a partir de un menor déficit del presupuesto, sino también a través de reducciones en las tasas reales de interés de corto y largo plazo. De acuerdo con el gobierno, era esencial que la economía incrementara el ahorro nacional así como la inversión privada, sobre todo tomando en cuenta que en los próximos años sería más evidente el problema que significa el envejecimiento de la población activa y junto con esto vendría el aumento del monto de las erogaciones que el gobierno federal debía realizar para cubrir los gastos de seguridad social y de salud de este sector de la población.

⁷No obstante, la mezcla de las políticas fue mucho más eficaz, comparada con la era Reagan, periodo en el cual las tasas de interés fueron más altas con respecto a otros años.

1.3 LOS FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA POLÍTICA FISCAL DE GEORGE W. BUSH

Con respecto a los dos periodos de gobierno de George W. Bush, el manejo de la política fiscal fue predominantemente de tipo expansiva. En los años 2001 y 2003, se introdujeron recortes a los impuestos con el propósito de incentivar la actividad económica y, a partir de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, el gasto del gobierno federal acentuó su expansión; por ello, los siguientes párrafos están encaminados a exponer de manera abreviada los modelos que sustentan el empleo de una política fiscal activa.

En primer lugar, ilustraremos el caso sencillo de una economía pequeña y abierta en la que existe perfecta movilidad de capitales y se suponen como variables exógenas tanto la política fiscal como la monetaria, mientras que las variables endógenas son el nivel de ingreso y el tipo de cambio. En este caso, una política fiscal expansiva se traduce en un incremento del nivel del gasto y del ingreso, tendiendo a favorecer la apreciación del tipo de cambio, esto último propicia que al final el nivel de ingreso de equilibrio vuelva a colocarse en el nivel anterior al de la aplicación del incentivo fiscal, es decir, no existiría un impacto positivo en el producto, derivado de la política fiscal.

En cambio, cuando se trata de una economía grande y abierta, el tipo de cambio y la tasa de interés se convierten en las variables fundamentales. Al inclinarse el gobierno por adoptar medidas de tipo fiscal expansivas, éstas propician que se incremente la tasa de interés interna y, en el caso de que ésta alcance un nivel superior al de la tasa de interés establecida en los mercados internacionales, propiciará la entrada de capitales extranjeros hasta el nivel en que ambas tasas se igualen. Al mismo tiempo, el aumento de la demanda de la moneda nacional en el mercado de divisas tiende a presionar al alza en el valor de la moneda. Esta apreciación hará que se incrementen los precios de los bienes producidos en el país, contribuyendo así al deterioro de la balanza comercial. En conclusión, en este modelo la política fiscal expansiva también resulta ser un instrumento poco eficaz para incentivar la actividad económica.

Desde el punto de vista de los teóricos, en el caso particular de la administración de G. W. Bush, la reducción de los impuestos debió propiciar un incremento en el nivel de ingreso de equilibrio y al mismo tiempo aumentar la tasa de interés. Esta alza en la tasa de interés debió reducir la salida neta de capitales, disminuyendo la oferta del dólar de Estados Unidos en el mercado de divisas. Así, el tipo de cambio se debió apreciar, por lo que los bienes nacionales se encarecerían, provocando la contracción de las exportaciones netas. Sobre la base de este razonamiento, Mankiw afirma que a pesar de que la expansión fiscal eleva el ingreso de equilibrio, su efecto se contrarresta con el alza de la tasa de interés, a pesar de las entradas de dinero que fluyeron al país por concepto de inversión extranjera directa; no obstante, el autor considera que este tipo de medidas de política no pierden del todo su poder.

Otro modelo que también trata de explicar los cambios en la política fiscal y que ha sido analizado por Mankiw (2007) es el que combina la lógica de una economía cerrada, incorporada en el modelo IS-LM y el de Mundell-Fleming de economía abierta. Dicho modelo analiza el comportamiento de una economía abierta con perfecta movilidad de capitales, con rigidez de precios y tipo de cambio fijo o flexible. En este esquema, el poder de la política fiscal o monetaria depende básicamente del régimen del tipo de cambio que se decida adoptar. En un sistema de tipo de cambio fijo, la política fiscal es la única que puede influir en el nivel del ingreso, pero en economías con tipo de cambio flotante el efecto expansivo de la política fiscal se vería contrarrestado por el incremento del valor de la moneda, propiciando una contracción de las exportaciones netas.

El análisis de Dornbusch y Fischer (1994), basado en el modelo Mundell-Fleming, conduce a una conclusión análoga al modelo anterior. La expansión del gasto o la reducción de los impuestos en el régimen de tipo de cambio flotante podrían favorecer el aumento de la tasa nominal de interés, así como la apreciación del tipo de cambio. Esta apreciación provocará la disminución de las exportaciones y el aumento de las importaciones, dando como resultado el deterioro de la balanza comercial, es decir, aparece el efecto expulsión. Esto significa que en el caso de economías en

las que prevalecen tipos de cambio flexibles la expansión fiscal no incrementará el ingreso de equilibrio y en su lugar generará la apreciación del tipo de cambio y con ello el deterioro de la demanda interna, favoreciendo en cambio el incremento de la demanda externa.

En la década de los noventa, Blanchard y Fischer (1996) también retomaron los planteamientos del modelo Mundell-Fleming, con el fin de analizar los efectos de la política fiscal y monetaria. Los autores ampliaron la propuesta original introduciendo otro elemento: un determinado *stock* de dinero. Así, una medida de política fiscal de carácter expansiva propiciará el incremento en las tasas de interés, tanto las nominales como las reales, favoreciendo el ingreso de los flujos de capitales y, por consiguiente, la apreciación de la moneda hasta el nivel en el que la caída de las exportaciones netas compense el incremento inicial de la demanda agregada; es decir, la entrada neta de capitales servirá para contrarrestar el saldo deficitario de la cuenta corriente producido por la expansión fiscal.⁸

Los modelos que tratan de analizar los efectos de la política fiscal expansiva en la economía se siguieron ampliando para incorporar variables de diversa índole, como por ejemplo las expectativas de las personas, la acumulación del capital y los ajustes en los precios que deben llevarse a cabo a lo largo del tiempo, en respuesta a los cambios en la política fiscal. Gran parte de los trabajos realizados tienden a coincidir en la idea de que aun cuando el nivel de ingreso obtenido aumenta, el saldo de la balanza comercial empeora y el tipo de cambio se inclina más a la depreciación que a la apreciación. Si bien los diversos desarrollos de la teoría han introducido nuevos elementos, los resultados no han sido radicalmente diferentes de los modelos más simplistas expuestos en párrafos anteriores. En cambio, no obstante el creciente déficit de la balanza comercial de Estados Unidos registrado en los últimos años, las tasas de interés se han mantenido en bajos niveles, sobre todo comparados con décadas anteriores.

⁸ Los resultados se prevén según el supuesto de que los activos del país y los extranjeros son sustitutos perfectos.

1.4 TEORÍAS RELACIONADAS CON LA DEUDA

De acuerdo con el enfoque keynesiano, era necesario adoptar presupuestos cíclicamente equilibrados con déficits en tiempos de recesión, compensados con superávit en periodos de auge. En cambio, para los neoclásicos, la intervención del gobierno a través del gasto o de los impuestos sólo genera una distorsión en la actividad económica;⁹ por ello, el interrogante que los teóricos se han planteado últimamente ha sido qué sería más conveniente para el gobierno, mantener el presupuesto en equilibrio o el inclinarse por fijar niveles de impuestos constantes, con el fin de evitar la adopción de políticas contracíclicas en el futuro. Por ejemplo, Blanchard (1997) aclara que sólo en los casos en que los impuestos sean muy elevados, éstos se convierten en un elemento de distorsión para la economía al propiciar que las personas dejen de trabajar o se dediquen a otras actividades, incluso ilegales, por lo que para evitar esta situación considera que la carga tributaria debe aligerarse. Pero también advierte que el tamaño de la carga tributaria debe fijarse acorde con el gasto, para no incurrir en grandes desequilibrios fiscales -tomando en consideración que éstos desajustes se traducen en elevados montos de deuda- los cuales a su vez traen consigo una menor acumulación de capital, impuestos más altos y en el futuro generan mayores distorsiones.

Más adelante, el mismo Blanchard junto con S. Fischer (1996), con la idea de reforzar la importancia de la distorsión de los impuestos en los modelos de política fiscal, incorporaron el supuesto de que la tasa de retorno de la deuda privada del capital y la de la deuda del gobierno pueden ser sustitutos perfectos dentro del portafolio de una familia y, por consiguiente, la aplicación de un impuesto al rendimiento del capital influye forzosamente en la distribución de sus recursos, ocasionando un efecto negativo en el nivel de consumo de las personas, aunque en un grado menor

⁹ Sus análisis se basan en los supuestos de que todas las fluctuaciones siempre tienden al equilibrio, la tecnología es el único factor que cambia y además los individuos siempre tienden a tener horizontes de vida finitos.

al compararlo con la situación en la que se encontraban los contribuyentes antes de la aplicación del impuesto.

Por último, para mostrar el efecto de una reducción de los impuestos sobre los niveles de consumo e inversión, Blanchard y Fischer desarrollaron un modelo en el que introdujeron las tasas de interés y las de inflación de corto y largo plazos, además agregaron otros componentes que consideraron relevantes, como el tiempo que le toma al consumo responder ante cambios en los ingresos provocados por una disminución de los impuestos. En sus conclusiones destacan que en el caso de que la expansión fiscal no haya sido previamente anticipada, la demanda agregada deberá aumentar junto con el ingreso de equilibrio y la tasa de interés de largo plazo y, a pesar de que en un principio la tasa de rendimiento no se incrementa, al final también asciende. En caso de que el gobierno decidiera dar a conocer con anticipación la política de reducción de impuestos —aunque todavía no se aplicara la medida y por lo tanto no se modificara la demanda agregada—, la tasa de interés de largo plazo tenderá a crecer al anticiparse los agentes económicos a la medida de política que se prevé se adoptará en el futuro. Por lo tanto, en el momento en que se aplique la medida, el nivel del producto ascenderá a la par de la tasa de interés de corto plazo, ante la expectativa de que las tasas de interés se incrementen en el futuro, provocando con ello la contracción del nivel de inversión. Por consiguiente, la advertencia por parte del gobierno de aplicar una política fiscal expansiva más adelante, resulta en sí misma de carácter contractiva y además con tasas de interés superiores a las iniciales.

Con el fin de justificar la preponderancia que en su momento el gobierno de George W. Bush dio a la política fiscal, en sus informes a la nación el presidente expuso la relevancia que tenía para la economía del país el comportamiento dinámico de la oferta agregada. El razonamiento teórico se sustenta en el supuesto de las expectativas adaptativas, al suponer que la inflación esperada depende tanto de la inflación pasada, como de la que se pudiera esperar en el futuro, en tanto producto de la expansión fiscal sobre la demanda agregada. Si se prevé que esta medida de política económica no tendrá un carácter duradero, se generará un incremento

en el nivel de precios y una disminución en la cantidad real de dinero, favoreciendo el incremento en la tasa de interés hasta el nivel en el que el efecto expulsión conduzca a la economía al punto de equilibrio de producción de pleno empleo inicial. En cambio, si los agentes económicos perciben que la política fiscal se sostendrá en el largo plazo, la tasa de inflación será superior a la tasa de crecimiento del dinero, propiciando una disminución de la cantidad real de dinero. Las tasas de interés se elevarán y al mismo tiempo el gasto real ejercido por el gobierno se reducirá sin que al final se logre un efecto positivo de la política fiscal sobre la actividad económica (Dornbusch y Fischer, 1994).¹⁰

Sólo al principio de su primer periodo, el gobierno de George W. Bush manifestó interés por mantener las finanzas del gobierno en equilibrio. A pesar de que durante los ocho años de este gobierno las tasas de interés se mantuvieron relativamente bajas, el monto de la deuda continuó ascendiendo, contraviniendo gran parte de las justificaciones teóricas expuestas en sus informes a la nación, en los cuales mencionó reiteradamente los fundamentos macroeconómicos neoclásicos.

Uno de los primeros antecedentes de la teoría de la deuda es el enfoque clásico de la Equivalencia Ricardiana, a través del cual se deduce que una reducción de impuestos financiada mediante deuda no tiene efecto alguno sobre el consumo. El desarrollo de esta teoría asume que los hogares ahorran la renta adicional de que disponen —producto de la rebaja impositiva—, pues creen que más adelante el gobierno aumentará los impuestos con el fin de poder pagar la deuda en el futuro, por lo tanto, el gasto de los consumidores no se incrementa pese al aumento de su ingreso. Es decir, esta forma de financiar el déficit no se traduce precisamente en un estímulo para la economía del país. A esta noción Ricardiana de la deuda pública, Robert Barro (1974) le incorporó el comportamiento previsor de los consumidores. Partiendo del supuesto de un presupuesto equilibrado, concluyó que habiendo una reducción de los impuestos

¹⁰ En todo caso, el ajuste propiciado por la expansión fiscal se puede lograr a través de los precios, como lo ha sugerido la teoría clásica.

financiada con la deuda —que en última instancia debería ser pagada por las futuras generaciones a través de un aumento en sus impuestos—, el monto correspondiente debía ser ahorrado por los consumidores, en previsión del posterior incremento en los impuestos.

Para Barro esto significaba que las variaciones intertemporales de los impuestos no debían afectar efectivamente la renta permanente de los individuos y, por lo tanto, al consumo. Por otra parte, en la emisión de bonos del gobierno no sólo debían vislumbrarse las erogaciones por concepto del pago del capital, sino además los intereses que debería pagar el gobierno en los años venideros. Por lo tanto, el propósito perseguido a través de la política fiscal y monetaria, de incidir en la demanda agregada y en la formación de capital, estaría lejos de alcanzarse.¹¹

Otro de los enfoques neoclásicos de la deuda es el de Peter Diamond (1965), quien analizó el impacto de la deuda externa y la interna sobre la tasa de interés. En primera instancia, supone que la deuda externa surge de la necesidad de contar con recursos para pagar los intereses de la deuda. Por lo tanto, se esperaría que disminuyera la utilidad de equilibrio de los individuos en el largo plazo, considerando el aumento de los impuestos que deben aplicarse para el pago de la deuda. Así, el cambio en los impuestos tiene dos repercusiones en el largo plazo: en primer lugar, tiende a reducir el ingreso disponible de los contribuyentes a lo largo de su vida y en segundo término, sus ahorros. En cuanto a la deuda interna, además de los efectos antes mencionados provoca una disminución del *stock* de capital desde el momento en que los individuos introducen cambios en

¹¹ El análisis de Barro se fundamentó en un modelo que suponía vidas finitas de las personas y en un contexto de generaciones traslapadas, así, el comportamiento de los hogares se basa en estas premisas. Por lo tanto, no podía existir un efecto positivo de la riqueza asociada a los bonos gubernamentales, considerando que existe una cadena operativa que conecta las generaciones presentes con las futuras. Otros factores tomados en cuenta en su análisis fueron: los costos de transacción en los que incurre el gobierno, tanto por la emisión de bonos como por la recaudación de los impuestos y el monopolio de los servicios de liquidez por parte del gobierno. Estos elementos se considera que contribuyen aún más a disminuir el efecto neto de la riqueza de los bonos, volviéndolos incluso negativos.

sus portafolios, al sustituir los instrumentos de capital existentes en el mercado de capital por los instrumentos de deuda emitidos por el gobierno, propiciando con ello que la oferta de capitales disminuya, al tiempo que se incrementa la tasa de interés de equilibrio. En conclusión, tanto la deuda interna como la externa originan ascensos en la tasa de interés y en el caso particular de la deuda externa, también propicia que la tasa de interés se aleje del nivel de la tasa de crecimiento de la economía.

Con respecto a esto último, Tobin (2003) planteó una reflexión interesante en relación con el crecimiento de la economía y el monto de la deuda. Desde su punto de vista, la tasa de interés que pagan los bonos del Tesoro no debe ser mayor al crecimiento de la economía. Si la deuda llegara a crecer más rápido que el Producto Interno Bruto (PIB), la carga por concepto del pago de intereses aumentaría y el déficit y la deuda se volverían aún mayores en relación con el incremento del PIB. En este caso, la proporción deuda/PIB seguiría elevándose de manera indefinida. Si éste fuera el caso, una mayor proporción del ahorro se desviaría al pago de la deuda en detrimento de la inversión que debiera encauzarse a financiar actividades productivas, ya sea dentro del país como en el exterior, creándose un círculo vicioso, en donde un mayor monto de la deuda acarrearía necesidades crecientes de recursos, elevando las tasas de interés.

1.5 RECAPITULACIÓN DEL CAPÍTULO 1

Aun cuando en los planteamientos de los objetivos de la política fiscal de las dos administraciones éstas mostraron amplios contrastes —en particular con respecto de sus fundamentos teóricos—, no hay coincidencia alguna con los esbozados en los años cincuenta, sesenta y aún parte de los setenta, cuando los objetivos primordiales de dicha política eran el crecimiento de la economía, el empleo y el bienestar social.

En esencia, el gobierno de Clinton no se propuso utilizar las herramientas de política fiscal de manera directa, con el fin de incrementar la actividad económica, de tal manera que esta política tuviera impacto

directo sobre las otras variables fundamentales de la economía. Por ejemplo, a pesar de reconocer la importancia de la política fiscal como estabilizador automático, centró su atención en incentivar la economía a través de un mayor ahorro público y privado con expectativas de largo plazo, ideas alejadas por completo de las keynesianas. Esto coincide con la apreciación que hizo Tobin sobre la forma en que se debió instrumentar la política de gasto contrastada con la manera en que realmente se aplicó durante los ocho años del gobierno de Clinton. Según Tobin, las herramientas de política empleadas resultaron limitadas y los frutos obtenidos no fueron tan espectaculares como se llegó a pensar en esos años.

Para el presidente y el Congreso fue prioritario alcanzar el equilibrio del presupuesto y, por lo tanto, no juzgaron necesario incurrir en déficit del presupuesto para incentivar el crecimiento de la economía; no obstante el comportamiento de la economía observado durante esos años, pudieron haberse logrado mejores resultados y de mayor alcance a través de mejores combinaciones de las políticas fiscal y monetaria, sobre variables fundamentales como el desempleo y la inflación. En cambio, los resultados obtenidos por la administración descansaron primordialmente en la política de las tasas de interés y las altas tasas de valuación de las empresas registradas en el mercado de capitales que tuvieron lugar en esos años, como afirmó Tobin (2003).

En cuanto a la administración de George W. Bush, a pesar de que en un principio señaló que el gobierno debía disminuir su participación en las actividades productivas, en los años siguientes puso en práctica una de las políticas fiscales expansivas más acentuadas a lo largo de la historia de la economía de Estados Unidos, y, por otra parte, sus expectativas de crecimiento de la economía siempre estuvieron enfocadas en el corto plazo. A pesar de que hizo reiterado hincapié en que los impuestos elevados constituían un elemento de distorsión en la actividad económica, los desarrollos teóricos de la deuda invariablemente han señalado que la disminución de los impuestos marginales no podía contribuir al incremento del consumo y a la inversión, como a menudo destacó el gobierno que era su objetivo principal.

Con base en lo expuesto en párrafos anteriores, al comparar las medidas de política de ambos gobiernos, podemos afirmar que a pesar de que la orientación de la política fiscal fue diametralmente opuesta, sus concepciones teóricas no contrastaron en esencia. Más bien parece que en ambas administraciones siguió otorgándose prioridad al desarrollo de la teoría neoclásica que había surgido desde años atrás. Los dos gobiernos coincidieron en la importancia de la aplicación conjunta de las políticas fiscal y monetaria, pero otorgando mayor prioridad a la monetaria.

Por último, la gran relevancia que han adquirido los modelos neoclásicos para explicar las crisis fiscales de los últimos años ha sido objeto de serias críticas que vale la pena retomar. En los últimos año, los modelos que tratan de explicar los efectos de las medidas de política económica, especialmente las de tipo fiscal, han estado incorporando un mayor número de variables, muchas de ellas sustentadas en la teoría microeconómica y con supuestos cada vez más complejos, corriendo el riesgo de que cada vez se alejen más de lo que en esencia constituyen los problemas del mundo real. Esto es lo que Alejandro Nadal de manera reiterada ha mencionado en sus artículos periodísticos, al afirmar que uno de los supuestos más frecuentes de los enfoques neoclásicos es el que intenta asociar el comportamiento de los individuo, o de las familias, con el de la economía en su conjunto, soslayando que al gobierno le corresponde, ante todo, garantizar el estado de bienestar de la población.

CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES: LOS CAMBIOS EN LAS MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÓMICA EN ESTADOS UNIDOS DURANTE EL PERIODO 1961-1992 Y SU IMPACTO SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

En este capítulo se explica cómo se fueron dando los grandes cambios en las medidas de política económica a lo largo de las décadas que van de los años sesenta hasta principios de los noventa. Esto, a su vez, nos permitirá percibir cómo transitó de una política fiscal activa, encaminada a alcanzar el crecimiento y la estabilización de la economía, durante los años sesenta y parte de los setenta, hacia la incorporación de medidas de política económica enfocadas primordialmente a controlar la inflación.

Por lo general, la aplicación de las herramientas fiscales ha obedecido a las circunstancias en las cuales se desenvuelve la economía o de algún modo se la ha relacionado con el desempeño de ésta. Así veremos que hubo factores que, unidos a la orientación de las políticas decididas por los gobiernos, dieron como resultado cambios notables no sólo en las variables más relevantes de la economía, sino también en la distribución del ingreso. Entre los aspectos más importantes destacaron el gasto para financiar la guerra de Vietnam y las crisis petroleras de los años setenta y de nuevo en los ochenta. Cabe señalar que, a lo largo de este trabajo, se analiza los efectos de las políticas considerando las principales variables macroeconómicas, es decir, el PIB, el desempleo y la inflación; las variables que integran la demanda agregada, y se concluye con el examen de la distribución del ingreso y la incidencia de la pobreza.

2.1 ANTECEDENTES

El antecedente inmediato del énfasis que concedieron los gobiernos de Kennedy y Johnson a la política fiscal es la década de los cincuenta, cuando la economía mostró periodos de debilidad y de auge. En estas circunstancias, para el presidente Dwight Eisenhower fueron fundamentales las políticas que el gobierno federal debía instrumentar para que la economía alcanzara la estabilización, especialmente en los tiempos en los que se registraban elevados y persistentes niveles de desempleo. Los de debilidad de la economía se manifestaron en los años de recesión, de julio de 1953 a mayo de 1954, y posteriormente de agosto de 1957 a abril de 1958.¹ En cambio, durante los periodos de auge la economía crecía a tasas superiores al 7%, aunque también había tasas de desocupación cercanas al 5%. Estos años de mayor crecimiento fueron incentivados por factores tales como: el florecimiento de las innovaciones tecnológicas, especialmente los aplicados en la industria automotriz; las altas tasas de incremento del gasto del gobierno federal en el sector de defensa y las partidas destinadas a las obras de electrificación; el gasto de consumo de los gobiernos estatales y locales, y desde finales de la década de los cincuenta, el repunte del crecimiento de la población.

Además, para el gobierno (U. S. Government Printing Office, 1960) también fue esencial atender la política social con la idea de que la función del Estado también consistía en distribuir los recursos manejados por el gobierno para atender las áreas de salud, educación, bienestar social y de desarrollo comunitario, pero sin perder de vista el compromiso de conservar el equilibrio fiscal. Por consiguiente, durante gran parte de la década de los cincuenta, a la política de gasto expansivo se sumó la reducción de las tasas impositivas, como mecanismo para impulsar la demanda. Los resultados de estas medidas se vieron reflejados en las adquisiciones de

¹ En 1954, el PIB había caído 0.6%, con una tasa de desempleo de 5.5% y cuatro años después la contracción de la economía fue de 0.9%, acompañada de una tasa de desocupación de 6.8%.

bienes de uso duradero tales como las viviendas y automóviles por parte de las familias, y cuyo efecto multiplicador se transmitió al resto de la economía (Keiser, 1964). Con base en estos resultados, los gobiernos siguientes, de John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson eligieron continuar con la misma orientación de la política fiscal, a la que denominaron de expansión equilibrada (*balanced expansion*).

2.2 LAS PRESIDENCIAS DE J. F. KENNEDY Y L. B. JOHNSON (1961-1968)

El gobierno del presidente John F. Kennedy inició cuando concluía la primera recesión que padeció la economía de Estados Unidos en la década de los sesenta (abril de 1960 a febrero de 1961). En estos meses la economía creció a tasas muy bajas y el desempleo había repuntado. La desaceleración de la actividad económica motivó al gobierno para que en 1962 anunciara una serie de estímulos fiscales con el fin de reactivar la economía. Entre las medidas destacó la política de gasto para disminuir el desempleo, asignando recursos a las áreas de salud, educación, desarrollo comunitario y de bienestar, éste último con la finalidad de combatir la pobreza; no obstante, a partir de 1965, al intensificarse los combates en la guerra de Vietnam, se expandió el gasto militar y hacia 1967-1968 apareció el déficit fiscal. Esto hizo que los programas de combate a la pobreza y las obras de infraestructura fueran frenados y, por otra parte, al término de la presidencia de Johnson, la inflación se había acelerado.

2.2.1 Política económica

Entre las medidas de política económica sobresalió la enfocada a incrementar la capacidad de la inversión privada a través de la reducción de impuestos a los pasivos de las empresas y al mismo tiempo se introdujeron modificaciones relacionadas con la depreciación de los activos. Además, con el fin de reactivar la demanda, se impuso una reducción a los impues-

tos sobre el ingreso de las personas y un buen número de gravámenes indirectos fueron eliminados. A estas medidas se agregaron otras entre 1964 y 1965, sobresaliendo la correspondiente al recorte de los impuestos para los pasivos de las compañías y además las rebajas se hicieron extensivas para las personas.

2.2.2 Presupuesto

Como se señaló, la política de gasto del gobierno tuvo la finalidad de incentivar la demanda al conceder mayor atención al de tipo social, asumiendo que este tipo de gasto constituía el mejor medio para combatir el desempleo y la pobreza en el país (U. S. Government Printing Office, 1968). Además, la ampliación del gasto federal se encaminó a los programas dirigidos a atender las áreas de salud, educación, bienestar y de desarrollo comunitario, la mayoría de ellos llevados cabo bajo la presidencia de Lyndon B. Johnson.

En términos de los ingresos percibidos por el gobierno, el crecimiento del gasto y la reactivación de la actividad económica obraron en beneficio del propio presupuesto, al repuntar los ingresos recaudados por el gobierno. En lo que concierne a su distribución con respecto al total, podemos afirmar que aun cuando los impuestos de las personas (43%) fueron el doble de las aportaciones de las empresas (21%). Éstos fueron los años en que las compañías han aportado la mayor proporción de impuestos. Con respecto al comportamiento del gasto, de acuerdo con las cifras publicadas siempre se evidenció un antagonismo entre el gasto de defensa y el gasto social, ya que las partidas relacionadas con el sector militar dominaron la mayoría de las veces al asignarles el gobierno más recursos. Dentro del gasto de defensa los pagos al personal militar fueron prioritarios, sobre todo a partir de 1965, cuando Estados Unidos intensificó su intervención en la guerra de Vietnam. La segunda prioridad en el presupuesto fueron las inversiones en el mejoramiento del capital físico, desarrollo, investigación y educación del sector de defensa, partida a la que se

asignó el equivalente a la quinta parte del total de gastos. En cambio, los desembolsos correspondientes a estos mismos conceptos, pero ajenos al sector de defensa, apenas representaron el 12% en promedio durante el periodo 1962-1968.

2.2.3 Producto Interno Bruto, empleo e inflación

El comportamiento de la economía se vinculó directamente con la política de gasto del gobierno, sobre todo entre 1965 y 1966, cuando el crecimiento real del PIB fue superior al 6%, por lo que el crecimiento promedio de las dos presidencias fue de 4.9%. No obstante que el consumo fue importante en los años de expansión de la economía, su participación dentro del PIB decreció promediando en los ocho años 61.7%. La explicación del gobierno fue que la caída del consumo había sido contrarrestada con el incremento de la tasa de ahorro.²

Dentro del gasto público resaltaron las inversiones en investigación y desarrollo del sector de defensa y el espacial. Además, el impulso económico del gobierno a la infraestructura estuvo acompañado de las inversiones realizadas en las empresas privadas, especialmente las correspondientes a las divisiones de investigación y desarrollo. Esto se tradujo en la aplicación de nuevas tecnologías e innovaciones en los procesos productivos, que sumadas al factor trabajo propiciaron el aumento de la productividad a tasas que nunca se volvieron a registrar, este indicador creció 3.6% en promedio a lo largo de los dos gobiernos.

En cuanto al sector externo, en oposición a lo que predicen los modelos acerca del efecto de la política fiscal activa en el sector externo, el impac-

² En 1960, 7.2% del ingreso personal disponible se destinó al ahorro y en 1967 ascendió a más de 9%. Esto debido a que entre 1966 y 1967, las personas tuvieron la posibilidad de aumentar sus ahorros, no sólo por el incremento de sus ingresos, sino por el efecto de la introducción del programa Medicare sobre los gastos de las familias, y además al evolucionar los mercados financieros las personas pudieron adquirir las nuevas emisiones de bonos que les ofrecían.

to de las políticas fiscales expansivas no mostró consecuencias adversas sobre la balanza comercial. Durante los ocho años de estas dos administraciones, se mantuvo con superávit y sólo en el último año comenzó a deteriorarse. Las exportaciones estuvieron constituidas básicamente por bienes de la industria manufacturera, sobre todo de bienes de capital, que en total promediaron 3.7% del PIB, mientras que las importaciones se mantuvieron en 3%, en promedio, a pesar del saldo deficitario en el comercio de los energéticos.

A lo largo de estos años, la notable recuperación de la economía trajo consigo el aumento del empleo y, aunque en promedio la tasa de desocupación fue de 4.9%, en los últimos años de la presidencia de Johnson el desempleo decreció notablemente (menos del 4%).

Otro de los hechos que han distinguido al periodo que comprenden estos dos gobiernos es el comportamiento de la inflación, aún en un contexto de alto crecimiento del gasto público y de crecimiento económico. A lo largo de la mayor parte del periodo la tasa de inflación apenas rebasó el 1%, y fue a partir de 1966 cuando comenzó a repuntar, lo que fue explicado años después por el aumento del gasto público, especialmente el de defensa; sin embargo, en promedio apenas creció 2%.

2.2.4 Otras variables: salario real, distribución del ingreso y pobreza

En un entorno de alto crecimiento de la economía y del empleo, el aspecto que destacó estos años fue el comportamiento de los salarios percibidos por los trabajadores. Los salarios reales estuvieron creciendo en mayor proporción a la inflación. Al aumentar así el salario real por hora, el ingreso disponible se incrementó de manera sostenida.

La distribución del ingreso —medida en términos de los ingresos reales promedio que percibió la población del 99% más bajo y del grupo del 1% de ingresos más altos— no mostró grandes disparidades a lo largo de los ocho años, debido en gran medida a las políticas encauzadas a mejorar la

distribución de los ingresos, y en ambos grupos los ingresos reales aumentaron 28% en promedio. A pesar de que en los sesenta la magnitud del impulso a los programas de seguridad social ya no fue como en los cincuenta, la distribución del ingreso se realizó a través del incremento en el gasto público, ya sea mediante la creación de empleos para llevar a cabo las obras públicas emprendidas por el gobierno o a través de los programas sociales encaminados a combatir la pobreza. Dentro de los segundos, sobresalió el de la Social Security, dirigido a otorgar compensaciones a la población desocupada, sobre todo de 1962 a 1965. Al mismo tiempo se estableció el programa de alimentación gratuita para los pobres (Food and Nutrition Assistance), junto con el de ayuda a la agricultura, impulsado por el gobierno de Kennedy. Así, las medidas de distribución del gasto y la notable recuperación de los salarios reales se convirtieron en los factores clave para aliviar la pobreza durante estos años.³ La incidencia de pobreza se redujo en todos los grupos de edades, en particular entre la población de mayor edad.⁴ El promedio de los ocho años fue de 17.6%.

En resumen, los objetivos que se propusieron alcanzar los dos gobiernos, el crecimiento de la economía y la estabilización, se vieron ampliamente reflejados en las estadísticas. Éstas mostraron una de las más altas tasas de crecimiento del PIB, acompañadas de mayor nivel de empleo y del crecimiento de los salarios reales; sin embargo, desde la segunda mitad de esta década, la inflación ya había comenzado a repuntar, formando parte de uno de los principales argumentos empleados en los años siguientes en contra de la aplicación de políticas fiscales expansivas, así como del papel activo del gobierno.

³ En términos de cifras, en 1961 la incidencia de pobreza era de 21.9% y hacia 1968 había bajado a 12.8%.

⁴ Entre los años de 1967 y 1968, fue más notoria la reducción de la pobreza en el grupo de 65 años y más al declinar la incidencia de pobreza en casi cuatro puntos.

2.3 LAS PRESIDENCIAS DE RICHARD NIXON Y GERALD FORD (1969-1976)

En estos gobiernos comenzó a declinar el crecimiento de la economía, al tiempo que la inflación inició un ascenso extraordinario ligado en buena medida con las alzas sin precedentes en las cotizaciones de los precios de los energéticos en el mercado internacional y en los precios de las materias primas, aunque también se relacionó con las políticas fiscal y monetaria de tipo expansivas para estimular la economía, elegidas por los anteriores gobiernos. Uno de los aspectos más sobresalientes en estas dos administraciones es el giro que comenzó a observarse en la orientación de las políticas, en particular de la fiscal.

2.3.1 Política económica

En el periodo que abarcan estas dos administraciones dio principio el viraje que dio el gobierno a la orientación de la política económica y en particular a la fiscal. En un entorno de elevada inflación,⁵ los gobiernos comenzaron a encaminar sus políticas al control de los precios; de esta forma, la política monetaria y fiscal se volvieron restrictivas y además fueron implantadas las políticas de controles de precios y salarios. Por otra parte, al subsistir el alza en el precio de los combustibles el gobierno dispuso incentivar el uso de fuentes alternativas del petróleo con el fin de reducir la fuerte dependencia del país de las importaciones petroleras. Además, en el ámbito de la política cambiaria el gobierno de Nixon, en 1971, decidió poner fin a la convertibilidad del dólar con respecto al oro. Así, la propuesta del gobierno consistió en alcanzar la expansión de la demanda de bienes y servicios e incrementar el empleo, pero sujeto al control de la inflación.

⁵ Situación propiciada en gran parte por el alza en el precio del petróleo ocasionada, a su vez, por el embargo petrolero acordado por los países árabes en 1973, y que propició los altos niveles de inflación registrados a mediados de la década de los setenta.

2.3.2 Presupuesto

Las presiones ejercidas sobre el gobierno de Johnson para reducir el déficit fiscal hicieron que decidiera incrementar los impuestos en los últimos meses de su gestión, favoreciendo con ello la recuperación de los ingresos tributarios, por lo que en el primer año de la presidencia de Nixon el presupuesto fue superavitario; sin embargo, la recesión que había iniciado a finales de 1969 hizo que el gobierno intentara estimular la demanda a través de la disminución de impuestos, y además se otorgaron estímulos relacionados con la depreciación del equipo y los créditos contraídos por las empresas para realizar inversiones. Más tarde, la administración del presidente Gerald Ford reprodujo las mismas medidas de alivio fiscal cuando la economía volvió a caer en recesión. Los mecanismos de alivio fiscal impuestas en ambos gobiernos fueron determinantes en los cambios observados en la composición de los ingresos del gobierno federal, el más notable se advirtió en la caída de la participación de los impuestos pagados por las empresas, por lo que a lo largo de los ocho años descendieron en más de cinco puntos comparados con los de las administraciones Kennedy-Johnson, siendo compensados por la tributación de las personas y las aportaciones a la Social Insurance and Retirement Receipts.

En cuanto a la política de gasto, su pauta fue cambiante a partir de 1970. Las asignaciones encauzadas al mejoramiento del capital físico, la investigación y la educación fueron inferiores a las presupuestadas en años anteriores. El gasto de defensa fue recortado en términos reales al limitarse la inversión en investigación y desarrollo, pero sobre todo los pagos al personal militar, puesto que la guerra de Vietnam había concluido. En cambio, la crisis del petróleo iniciada en 1973 influyó para que el gobierno decidiera aumentar el gasto federal para promover los proyectos de energía y agua.

En lo tocante a los gastos de tipo social, los periodos de recesión fueron determinantes para que el gobierno incrementara el gasto destinado a otorgar beneficios a las personas desempleadas, y además tuvo que realizar transferencias a los gobiernos estatales y locales, con el fin de que

llevaran a cabo programas de ayuda a la población. Asimismo, las erogaciones para los programas Health Care Services y Medicare prosiguieron la tendencia al alza iniciada años atrás y fueron complementados con el programa de Asistencia Alimentaria y Nutrición (Food and Nutrition Assistance). A pesar de ello, en términos del PIB el gasto del gobierno federal promedio (19.7%) sólo superó en un punto porcentual al ejercido las dos administraciones anteriores. El crecimiento del gasto y el leve repunte de los ingresos hicieron que el déficit promedio repuntara ligeramente (1.7% del PIB), aunque la deuda federal bruta se mantuvo en niveles moderados constituyendo en promedio 36.4% del PIB.

2.3.3 Producto Interno Bruto, empleo e inflación

En los primeros años del gobierno de Nixon, si bien la economía logró crecer a tasas significativas también comenzaron a aumentar las relativas a la inflación y el desempleo.⁶ El comportamiento de las principales variables macroeconómicas hizo sospechar que más que tratarse de etapas de expansión, en los años en los que se recuperaba la economía, constituían el presagio de la aparición de altas tasas de inflación y desempleo, y esto se confirmó cuando hacia los años 1974 y 1975 apareció por primera vez el fenómeno de la estanflación (Boskin, 1989). Según la explicación del gobierno (U. S. Government Printing Office, 1972), el origen de este problema se remontaba a mediados de los años sesenta, con el incremento del gasto del gobierno federal para costear la guerra de Vietnam, al aplicar una política monetaria expansiva. En cambio, cuando la recesión fue aún más aguda, de noviembre 1973 a marzo 1975, ésta se atribuyó a diversos factores, entre los que destacaron el alza en los precios del petróleo, que tuvo lugar a fines de 1973, y la decisión del gobierno de suspender la

⁶ En 1972 y 1973 el PIB creció a tasas superiores a 5%, pero en 1974 y 1975 la inflación creció más rápidamente hasta llegar a 11%. Años más tarde, con la contracción de la economía el desempleo también repuntó por lo que en 1975, 8.5% de la población activa se encontraba sin empleo.

convertibilidad del oro con respecto al dólar en 1971.⁷ A pesar de ello, el crecimiento del PIB de los primeros años de este gobierno contribuyó a que, en promedio, durante los ocho años (4.6%) la economía no descendiera tanto.

No obstante los dos periodos de recesión que sufrió la economía a lo largo de las dos presidencias —que significaron años de alto desempleo y escaso crecimiento de los salarios reales—, el impacto sobre el consumo no fue tan pronunciado. En términos del PIB, el gasto de consumo promedio de los ocho años (62.3%) fue mayor al registrado en años anteriores. Esto se explica por dos factores: en primer lugar, los incentivos del gobierno al fomento a la demanda de automóviles, a través de la exención del pago de la tenencia, con el fin de reactivar la industria automotriz,⁸ y por otra parte, ante el exiguo crecimiento de los salarios reales las familias emplearon el crédito para la adquisición de bienes. Así, el crédito comenzó a convertirse en la forma más usual para complementar los ingresos de las familias, sobre todo durante la segunda recesión.⁹ En cuanto al consumo de los energéticos, éste volvió a repuntar en 1976, ya que el uso de energías alternativas no fue tan grande como el gobierno había esperado.

En cambio, el ahorro se vio vinculado con la evolución de la inflación. Como porcentaje del ingreso personal disponible, en promedio se mantuvo cercano al 10%, cuando se reactivaba la inflación la tasa de ahorro aumentaba y viceversa. Según el gobierno, el comportamiento obedeció a que las familias decidieron incrementar sus ahorros previendo que la situación de la economía empeorara. Y en cuanto a la inversión, a pesar de las facilidades concedidas por el gobierno para alentarla, los bajos niveles de la capacidad de producción en la industria manufacturera

⁷ Esta medida se adoptó con el fin de dar al gobierno la facilidad de aplicar una política monetaria flexible, a través del incremento de la oferta monetaria, como ocurrió entre 1973 y 1974, cuyo resultado fue el repunte de la inflación.

⁸ Aunque las medidas sólo tuvieron efecto positivo al principio, ya que durante la segunda recesión la demanda volvió a caer como respuesta a la liberalización de los precios del petróleo.

⁹ Desde 1974, a pesar de la alta inflación y del aumento de la tasa de interés, el consumo volvió a incrementarse apuntalado por el crédito.

hicieron que las inversiones se mantuvieran casi estancadas —sobre todo si se las compara con los incrementos en los sectores de servicios, la generación de energía eléctrica y gas, y las telecomunicaciones—. Sólo en los años en los que la economía repuntó (1972-1973), la tasa de inversión como porcentaje del PIB logró recuperarse y, por otra parte, la propuesta del gobierno de estimular las industrias que no utilizaran petróleo realmente tuvo poco impacto sobre la inversión (U. S. Government Printing Office, 1975), todo esto hizo que en promedio la inversión llegara a conformar 15.3% del PIB.

En el sector externo, como parte de lo que el presidente Nixon había anunciado como la nueva política económica, en 1971 fue suspendida la convertibilidad del dólar con respecto al oro y a otros activos de reserva, medida que estuvo acompañada de la aplicación de una sobretasa a las importaciones, con el fin de atenuar los problemas que pudieran surgir en la balanza de pagos y también para ayudar a controlar la inflación (U. S. Government Printing Office, 1972); no obstante, en ese mismo año ya había iniciado el deterioro de la balanza comercial, además de que en los años siguientes el valor de los productos exportados comenzó a descender, entre ellos las ventas agrícolas, por lo que los ingresos no fueron suficientes para compensar el alza en el precio de los energéticos en 1973, haciendo que el déficit comercial creciera. Así, los resultados de la nueva política cambiaria no fueron precisamente óptimos, a lo largo de los ocho años la balanza comercial inició su deterioro y el déficit significó el 0.1% del PIB en promedio. En cambio, la balanza de cuenta corriente fue superavitaria gracias a los flujos de inversiones extranjeras (U. S. Government Printing Office, 1977).

A los cambios en las medidas de política económica antes reseñados se agregaron los ocurridos en el mercado de trabajo y que tendrían efectos significativos en el largo plazo. En estos años, se llevó a cabo la flexibilización de los estándares de selección para contratar a los trabajadores, de tal manera que los jóvenes y las mujeres que no tenían ninguna experiencia laboral pudieron insertarse en el mercado con mayor facilidad, pero con la desventaja de que ya no tenían derecho a sindicalizarse (U. S.

Government Printing Office, 1971). Por otra parte, hacia 1972 la importancia del sector manufacturero como principal empleador había comenzado a declinar mientras que el de los servicios se fortalecía. Otro acontecimiento que impactó no sólo al mercado laboral sino a la economía en su conjunto, dado el peso que tenía la industria automotriz en la economía de Estados Unidos, fue la huelga declarada por los trabajadores en la empresa automotriz General Motors a finales de 1970 (U. S. Government Printing Office, 1972) .

A pesar de la mayor flexibilidad laboral, no pudo revertirse la tendencia al alza de la desocupación experimentada en los periodos de recesión, al dominar el efecto de estanflación —especialmente en 1975 cuando subió a 8.5%—, por lo que el promedio en los dos gobiernos fue de 5.8%, iniciando así los años de repunte de la tasa de desempleo que sólo descenderían en los noventa.

Por último, con el fin de garantizar la estabilidad de los precios, el gobierno de Nixon propuso incrementar el salario real sólo en el caso en que aumentara el producto obtenido por hora-hombre, aunque según este mecanismo cabía la posibilidad de que se elevaran los salarios sólo en las industrias que obtuvieran una productividad superior al promedio.

Ante el notorio repunte de la inflación, desde los primeros años de la administración Nixon se realizaron esfuerzos para intentar contenerla. En 1971, el gobierno decretó el control de precios y salarios y la administración de Ford hizo lo mismo, pero en esta ocasión agregó el congelamiento de las rentas por un periodo de noventa días. Junto con los controles de precios se aplicaron medidas de política fiscal y monetaria contractivas para reducir la demanda de bienes y servicios, logrando reducir la inflación en 1972, pero en 1973, al iniciar el segundo periodo de recesión,¹⁰ el gobierno se vio obligado a reanudar sus esfuerzos para controlar los precios. Sólo fue hasta 1976 cuando la inflación comenzó a ceder, sobre todo

¹⁰ Esto, en un contexto de grandes incrementos en los precios del petróleo y de los alimentos, al tiempo que continuaba la expansión monetaria producida por el aumento en el *stock* de dinero en circulación y la demanda de crédito en ascenso.

en los alimentos y los productos derivados de los energéticos, lo que significó un notable alivio en la presión que ejercía la demanda sobre la capacidad de utilización de la economía, y también en las expectativas de los consumidores acerca de la probabilidad de que la inflación fuera mayor en el futuro; no obstante, había superado más de tres veces en promedio (6.4%) a la observada a lo largo de los gobiernos de Kennedy-Johnson (2.1%).

2.3.4 Otras variables: salario real, distribución del ingreso y pobreza

El agudo repunte de la inflación y las políticas de contención salarial propiciaron que el crecimiento de los salarios reales fuera lento. Los escasos incrementos en los salarios nominales apenas alcanzaron a compensar la pérdida del poder adquisitivo causada por las elevadas tasas de inflación, y además los aumentos no fueron generalizados para todos los trabajadores. Gran parte de los no sindicalizados no pudieron recuperar el poder adquisitivo de sus salarios, en promedio el salario real por hora apenas aumentó 1.6%, muy por debajo de los años Kennedy-Johnson. Esto hizo que el ingreso disponible significara apenas un poco más del 70% del PIB. Este exiguo aumento de los ingresos coincidió con la incorporación de un mayor número de integrantes de las familias a trabajar, y por otra parte el número de hijos en las familias ya había comenzado a reducirse (Palmer y Sawhill, 1982).

Los dos periodos de recesión que experimentó la economía impactaron notablemente al ingreso promedio real de la población a lo largo de las dos administraciones. El ingreso promedio del 99% más bajo apenas aumentó alrededor de medio punto, y ésta fue la única ocasión, desde los años sesenta, en que el grupo que percibía los ingresos más altos experimentó una pérdida de sus ingresos (-1.3% en promedio).

Durante la recesión, la administración Ford (U. S. Government Printing Office, 1977) trató de compensar la caída de los ingresos de los hogares

mediante la ampliación del programa de beneficios a los desempleados con el Programa de Transferencia de Ingresos —considerado por el propio gobierno como el proyecto contracíclico más importante—, por lo que en 1975 instituyó los programas de redistribución Aid to Families with Dependent Children (AFCD), encaminado a beneficiar a los padres de familia de bajos ingresos, y más tarde el Medicare. Los efectos del programa Medicare se vieron ampliamente reflejados en las cifras de la incidencia de pobreza, principalmente entre las personas mayores,¹¹ no así para los niños, jóvenes y la población en edad activa, entre quienes creció la situación de pobreza; no obstante, prevaleció el efecto del programa Medicare, ya que la incidencia de pobreza promedio (11.9%) fue menor que la de los dos gobiernos anteriores (U. S. Department of Commerce, Historical Poverty Tables).

Los años de los presidentes Nixon y Ford han sido ampliamente recordados no sólo por los persistentes periodos de inestabilidad económica, propiciados en parte por las crisis de los energéticos y porque en estos años apareció el fenómeno de la estanflación, sino porque en estas administraciones comenzaron a percibirse los primeros indicios de los grandes cambios en la orientación de las medidas de política económica que sobrevendrían más adelante. Además, a pesar del gran énfasis que dieron los gobiernos a la política monetaria y la cambiaria, éstas no lograron solucionar los problemas de alta inflación, bajo empleo, y por otra parte, la balanza comercial inició su deterioro.

2.4 LA PRESIDENCIA DE JAMES CARTER 1977-1980

En el último año del gobierno de Ford, si bien el desempleo seguía siendo elevado y no cedía la inflación, la economía había logrado recuperarse, y en los primeros años de la gestión del presidente James Carter la econo-

¹¹ En 1969 la pobreza afectaba al 25.3% de las personas mayores de 65 años y hacia 1976 la tasa se había reducido hasta diez puntos (15%).

mía continuó creciendo, pero en la segunda mitad de su gobierno comenzó a declinar. Entre los principales hechos que ocurrieron en estos años destacaron los efectos del *shock* petrolero causados por la revolución iraní en 1979 y la guerra entre Irán e Irak al año siguiente, ambos acontecimientos intervinieron en el drástico crecimiento de los precios del petróleo.

2.4.1 Política económica

No obstante que en un principio el gobierno anunció el propósito de conducir la economía a la fase de recuperación a través del uso de la política fiscal activa, contrarrestada por una política monetaria restrictiva, con el fin de contener los efectos sobre el nivel de precios, en el contexto de la crisis petrolera y ante la incertidumbre generada por las fluctuaciones de la paridad del dólar, la prioridad se concentró en el control de la inflación. Las metas del gobierno de reactivar la economía a través de la reducción de impuestos y del gasto resultaron incompatibles con las de estabilización de los precios, y la administración se inclinó por restringir la demanda agregada. Por consiguiente, al tiempo que la política fiscal fue restrictiva, las tasas de interés se elevaron con la finalidad de sostener la paridad cambiaria (U. S. Government Printing Office, 1979).¹² Además, se percibió lo que se denominó el dilema de la política industrial: las industrias que habían sido esenciales para el desarrollo de la economía del país tales como la del acero, la automotriz y del caucho comenzaron a mostrar serias dificultades para seguir operando (U. S. Government Printing Office, 1981).¹³

¹² En 1978, con el nuevo mecanismo de flexibilidad cambiaria del dólar, las tasas de interés se fijaron en niveles históricamente altos con el fin de que el dólar pudiera sostener su paridad cambiaria. Además, se introdujeron nuevos instrumentos financieros, por medio de los cuales las instituciones bancarias podían seguir atrayendo fondos ofreciendo altas tasas de interés de corto plazo.

¹³ Los problemas incluían aspectos como la competencia del exterior, la carga financiera para atender las recomendaciones de agua y aire limpios, y la baja productividad, entre otros.

2.4.2 Presupuesto

La idea de reducir la demanda como mecanismo para controlar la inflación significó que en términos del PIB las principales variables del presupuesto no experimentaran cambios sustanciales a lo largo de los cuatro años. Los gastos apenas se incrementaron en un punto porcentual con respecto a las administraciones anteriores (20.8% en promedio), mientras que los ingresos casi permanecieron en el mismo nivel (18.4% en promedio) y, a pesar de que en los años de fuerte alza en los precios de los energéticos (1973-1974), el gobierno intentó contraer la demanda a través del gasto y el déficit siguió creciendo (2.4% en promedio), en cambio, la deuda federal bruta se mantuvo bajo control e incluso fue inferior a la de años anteriores, 34.4% en promedio.

El análisis de las cifras de los ingresos recaudados por el gobierno federal muestra que su distribución siguió con la tendencia iniciada años atrás. La participación de los impuestos pagados por las personas y los pagos al Social Insurance and Retirement Receipts siguieron aumentando, al tiempo que la contribución de las empresas disminuía, debido tanto a los estímulos fiscales que el gobierno les había concedido como al periodo de recesión que tuvo lugar al final de la administración.

Con respecto a la distribución del gasto, el ajuste tuvo mayor impacto en la partida destinada a la inversión para mejorar el capital físico, el desarrollo y la investigación, en especial del sector militar, así como en los gastos de inversión directa de capital físico. En cambio, durante los primeros años aumentaron las transferencias del gobierno federal a los gobiernos estatales y locales para obras de beneficio público, como las de alcantarillado, dotación de agua y construcción de viviendas. Asimismo, al proseguir el alza en los precios internacionales del petróleo, el gobierno autorizó mayores montos para realizar proyectos de energías alternativas, muchos de los cuales habían iniciado en 1975. En la partida correspondiente a la educación y capacitación, sobresalió la atención que el gobierno diera a la segunda por encima de la educación elemental y superior. Por otra parte, el fuerte repunte del desempleo obligó al gobierno a reactivar la parti-

da de Income Security con el fin de hacer efectivas las compensaciones a los desocupados, así como la del programa alimentación y de asistencia alimentaria. Por último, a pesar de los esfuerzos del gobierno para mantener controladas sus finanzas, el fuerte incremento de las tasas de interés hizo que aumentara el pago de la deuda.¹⁴

2.4.3 *Producto Interno Bruto, empleo e inflación*

La recuperación de la economía que tuvo lugar en los años de transición de las presidencias de Ford y Carter se sustentó básicamente en dos factores: la reposición de los inventarios y el aumento de la capacidad de utilización del trabajo y el capital (U. S. Government Printing Office, 1978). Aun cuando la economía seguía creciendo hacia la primera mitad de la administración Carter, la inflación y el desempleo persistían, y en los dos años restantes los precios del petróleo volvieron a aumentar, el dólar continuó devaluándose y las tasas de interés se habían duplicado. En este contexto y con el gasto del gobierno estancado, la economía regresó a los años de estanflación en 1980.¹⁵ Dicho periodo influyó para que en los años de la administración Carter, el crecimiento promedio del PIB siguiera disminuyendo, como venía ocurriendo desde años atrás (4.4%).

No obstante, el gasto de consumo (62.6% en promedio) trató de mantenerse en niveles similares a los de los años anteriores, a través de la contracción del ahorro y el incremento del crédito para el consumo, pero

¹⁴ Las tasas de interés de los principales instrumentos financieros aumentaron a más del doble entre 1977 y 1980: los *treasury bills* de corto plazo pasaron de 5.3% a 11.5%, y la *prime rate* aumentó de 6.83% a 15.26%; mientras que los *federal funds* lo hicieron de 5.54% a 13.35%.

¹⁵ El PIB se contrajo en 1980 (-0.3), el desempleo afectaba al 7.2% de la población económicamente activa, y la inflación alcanzó hasta dos dígitos (11.3% en 1979 y 13.5% en 1980). Además, un considerable número de personas quedaron desempleadas. Se estima que más de un millón de trabajadores fueron despedidos y la duración de la búsqueda de otro empleo se alargó a más de 27 semanas.

también se percibieron cambios en los patrones de consumo,¹⁶ y además la aguda alza en los precios de los energéticos ayudó a la caída de la demanda de autos. Por otra parte, a pesar de que la tasa de ahorro se redujo en promedio a menos del 9% del PIB, la inversión privada bruta se mantuvo en 17.7%, esto debido al estímulo que el gobierno dio a las inversiones de la industria de los servicios eléctricos y a las refinerías de petróleo, con la finalidad de disminuir las importaciones de petróleo.

En el ámbito del sector externo, la economía de Estados Unidos siguió expandiendo sus transacciones del comercio de bienes y de los de flujos de capital, reforzados estos últimos por la relativamente nueva política cambiaria, a través de la cual el precio del dólar había dejado de estar sujeto al patrón oro. También comenzaron a tomar mayor impulso los saldos deficitarios de la balanza comercial, con repercusiones adversas para la producción interna y el empleo. La apreciación del dólar ocurrida en 1976, la elevada inflación interna y los bajos niveles de productividad que sufrían las industrias en esos años colocaron en amplia desventaja a las exportaciones de bienes.¹⁷ En relación con las importaciones, entre los principales factores que ayudaron a su expansión estuvieron el incremento en el valor de las compras de combustibles y los alimentos, así como la mayor demanda de automóviles de procedencia extranjera, por ser ahorradores de gasolina. Aunque hacia el último año de esta administración las importaciones de petróleo disminuyeron no sólo por el agudo incremento en sus precios, sino también porque la economía se encontraba en recesión, el déficit comercial constituyó en promedio 1.3% del PIB.

Durante la primera mitad de la administración Carter, cuando el PIB crecía, prosiguió la incorporación de las mujeres, los jóvenes, en particular los afroamericanos a la fuerza de trabajo. En cuanto al comportamiento de las industrias, el mayor dinamismo del empleo tuvo lugar en los servicios

¹⁶ Los aumentos en los precios de los alimentos obligaron a las familias a sustituir los productos que consumían, por ejemplo la carne fue sustituida por otros alimentos de menor valor.

¹⁷ Las exportaciones habían comenzado a descender desde 1975, y sólo se recuperaron plenamente hacia 1979, debido al efecto rezagado de la devaluación del dólar.

financieros, inmobiliarios y del comercio. En cambio, las industrias manufactureras del vestido, del cuero y del tabaco comenzaron a realizar despidos entre su personal. En los siguientes años, la volatilidad de la demanda de bienes y servicios, adjudicada a la debilidad de la economía, impactó el mercado de trabajo, pero sobre todo a los sectores automotriz y de la construcción, por consiguiente la tasa de desocupación promedio en los cuatro años siguió creciendo (6.5%).¹⁸

Junto con el desempleo, la inflación volvió a aumentar, pero esta vez alcanzó niveles sin precedentes en la economía de Estados Unidos, promediando en los cuatro años 9.7%. Uno de los principales factores que influyeron en el agudo repunte de la inflación fue la depreciación del dólar, al hacer que se incrementaran los precios tanto de los bienes nacionales como de los productos importados, entre ellos los alimentos. Hacia el fin de la década, el alza en el precio del petróleo también repercutió en los costos unitarios de producción, y en las importaciones. En esta ocasión el efecto se transmitió a los ingresos de los hogares al aumentar los costos unitarios de la producción, además de que los montos de las hipotecas se incrementaron.

2.4.4 Otras variables: salario real, distribución del ingreso y pobreza

El regreso de la economía a la estanflación y el estancamiento de los salarios reales de los trabajadores¹⁹ ayudaron a que el ingreso disponible se mantuviera casi sin cambios. En cuanto a su distribución, en contraste a

¹⁸ En 1980, el desempleo afectó a 1.1 millones de personas y muchas de ellas permanecieron sin realizar ninguna actividad productiva por más de 27 semanas, constituyendo un factor de presión para el presupuesto, al convertirse en candidatos a recibir sus compensaciones por desempleo.

¹⁹ Los escasos incrementos salariales fueron concedidos básicamente a los trabajadores sindicalizados de la industria petrolera, del transporte, el caucho, la automotriz y de maquinaria eléctrica.

lo sucedido durante los gobierno de Nixon y Ford a pesar de los años de incertidumbre por los que atravesó la economía, los sueldos de las personas que percibían el 1% de ingresos más altos se recobraron 2.5%, mientras que el resto de la población, ubicada en el rango más bajo (99%), fue la que más sufrió los efectos de la recesión, al verse mermados sus ingresos reales 1.3%. La idea del gobierno de no aplicar medidas fiscales contracíclicas para reactivar la economía, como ameritaba la situación, propició que la incidencia de pobreza se mantuviera cercana al 12% en promedio.²⁰

A manera de conclusión, considero que estos cuatro años se distinguieron por haber consignado las más altas tasas de inflación, producto de las políticas monetaria y cambiaria, además de los enormes incrementos en los precios del petróleo, mas no fueron el resultado de la expansión del gasto federal como venían afirmando los monetaristas. Para el gobierno su mayor prioridad fue el control de la inflación y, en consecuencia, siempre evitó aplicar medidas de política fiscal contracíclicas, lo que obró en detrimento de las variables fundamentales de la economía, como el PIB, el empleo y el ingreso de las familias.

2.5 LA PRESIDENCIA DE RONALD REAGAN (1981-1988)

Aunque desde la década de los setenta había comenzado a percibirse que los gobiernos concedían menos atención a la estabilización de la economía y a la política social, fue en este tiempo cuando dichos cambios se fortalecieron. Las políticas concebidas por el nuevo gobierno se basaron en la idea de que los periodos de estanflación fueron resultado de factores como el elevado gasto federal, las altas tasas marginales de impuestos aplicadas a las personas y a las empresas, la creciente asignación de recursos por parte del gobierno federal para ayudar a los ancianos y a los pobres, y su intervención sobre las actividades del sector privado para proteger a los con-

²⁰ En especial sobresalió el año de 1980, cuando la incidencia de pobreza alcanzó 13%, uno de los porcentajes más altos.

sumidores y al medio ambiente, además de la expansión monetaria para financiar el gasto público. Para la administración Reagan (U. S. Government Printing Office, 1982), todos estos elementos habían concurrido en el alza de las tasas de inflación y de interés.

2.5.1 Política económica

Con estos antecedentes, Reagan expuso los principios de su política económica en el documento denominado “Programa para la recuperación económica”, mediante el cual pretendió dar un giro definitivo a la política económica del gobierno federal. Los objetivos fundamentales de sus políticas fueron disminuir la tasa de inflación, obtener crecimiento económico e incrementar el empleo. El programa se basó en cuatro puntos: 1. reformar el presupuesto federal para disminuir el crecimiento del gasto gubernamental; 2. reducir el impuestos sobre la renta de las personas en un 10% anual durante los tres años siguientes, y acelerar la depreciación de la planta y equipo de las empresas; 3. disminuir la carga de reglamentación federal de las actividades empresariales y 4. cooperar con la Reserva Federal para instituir una política monetaria estabilizadora (Levine, 1981: 33-34). En consecuencia, el gobierno resolvió que la política monetaria debía ser restrictiva, y lo resolvió a través del menor crecimiento de la circulación del dinero junto con el alza en las tasas de interés, con el fin de reducir la demanda e incentivar la oferta, suponiendo que éste era el mejor mecanismo para controlar la inflación y reducir el desempleo.²¹ Y, al igual que los gobiernos anteriores, el de Reagan realizó ajustes en la paridad cambiaria mientras que en los primeros años decidió revaluar el precio del dólar, aunque más tarde tuvo que devaluarlo para reducir los desajustes de la balanza comercial.

²¹ En los primeros años de la administración, el ajuste se dio a través de las tasas de interés que pagaban los bonos del Tesoro, alcanzando niveles históricamente elevados, y en los últimos años los ajustes se realizaron a través de la sustancial reducción del agregado monetario M1.

2.5.2 Presupuesto

Entre las ideas planteadas en el documento “Programa para la recuperación económica” destacaron el segundo y el tercer puntos, es decir, la reducción de los impuestos a las personas y a las empresas. Tal decisión se tradujo en la disminución de los ingresos recaudados por el gobierno. Esta caída de los ingresos se concentró en los impuestos pagados por las empresas, al disminuir su participación dentro del total de apenas 8.7% en promedio, porcentaje muy por debajo de los gobiernos anteriores.

Con respecto al ejercicio del gasto, aunque en el primer punto del programa se había establecido como prioridad controlar el gasto, éste comenzó a crecer desde el primer año de la administración. La disminución de los ingresos y el ascenso del gasto favorecieron la expansión del déficit, el cual alcanzó su máximo nivel en 1983 y fue hasta 1986 cuando el gobierno logró controlar el déficit; sin embargo, los efectos de los primeros años imperaron por lo que el déficit representó 4.2% del PIB, en promedio, durante los ocho años, superando con mucho los experimentados en las décadas de los sesenta y setenta. Por último, la decisión del gobierno de financiar el déficit a través de la deuda, junto con el alza en las tasas de interés hicieron que la deuda federal bruta aumentara significativamente en relación con el PIB, ascendiendo a 42.8% en promedio.

Además, la distribución del gasto manifestó sustanciales diferencias con respecto a los gobiernos anteriores. Reagan dio prioridad a la inversión en desarrollo e investigación en el sector defensa —el más favorecido en las asignaciones del presupuesto—, mientras que para esas mismas áreas en otros sectores las asignaciones permanecieron estancadas en montos bajos. Asimismo, la idea de minimizar la intervención del gobierno en la economía influyó para que los gastos en obras públicas fueran recortados, esto significó menores asignaciones para los energéticos, recursos naturales, medio ambiente, gastos de transporte y de desarrollo comunitario y regional. Y por otra parte, el seguro de ingresos y los gastos en educación, capacitación y servicios de empleo también sufrieron ajustes en sus partidas.

2.5.3 Producto Interno Bruto, empleo e inflación

En términos generales, predominó el efecto de la política monetaria contractiva sobre la actividad económica, a pesar de que el gasto del gobierno federal estuvo creciendo en los primeros años.²² Esto hizo que el crecimiento promedio de los ocho años apenas llegara a 3.4%, porcentaje inferior al registrado en los periodos de gobierno reseñados anteriormente. Por otra parte, si bien se logró abatir la inflación de dos dígitos con la que había iniciado su gobierno, el desempleo siguió siendo alto como veremos más adelante.

En cuanto al comportamiento del PIB por sectores industriales, los serios desajustes estructurales que habían surgido años atrás se hicieron aún más evidentes a lo largo de estos ocho años. A partir de 1981 comenzaron a añorarse los años de prosperidad que había experimentado la agricultura de exportación, y en el sector manufacturero algunas de las industrias que habían sido consideradas de las más dinámicas iniciaron su periodo de declive.²³ Al mismo tiempo, las industrias que empleaban alta tecnología en sus procesos productivos comenzaron a padecer la pérdida de competitividad, y para poder seguir operando debieron fusionarse con otras compañías situadas en Europa y Japón (U. S. Government Printing Office, 1987). Por otra parte, el impulso que concedió el gobierno de Reagan al gasto militar junto con las medidas de desregulación, además de favorecer el florecimiento de las actividades bancarias y financieras fomentaron el surgimiento de regiones con mayor poder económico político y cultural, especialmente las localizadas alrededor de los estados del Mid Atlantic (Hagstrom, 1988).²⁴

²² En 1992 la economía se contrajo casi 2% y sólo tuvo un fuerte repunte hacia 1984, cuando creció 7.2% y en el resto del periodo disminuyó el ritmo de crecimiento.

²³ Entre las industrias en decadencia se encontraban la del hierro y el acero, la construcción, la minería, la producción de equipo agrícola e incluso la extracción de gas y petróleo.

²⁴ Esta región comprende los Estados de Delaware, Maryland, Nueva Jersey, Nueva York y Pensilvania.

En el análisis de la demanda agregada, observamos que aun cuando los ingresos de las familias permanecieron estancados, el consumo siguió aumentando y constituyó el motor de crecimiento de la economía, alcanzando a constituir en promedio el equivalente al 64.3% del PIB. Este incremento fue sufragado en parte con el aumento de los ingresos resultantes del mayor número de miembros de la familia ocupados y con el uso generalizado del crédito además de la contracción del ahorro.²⁵ El gasto de consumo se destinó en una proporción significativa a la adquisición de bienes importados y de consumo duradero, destacando la compra de automóviles (Levine, 1987). Esto hizo que el gasto de consumo superara al ingreso personal disponible del que podían disponer las familias, sacrificando el ahorro. A pesar de que en el periodo de recesión (1981-1982) el ahorro seguía siendo significativo (10% del PIB), en los siguientes años comenzó a declinar, promediando 8.7% a lo largo de este gobierno, y ésta pérdida tuvo que ser remplazada con la entrada neta de capitales como el propio gobierno lo anunció en su momento (U. S. Government Printing Office, 1991).

La política de alza en las tasas de interés sirvió para atraer capitales del exterior a través de instrumentos como los US Treasury bills, que fueron utilizados para sostener la débil inversión interna por lo que según las estimaciones del gobierno, las entradas netas de capitales alcanzaron a financiar hasta la mitad de la formación neta del capital nacional (Levine, 1991).²⁶ A la postre, a pesar del fuerte incremento del gasto federal, las medidas de depreciación acelerada y el aumento de las ganancias libres de impuestos, el gasto de inversión apenas representó en promedio 16.5% del producto, cifra aun menor que la del gobierno de Carter (17.7%). La inversión en cómputo, equipo periférico y *software* mantuvo un crecimiento sostenido, pero no fue suficiente para compensar la caída de las

²⁵ El endeudamiento sin precedentes en todos los niveles fue el rasgo característico durante los años en que más creció economía. Levine (1991: 17).

²⁶ En estos años, Estados Unidos se convirtió no sólo en el mayor proveedor de inversión extranjera directa en el mundo, sino que también fue el mayor receptor de estos flujos de capital a escala mundial.

industrias manufactureras básicas antes mencionadas, y además en algunos años se advirtió el exceso en la acumulación de los inventarios.

En el sector externo, la sobrevaluación de la moneda entre 1981 y 1985 propició la pérdida de competitividad de las empresas exportadoras; además, al volverse más baratos los productos importados, éstos continuaron siendo demandados por los consumidores. A pesar de que el gobierno decidió devaluar el dólar en 1986, con el fin de moderar el déficit comercial, no logró revertir su tendencia. En promedio, el déficit comercial representó 2.3% del PIB, resultado de la política cambiaria, una mayor apertura de los flujos del comercio y los incrementos en los precios de los energéticos; esto a su vez se reflejó en el saldo de la balanza de pagos. La entrada de capitales de origen extranjero mostró incrementos notables, principalmente de 1984 a 1987.²⁷

Las medidas de política monetaria restrictiva también impactaron al empleo. A pesar de que la inflación había comenzado a ceder en 1983 y el PIB había repuntado en 1984, la desocupación siguió bajando hasta dos años después, promediando a lo largo de los ocho años 7.5%. Por otra parte, los cambios en la estructura productiva se reflejaron en el mercado de trabajo con efectos en el largo plazo, como veremos más adelante. El empleo empezó a concentrarse en torno al sector de los servicios, al demandar trabajadores altamente calificados y con mejores remuneraciones. En cambio, los sectores agrícola, energético y el manufacturero prosiguieron su deterioro (Levine, 1986).²⁸ A pesar de que el gobierno sostuvo que el gasto federal era fundamental para superar el periodo de recesión, una parte importante de estos recursos se canalizó a la construcción de aviones y barcos así como a la producción de armas de alta tecnología,

²⁷ Mientras que en 1980 los capitales propiedad de extranjeros, ya sea como inversiones directas o a través de la adquisición de valores emitidos por el gobierno, ascendían a 85.7 miles de millones de dólares, hacia 1987 habían alcanzado la cifra de 247.1 miles de millones de dólares, es decir, aumentaron 188% en los siete años.

²⁸ Casi todos los empleos creados durante los años de mayor crecimiento pertenecieron al sector de los servicios, mientras que las industrias tradicionales y los pequeños y medianos granjeros padecieron un grave deterioro de sus condiciones económicas.

contribuyendo a la aparición de nuevos gigantes industriales ubicados en estados como California, Texas, Nueva York, Pensilvania, Virginia, Ohio, Illinois, Nueva Jersey y Massachusetts, que se calcula captaron en conjunto 60% del gasto de defensa. Esta forma de ejercer el gasto militar dio la impresión de que la política del gobierno de Reagan había dado un inesperado giro desde el *reaganomics* al keynesianismo (Hagstrom, 1988).²⁹

En la aplicación de las medidas para controlar la inflación prevaleció la idea de lo que se denominó el *ofertismo*. Para el gobierno fue fundamental reducir la demanda y fomentar la oferta, con el fin de mantener bajo control la inflación y aumentar el empleo. Si bien fue notable la reducción de la inflación, haciendo que promediara 4.7% en los ocho años, las medidas fueron fuertemente recesivas: se registró la más severa caída de la velocidad de circulación del dinero hasta entonces sufrida por el país, hubo un alza de las tasas de interés y rigidez de precios y salarios. Además, las anteriores medidas no fueron las únicas que intervinieron en la estabilización del nivel de precios, el propio gobierno aceptó que la enorme entrada de bienes importados a precios más bajos también había ayudado a reducir la inflación y habían servido como mecanismo indirecto de presión para que los productores nacionales redujeran sus precios (Levine, 1986).

2.5.4 Otras variables: salario real, distribución del ingreso y pobreza

Como ya se ha señalado antes, otro de los mecanismos para controlar la inflación fue el escaso crecimiento de los salarios nominales percibidos por los trabajadores, en esta ocasión sin importar si se encontraban o no sindicalizados, lo que significó que a lo largo de la administración Reagan los salarios reales promedio crecieron menos del uno por ciento. A pesar

²⁹ En cambio, se desvanecieron más de 2 millones de empleos en el sector de las manufacturas, los estados manufactureros de los Grandes Lagos fueron de los más duramente golpeados por la competencia internacional, dañando principalmente las fábricas de Chicago y Detroit, a la vez que surgían empresas de servicios de alta tecnología.

de que el razonamiento del gobierno fue que al mantener a los precios en un bajo nivel mejoraría el ingreso de las personas, las cifras publicadas indican que el ingreso disponible apenas representó en promedio 73% del PIB.

La forma en que se condujo la política económica, junto con las medidas de desregulación en sectores clave de la economía, coincidieron con el inicio del agudo crecimiento de la concentración de la riqueza. En términos de cifras, el grupo de personas que percibían el 1% de los ingresos promedio más alto incrementó sus percepciones reales en 83%, mientras que para el resto de la población, ubicado en el 99% de ingresos promedio más bajos el crecimiento fue apenas de 5.4%. Visto desde la perspectiva de la política fiscal, conforme las cifras presentadas por el Internal Revenue Service las personas que percibían los salarios más altos habían incrementado de manera sostenida sus ingresos de 1986 a 1988 debido al recorte de los impuestos marginales propuestos en la Tax Reform Act de 1986, impulsando la concentración de la riqueza, al acelerar el incremento de los ingresos por concepto de capital de las personas (Piketty Piketty y Saez, 2004).

Paralelamente a la concentración de la riqueza, aumentó la incidencia de la pobreza, promediando 14.1%,³⁰ particularmente entre las personas menores de 18 años. La revisión de este indicador dio paso a diversas opiniones al destacar los saldos de esta administración. Por ejemplo, Hagstrom (1988) asevera que en estos años los ricos se volvieron más ricos y la pobreza creció a un nivel que no se había visto desde los años sesenta. Mientras que para Levine (1991), en los meses de recesión que sufrió el país, la población no sólo se vio vulnerada por el desempleo y el alza en el nivel de precios, sino que además las restricciones y recortes que impuso el gobierno en diversos rubros de gasto social —impulsados por los gobiernos anteriores para beneficiar a los sectores de la población más desprotegidos—, dieron como resultado uno de los saldos adversos más notables, como el inusitado aumento de personas sin hogar.

³⁰ Particularmente en 1982-1983, cuando la tasa fue de 15%, aunque en los años siguientes comenzó a reducirse y en 1988 había disminuido dos puntos.

En resumen, las políticas antiinflacionarias concebidas en la administración Reagan provocaron el periodo de aguda recesión que experimentó el país entre 1981 y 1982. Si bien la economía creció 4.1%, también lo hizo la tasa de inflación, y el problema de la desocupación persistió. Estos indicadores hicieron que se comenzara a poner en duda la efectividad de las teorías *ofertistas* y de las doctrinas monetaristas dominantes en esos años.

2.6 LA PRESIDENCIA DE GEORGE H. W. BUSH (1989-1992)

La administración de George H. W. Bush constituyó una extensión del gobierno anterior y por lo tanto no creyó conveniente introducir cambios a las políticas impuestas por su antecesor. Entre sus prioridades destacó el control de la inflación, insistió en la importancia de la desregulación y en mantener controlado el déficit fiscal. Tenía la convicción de que sólo el libre mercado era capaz de conducir a la economía al crecimiento, y al establecerse límites al papel que debía jugar el Estado, las barreras para trabajar, ahorrar, invertir e innovar debían ser eliminadas.

2.6.1 Política económica

Respecto de las medidas de política económica, la administración (U. S. Government Printing Office, 1992) se inclinó por poner un mayor énfasis en las de política monetaria, por considerar que eran el mejor mecanismo para asegurar el sano crecimiento de la economía. Destacó la decisión de incrementar las tasas de interés (entre 1989 y 1990) a fin de prevenir la inflación. La política fiscal fue delineada en la ley Omnibus Reduction Act 1990 (OBRA 1990).³¹ En materia de política cambiaria, en 1989 el

³¹ Ley que a su vez retomaba las ideas planteadas en la denominada GRH con la finalidad de mantener bajo control el presupuesto. Dicha ley suponía que los incrementos en el gasto de determinados rubros debían ser compensados con recortes al gasto en otras áreas, además los déficits deberían ser ajustados de acuerdo con las condiciones económicas, con el fin de facilitar la función de la política fiscal como instrumento de estabilización automática.

gobierno tomó la determinación de devaluar el dólar con el fin de mejorar el saldo de la balanza comercial (U. S. Government Printing Office, 1990).

2.6.2 Presupuesto

El bajo crecimiento de la actividad económica repercutió en la captación de ingresos por parte del gobierno, al permanecer estancada la cantidad de impuestos recaudados (17.9% del PIB). Por categoría de impuestos, la contribución de las personas descendió al mismo nivel de los años Nixon-Ford (45%), y la aportación de las empresas apenas logró sobrepasar la de los años de Reagan (9.5%). Por otra parte, aunque el gobierno había anunciado que mantendría controlado el gasto, las erogaciones se mantuvieron en porcentajes similares a los del gobierno de Reagan (21.9%). A pesar de que los gastos no aumentaron, la caída de los ingresos presupuestarios se tradujo en un déficit promedio de 4% del PIB, lo que significó que la aplicación de la ley Gramm Rudman-Hollings (GRH) quedara sin efecto. El saldo deficitario del presupuesto federal, junto con los incrementos en las tasas de interés, contribuyeron al crecimiento de la deuda federal bruta llegando a representar más de la mitad del PIB (58.5% en promedio).

En el ejercicio del gasto, prosiguió la misma distribución de los años anteriores. El gobierno sólo intentó aumentarlo en educación, sobre todo la superior, la partida de energía y el destinado a los programas de salud y el Medicare. En los últimos años se vio en la necesidad de incrementar las erogaciones para pagar los seguros de desempleo y el programa de asistencia nutricional y alimentaria, al tratar de resarcir los efectos de la recesión. Finalmente, también hubo un repunte de los gastos por concepto del pago de intereses de la deuda al aumentar las tasas de interés y ante la escasa efectividad de los mecanismos impuestos para controlar el déficit del presupuesto.

2.6.3 Producto Interno Bruto, empleo e inflación

En términos generales, los cuatro años de este gobierno fueron de bajo crecimiento de la economía, que apenas promedió 3%, por debajo de las anteriores administraciones. A principios de la década de los noventa, la economía entró en recesión ocasionada por el crecimiento, a más del doble, de los precios del petróleo motivada por la guerra del Golfo, la restricción del crédito, las quiebras bancarias y el debilitamiento de la capacidad de producción, en particular de la industria automotriz (Levine, 1991: 17). Al mismo tiempo, otras variables se estaban resintiendo, entre ellas el consumo y la inversión privada, como respuesta a la caída de los salarios reales y la disminución del ingreso de los hogares.

El crecimiento de los salarios reales casi fue imperceptible al aumentar los salarios nominales más lentamente que la inflación,³² esto significó que el ingreso disponible permaneciera estancado; sin embargo, esto no constituyó un obstáculo para que el gasto de consumo prosiguiera con la tendencia ascendente iniciada en los años ochenta. Durante los cuatro años el consumo promedio fue equivalente a las dos terceras partes del PIB y, al igual que en años anteriores, el crédito fue esencial para que las familias pudieran seguir manteniendo su ritmo de consumo, a pesar de las restricciones crediticias impuestas por el gobierno (Levine, 1991).³³

Para la administración de George H. W. Bush (U. S. Government Printing Office, 1992), la función del gobierno debía limitarse a asegurar altos niveles de inversión productiva, dejando a las empresas guiarse por las fuerzas del mercado, de ahí la importancia de que la tasa de ahorro creciera para financiar la inversión en proyectos de investigación, de desarrollo e innovación tecnológica; sin embargo, el ahorro personal siguió cayendo, promediando apenas 6.9% del PIB en los cuatro años. Al

³² Incluso en 1991 el gobierno reveló que los pagos al factor trabajo habían disminuido al mismo tiempo que la producción industrial en los meses que duró la recesión.

³³ Por ejemplo, hacia 1991 el crédito para el consumo era superior a 20% del ingreso disponible de las personas, y la deuda total de los individuos se situaba alrededor de dos tercios de sus ingresos anuales.

mismo tiempo, la inversión privada bruta siguió retrocediendo hasta llegar al mismo nivel de los años Kennedy-Johnson (14.2% del PIB), los sectores que más resintieron la caída de la inversión fueron las manufacturas y la construcción, mientras que la inversión en *software* había comenzado a aumentar rápidamente.

En el sector externo, si bien la devaluación de la moneda decidida en 1989 reactivó las exportaciones en ese año y al siguiente, el efecto fue de corto alcance ya que en los próximos años se estancaron las exportaciones. En cuanto a las importaciones, la devaluación y los meses que duró la recesión hicieron que las compras del exterior cayeran y el déficit comercial promedio fuera inferior (-1.7% del PIB) al de los años de Reagan.

Tras concluir la recesión, en 1992, subsistió y creció el problema del desempleo (U. S. Government Printing Office, 1992). Uno de los factores que más influyeron fue la debilidad del sector manufacturero, debido a que este problema ya no sólo dañaba a los obreros, sino también al personal administrativo. En cambio, el sector de los servicios, en particular de los administrativos y del comercio, continuaba fortaleciéndose (Levine, 1993b).³⁴

A pesar de que este gobierno pretendió seguir con las mismas medidas antiinflacionarias a través de la restricción de la demanda, elevando las tasas de interés, la inflación no disminuyó sustancialmente. El repunte de los precios internacionales de los energéticos, debido a la guerra del Golfo, y el incremento en los precios de los alimentos hicieron que la inflación se mantuviera alta y sólo comenzó a ceder en el último año, promediando 4.4% en el periodo.

34 Por ejemplo, grandes empresas como la General Motors e IBM habían reducido el personal ocupado. Estos despidos se agregaban a los ocurridos a raíz del *crack* bursátil de 1987, y al gran número de quiebras bancarias ocurridas a finales de los ochenta, que también habían dejado despidos en el sector financiero.

2.6.4 Otras variables: salario real, distribución del ingreso y pobreza

Los efectos del exiguo crecimiento de la economía, el estancamiento del empleo y de los salarios reales se percibieron principalmente en el grupo de la población constituido por quienes percibían los ingresos más bajos (el 99%), al contraerse sus percepciones en 3.7% en promedio durante los cuatro años, mientras que para el grupo ubicado en el 1% más alto sus percepciones aumentaron 4%. Esto confirma la observación que hizo Levine: “el resultado de los doce años de los gobiernos republicanos fue el creciente enriquecimiento del grupo de los ricos, producto de la política neoliberal empleada, y que tuvo como contraparte el mayor empobrecimiento relativo de los sectores medios y el empobrecimiento absoluto de los pobres” (1993a: 22).

La decisión del gobierno de no apoyar los programas sociales hizo que las familias no contaran con el respaldo suficiente para superar el periodo de recesión, favoreciendo el incremento de la pobreza, aun cuando entre ellas había un número significativo de familias con un alto nivel de endeudamiento y que debieron declararse en bancarrota al aumentar las tasas de interés hipotecario (Levine, 1993b). Así, a lo largo de los cuatro años la pobreza aumentó entre los tres grupos de la población, promediando 13.8%.³⁵

En resumen, el gobierno de George H. W. Bush persistió en el firme propósito de limitar la función del Estado como ente regulador de la economía, y, a pesar de que gran parte de sus medidas de política económica estuvieron centradas en el control de la inflación, su empeño en llevar a cabo la guerra del Golfo propició el alza de los precios de los energéticos, factor importante para la aparición de la recesión. Como resultado la economía y el empleo no crecieron, mientras que la inflación apenas pudo mantenerse controlada.

³⁵ Entre el sector de los niños y jóvenes llegó a 22%, en el de las personas de 65 años y más fue de 13% y lo mismo sucedió a 12% de la población en edad activa.

2.7 RECAPITULACIÓN DEL CAPÍTULO 2

A partir de la revisión de los principales aspectos de las políticas públicas y sus repercusiones en la actividad económica que abarcó desde el gobierno de Kennedy hasta el de George H. W. Bush haré algunas consideraciones generales. En el manejo de la política económica se distinguen dos periodos: el primero abarcó desde los años sesenta y parte de los setenta, cuando se concibió la política fiscal un instrumento encaminado a procurar la estabilidad y el crecimiento de la economía. El segundo periodo inició hacia mediados de los años setenta, cuando comenzó a cambiar la forma de concebir a las políticas públicas, la aparición del fenómeno de la inflación, y, al constituir el control de ésta la prioridad del Estado, la política fiscal se volvió restrictiva en el gasto, pero activa al reducir los impuestos como mecanismo para reactivar la inversión de las empresas. Al mismo tiempo, se introdujo la política monetaria como un importante instrumento de estabilización, a través del manejo de las tasas de interés apoyado por la política cambiaria, además se incluyeron otros mecanismos, como la congelación de los precios y los salarios, mientras el papel del Estado como ente regulador de la economía comenzó a deteriorarse.

En el periodo 1961-1968, el crecimiento de la economía evidenció los efectos de la aplicación de mecanismos de estabilización automática por lo que pueden ser considerados como un buen ejemplo de la aplicación de la política fiscal. En cambio, los gobiernos siguientes, de Nixon, Ford y Carter, en un contexto de fuertes alzas en los precios de los energéticos, comenzaron a realizar cambios en las políticas, como aplicar medidas para restringir la demanda, por lo que la economía comenzó a experimentar el fenómeno de la estanflación.

Si se considera al crecimiento del PIB como el principal indicador para medir los efectos de la política fiscal, los mecanismos de estabilización automática empleados de 1961 a 1968 pueden ser valorados como óptimos, tomando en cuenta que en esos años el PIB creció a tasas superiores a 6%. En cambio, en los años siguientes la economía comenzó a mostrar desajustes: en las administraciones de Nixon y Ford apareció el fenómeno

de la estanflación, que se repitió en el gobierno de Carter. El estancamiento de la economía, acompañado de altas tasas de inflación y desempleo revelaron la poca efectividad de las medidas de política restrictivas para estabilizar la economía. Si bien Reagan logró reducir la inflación, la economía no vivió años de notable repunte, a pesar del fuerte impulso que recibió el sector de defensa y de los recortes a los impuestos de los contribuyentes que percibían los mayores ingresos. Durante el gobierno de George H. W. Bush tampoco mostró una gran fuerza la economía, su desempeño fue más bien bajo, de hecho, en los últimos años se desaceleró por los problemas bancarios, del sector inmobiliario y el alza en los precios de los energéticos.

El crecimiento de la economía en el periodo 1961-1968 trajo consigo una mayor demanda de empleo, por lo que la tasa de desempleo se redujo a uno de los niveles más bajos registrados en Estados Unidos. En cambio, en los años de gobierno de Nixon, Ford y Carter, los periodos de estanflación trajeron consigo el aumento de la desocupación, a pesar de que habían comenzado a flexibilizarse las condiciones laborales. Más adelante, los años de gobierno de Reagan fueron de agudo repunte de la desocupación y sólo hacia el final de su gestión comenzó a disminuir, además de que empezaron a consolidarse las grandes transformaciones en la distribución del empleo en las ramas industriales, al expandirse los servicios a costa de las manufacturas y la agricultura.

No obstante que la política de gasto de las administraciones de Kennedy y Johnson fue señalada como el motivo principal del repunte de la inflación, ésta se mantuvo en niveles bajos a lo largo de las dos presidencias. En los mandatos sucesivos, de Nixon, Ford, Carter y más tarde los de Reagan y George H. W. Bush, la política económica se encaminó a controlar la inflación. La persistente alza de los precios en los años setenta hizo que los gobiernos decidieran mantener rígidos los precios de los bienes, los salarios y aún las rentas. Además al comenzar a abrirse la economía al comercio internacional, crecieron las importaciones de bienes de consumo por ser más baratas, contribuyendo a reducir la inflación; no obstante, fueron varios los años en los que la economía sufrió periodos de estanfla-

ción 1974, 1975, 1980 y parte de 1982. Esto indica que desde los años de Nixon hasta los de George H. W. Bush, las políticas antiinflacionarias fueron más recesivas que efectivas.

Con excepción de las administraciones Kennedy-Johnson —cuando el incremento de los salarios nominales fue superior al de la inflación—, en las siguientes comenzó a percibirse el deterioro del poder adquisitivo de los trabajadores. Con Nixon y Ford, el crecimiento de los salarios nominales fue lento, y las familias incrementaron sus ingresos incorporando a un mayor número de sus miembros a trabajar. En la gestión de Carter, sólo los trabajadores sindicalizados pudieron negociar incrementos reales en sus percepciones, y en la de Reagan los salarios se mantuvieron casi estancados.

A lo largo de las presidencias que analizamos en este capítulo, el ingreso disponible dependió no sólo de los sueldos y salarios, sino también de las reducciones a los impuestos y además se vio dañado por los periodos de recesión que traían consigo mayor inflación y desempleo. En los años sesenta y principios de los setenta, cuando el gobierno redujo los impuestos y además la inflación y el desempleo eran bajos, se recuperó el ingreso disponible. Años más tarde, cuando comenzó a aparecer la estanflación, sufrió un deterioro. En 1982 y 1983, el gobierno de Reagan redujo los impuestos a quienes percibían los mayores ingresos, por lo que el ingreso disponible se recuperó, pero en los años siguientes al estancarse el salario volvió a descender.

En el periodo de 1962 a 1968, al dejar de destinarse todo el incremento de los ingresos de las personas al consumo, las familias tuvieron la posibilidad de aumentar sus ahorros, lo que se debió en gran parte al alivio que significó para las familias tener acceso a programas sociales como el Medicare. En cambio, durante las administraciones de Nixon, Ford y Carter, los años de recesión propiciaron el estancamiento de los ingresos de las familias, quienes para tratar de sostener el nivel de consumo empezaron a solicitar préstamos y además de que comenzó a decaer el ahorro. Durante los años de gestión de Reagan, el uso del crédito ya era generalizado y el ahorro, limitado. Así, a partir de los setenta el consumo consti-

tuyó el motor de crecimiento de la economía, pero no se sustentó exclusivamente en el ingreso de las familias.

Gran parte de los años sesenta se apoyaron en la inversión pública y privada y presentaron un suave ascenso de este indicador. En cambio, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos de Nixon, Ford y Carter para que las empresas invirtieran en fuentes alternativas de combustibles esa iniciativa no prosperó mucho. Al mismo tiempo, al dominar el efecto de los periodos de recesión, la inversión permaneció estancada. Con Reagan, si bien creció la inversión del sector de defensa en nuevas tecnologías, los demás no mostraron el mismo comportamiento.

En los años de los gobiernos de Kennedy y Johnson, las exportaciones —principalmente las de bienes de capital y agrícolas— constituyeron una importante fuente de divisas; en cambio, el déficit comercial y la caída de las reservas internacionales hicieron que en 1971 el presidente Nixon decidiera poner fin a la convertibilidad del dólar con respecto al oro, e impusiera una sobre tasa a las importaciones, a fin de evitar una crisis en la balanza de pagos; sin embargo, desde 1973 el déficit comercial fue evidente y a pesar de que el gobierno decidió devaluar la moneda en ese año y después en 1978 y 1980, ya no se consiguió revertir la tendencia deficitaria de la balanza comercial.

Por último, la política de gasto social de las administraciones Kennedy-Johnson fue fundamental para reducir la pobreza. En las de Nixon y Ford, a pesar de que no estuvo entre sus objetivos principales impedir el incremento de la pobreza, se establecieron los programas sociales AFCD, y el más importante hasta nuestro días: el Medicare. En cambio, la ideología de Reagan siempre fue incompatible con este tipo de medidas y, por consiguiente, el número de pobres creció, al igual que en los cuatro años de la gestión de George H. W. Bush.

ANEXO ESTADÍSTICO DEL CAPÍTULO 2

CUADRO 1
CRECIMIENTO PROMEDIO DEL PIB, TASA DE DESEMPLEO E INFLACIÓN

	Kennedy-Johnson	Nixon-Ford	Carter	Reagan	George H. W. Bush
	1961-1968	1969-1976	1977-1980	1981-1988	1989-1992
Crecimiento del PIB real	4.9	4.6	4.4	3.4	3.0
Tasa de desempleo	4.9	5.8	6.5	7.5	6.3
Inflación	2.1	6.4	9.7	4.7	4.4

Fuente: Economic Report of the President 2013

Table B-42 Civilian unemployment rate, 1960-2012

Table b-63.—changes in special consumer price indexes, 1967-2012

http://fraser.stlouisfed.org/publications/ERP/issue/6146/download/100790/erp_2011_appb.pdf

CUADRO 2
COMPONENTES DE LA DEMANDA AGREGADA
(Promedio del porcentaje del PIB)

	Kennedy-Johnson	Nixon-Ford	Carter	Reagan	George H. W. Bush
	1961-1968	1969-1976	1977-1980	1981-1988	1989-1992
Ingreso disponible	69.1	70.8	70.6	73.1	73.8
Consumo	61.7	62.3	62.6	64.3	66.2
Ahorro personal	8.5	9.7	9.1	8.7	6.9
Inversión privada bruta	14.4	15.3	17.7	16.5	14.2
Exportaciones netas	0.7	-0.1	-1.3	-2.3	-1.7
Exportaciones	3.7	5.0	6.8	5.9	6.8
Importaciones	3.0	5.1	8.1	8.2	8.5

Fuente: U. S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, National Income and Accounts Tables

<http://www.bea.gov/iTable/iTable.cfm?ReqID=9&step=1>

CUADRO 3
INGRESOS, GASTOS, DÉFICIT O SUPERÁVIT COMO PORCENTAJE DEL PIB
(Promedio del periodo)

	1961-1968	1969-1976	1977-1980	1981-1988	1989-1992
	Kennedy-Johnson	Nixon-Ford	Carter	Reagan	George H. W. Bush
Ingresos	17.6	18.1	18.4	18.2	17.9
Gastos	18.7	19.7	20.8	22.4	21.9
Déficit o superávit	-1.0	-1.7	-2.4	-4.2	-4.0

Fuente: Office of Management and Budget, Historical Tables

<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals>

CUADRO 4
PARTICIPACIÓN DE LAS PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL
(Promedio de los porcentajes del total)

	Kennedy-Johnson	Nixon-Ford	Carter	Reagan	George H. W. Bush
	1961-1968	1969-1976	1977-1980	1981-1988	1989-1992
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Impuestos a las personas	43.5	45.4	46.0	46.2	45.0
Impuestos a las empresas	21.3	15.7	14.3	8.7	9.5
Social Insurance and Retirement Receipts	19.0	26.4	30.2	34.9	37.1

Fuente: Office of Management and Budget, Historical Tables

<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/historicals>

CUADRO 5
GASTOS EN INVERSIÓN PARA MEJORAR EL CAPITAL FÍSICO, ASÍ COMO EN DESARROLLO E INVESTIGACIÓN
(Promedio del porcentaje del total)

	1961-1968	1969-1976	1977-1980	1981-1988	1989-1992
	Kennedy-Johnson	Nixon-Ford	Carter	Reagan	George H. W. Bush
Gasto total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gasto de inversión	32.9	25.1	20.4	19.4	18.0
Defensa nacional	20.4	12.3	7.9	10.8	10.1
Otros	12.5	12.8	12.5	8.6	7.9

Fuente: Office of Management and Budget, Historical Tables

<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/historicals>

CUADRO 6
GASTOS EN LOS PRINCIPALES RUBROS DE INVERSIÓN DIRECTA DE CAPITAL FÍSICO
(Promedio de los porcentajes del total)

	Kennedy-Johnson	Nixon-Ford	Carter	Reagan	George H. W. Bush
	1961-1968	1969-1976	1977-1980	1981-1988	1989-1992
Inversión total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Construcción rehabilitación de activos físicos	93.3	91.9	92.5	76.2	66.9
Proyectos de energía y agua	53.0	59.6	61.7	43.2	30.4
Otros	40.3	32.3	30.9	33.0	36.4
Adquisiciones para mejorar el equipo	6.7	8.1	7.5	23.8	33.1

* Excluye los gastos del sector de Defensa

Fuente: Office of Management and Budget, Historical Tables

<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/historicals>

CUADRO 7
GASTO FEDERAL SEGÚN SUBFUNCIÓN
(Promedio del porcentaje del PIB)

	Kennedy-Johnson	Nixon-Ford	Carter	Reagan	George H. W. Bush
	1961-1968	1969-1976	1977-1980	1981-1988	1989-1992
Gasto total	18.7	19.7	20.8	22.4	21.9
Defensa nacional	8.6	6.6	4.8	5.9	5.1
Energéticos	0.1	0.1	0.3	0.2	0.1
Recursos naturales y medio ambiente	0.4	0.4	0.5	0.3	0.3
Agricultura	0.6	0.4	0.4	0.5	0.3
Transporte	0.8	0.7	0.7	0.6	0.5
Desarrollo comunitario	0.1	0.3	0.4	0.2	0.1
Educación y capacitación	0.5	0.9	1.2	0.7	0.7
Salud	0.3	0.7	0.8	0.8	1.1
Medicare*	0.3	0.7	1.1	1.5	1.7
Income Security	1.4	2.3	2.9	3.0	2.8
Social Security	2.6	3.6	4.3	4.6	4.4
Interest on Treasury debt securities	1.6	1.9	2.4	4.0	4.6

* El programa inició en 1966

Fuente: Office of Management and Budget, Historical Tables

<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/historicals>

CUADRO 8
DEUDA FEDERAL BRUTA Y EN PODER DEL PÚBLICO
(Promedio del porcentaje del PIB)

	Kennedy-Johnson	Nixon-Ford	Carter	Reagan	George H. W. Bush
	1961-1968	1969-1976	1977-1980	1981-1988	1989-1992
Deuda federal bruta	48.1	36.4	34.4	42.8	58.5
Deuda en poder del público	38.8	26.9	26.7	34.9	44.0

Fuente: Office of Management and Budget, Historical Tables

<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/historical>

CUADRO 9
CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD Y LOS SALARIOS
(Promedio de los periodos de gobierno)

	Kennedy-Johnson	Nixon-Ford	Carter	Reagan	George H. W. Bush
	1961-1968	1969-1976	1977-1980	1981-1988	1989-1992
Salario promedio real por hora	2.9	1.6	0.6	0.9	1.0
Productividad	3.6	2.2	0.6	1.8	2.2

Fuente: United States Government Printing Office, (2012), "Economic Report of the President 2012", Washington D. C.

Table B-47: Hours and earnings in private nonagricultural industries, 1965-2011

Table B-50: Changes in productivity and related data, business and nonfarm business sectors, 1962-2011

<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/ERP-2012/content-detail.html>

CUADRO 10
 CRECIMIENTO DEL INGRESO PROMEDIO (DÓLARES DE 2008) REAL EN ESTADOS UNIDOS
 (Promedio de los periodos de gobierno)

	Kennedy-Johnson	Nixon-Ford	Carter	Reagan	George H. W. Bush
	1961-1968	1969-1976	1977-1980	1981-1988	1989-1992
Ingreso promedio del 99% más bajo	28.1	0.5	-1.3	5.4	-3.7
Ingreso promedio del 1% más alto	28.3	-1.3	2.5	83.1	4.0

* Excluye ganancias de capital

Fuente: Datos tomados de Piketty, Thomas y Emmanuel Saez, (2003), "Income Inequality in the United States, 1913-1998", publicados en State of Working America, 118(1), 2003. Además se consultaron las series actualizadas en <<http://elsa.berkeley.edu/~saez/>>

CUADRO 11
 TASA DE POBREZA PROMEDIO

	Kennedy-Johnson	Nixon-Ford	Carter	Reagan	George H. W. Bush
	1961-1968	1969-1976	1977-1980	1981-1988	1989-1992
Porcentaje promedio de incidencia de pobreza	17.6	11.9	11.9	14.1	13.8

Fuente: March Surver Population Survey, Historical Poverty Tables
 U. S. Bureau of the Census, Current Population Survey, Historical Poverty Tables
<https://www.census.gov/hhes/www/poverty/data/historical/people.html>

CAPÍTULO 3. POLÍTICA ECONÓMICA DE LAS ADMINISTRACIONES DE WILLIAM J. CLINTON Y GEORGE W. BUSH, Y SUS ALCANCES SOBRE LA ECONOMÍA DE ESTADOS UNIDOS

A partir de las políticas adoptadas durante las administraciones de William Clinton y la de George W. Bush, en este tercer capítulo analizaré el nivel de congruencia entre las principales propuestas de campaña de cada uno, los objetivos que se propusieron alcanzar con sus decisiones y las medidas que finalmente optaron por poner en marcha durante sus mandatos, para enseguida analizar los efectos de dichas políticas sobre las variables fundamentales de la economía de Estados Unidos.

Esto último nos revelará la respuesta ante tales medidas, poniendo mayor énfasis en la incidencia de las de carácter fiscal sobre ciertas variables macroeconómicas fundamentales como el crecimiento de la economía, el empleo, el ingreso de las personas, el consumo, la inversión, la distribución del ingreso y la pobreza. También se identifican otros elementos adicionales a las medidas de política económica, que también intervinieron, en algunos casos de manera decisiva, sobre la economía, por ejemplo el auge del *dot-com* y la burbuja inmobiliaria. Cabe destacar que este capítulo, así como el anterior, servirán para que en el siguiente se puedan identificar con mayor claridad los grandes cambios que habían comenzado a percibirse desde mediados de los años setenta y que se fortalecieron a lo largo de las dos administraciones, y por otra parte establecer las grandes coincidencias y/o divergencias entre ambos gobiernos.

En primer lugar, tomando como punto de partida el diagnóstico de la situación de la economía que prevalecía hasta antes de cada uno de los periodos del gobierno de Clinton y de George W. Bush, se presentan las principales propuestas de campaña que formularon siendo candidatos a la

presidencia —y que más adelante servirán para contrastarlas con los resultados—. Por ser de gran importancia, también se incorporan las medidas de liberalización que decidió aplicar el presidente William J. Clinton —básicamente la comercial, laboral y financiera—, mientras que al presidente George W. Bush le correspondió apoyar los cambios en la organización de los procesos productivos de las empresas. En cuanto a las medidas de política económica, resaltamos los principales instrumentos por los que se inclinaron cada uno de los gobiernos. Por último, con el fin de contar con un panorama más completo de los factores que intervinieron en la evolución de la economía, se incorporan otros aspectos importantes, como los efectos del auge de la tecnología en los años noventa y posteriormente la prosperidad de la industria inmobiliaria, así como la fuerza que en los últimos años han adquirido los grupos de poder en las decisiones relacionadas con las políticas públicas.

En el apartado de los resultados, se analiza el impacto de las políticas sobre las variables fundamentales de la economía. La correspondiente a la evolución del PIB muestra los cambios ocurridos en las industrias, con el fin de identificar a las que continuaron decayendo y las que se fortalecieron, esto mismo se aplica más adelante para la inversión y el empleo. También se examina el comportamiento del consumo, el ahorro y el sector externo. La sección del presupuesto detalla la evolución de los ingresos y el gasto del gobierno federal. El comportamiento de la inflación fue otra de las variables importantes en las metas de la política económica y, aunque ya no tuvo la misma relevancia de las dos décadas anteriores, siguió siendo incluida en estas dos presidencias. Por último, se aprecia la influencia del crecimiento de los salarios reales, la política tributaria y el gasto social sobre el comportamiento de la distribución del ingreso y de la incidencia de pobreza a lo largo de las dos presidencias.

Pareciera que cada cual se inclinó por aplicar medidas de política acorde con la situación por la que transitó en su momento la economía. Pero revisando más de cerca las políticas, vemos que más bien fungieron como la continuación de las que se habían venido esbozando desde los años setenta y que a lo largo de estos dos mandatos se fortalecieron. En cuanto a los

resultados, si bien la economía mostró periodos de crecimiento y aumento de la ocupación, acompañados de baja inflación, éstos no pueden ser valorados como óptimos, cuando se examinan otras variables fundamentales como el consumo, el ahorro, la inversión, y la distribución de ingreso.

3.1 LA ADMINISTRACIÓN DE WILLIAM J. CLINTON 1993-2000

En el momento en el que los gobiernos diseñan las políticas que van a aplicar, es esencial que tengan una idea precisa de las herramientas a su alcance, así como de la coyuntura por la que atraviesa el país y los efectos que pueden acarrear las disposiciones que ejecuten. Esta idea nos remite a lo expresado por John Kenneth Galbraith (2009) cuando advierte la importancia de aplicar políticas públicas apropiadas encaminadas a evitar que la economía caiga en situación de depresión y desempleo. En el caso de que el gobierno se inclinara por emprender medidas dirigidas a detener la etapa de auge de la economía, quienes están a cargo de su manejo deberán contrastar ésta posibilidad con el riesgo de que la aplicación de las medidas estimule el desempleo, con la idea de que los periodos de auge nunca deben ser detenidos una vez que hayan iniciado, y esta cita adquiere un amplio sentido en el análisis de los dos periodos de gobierno que haremos en este tercer capítulo.

3.1.1 Antecedentes

Cuando realizaron el diagnóstico de la situación de la economía de Estados Unidos, el grupo de asesores de Clinton evocó los años setenta y ochenta, cuando el PIB caía y al mismo tiempo la inflación y el desempleo eran altos, además del alarmante crecimiento de la desigualdad de los ingresos percibidos por la personas. Para ellos, tanto el mercado como las decisiones de los últimos gobiernos habían ocasionado la mayor desigualdad de los ingresos percibidos por las personas desde la segunda

guerra mundial. En el tema de las finanzas gubernamentales, el presupuesto del gobierno federal estaba presentando saldos deficitarios, debido al gasto expansivo y al debilitamiento de la carga tributaria provocada por la reducción de impuestos aplicada a los estratos de la población de mayores ingresos.

En cuanto a los hechos más recientes, el grupo de asesores reconoció que en 1992, a pesar de que ya había concluido el periodo de recesión que afectó la economía entre 1990 y 1991, ésta aún se encontraba operando por debajo de su capacidad productiva, el desempleo se mantenía por arriba del 6%, y el crecimiento de la productividad era similar al de dos décadas atrás, es decir, la actividad económica no había logrado recuperarse por completo.

3.1.2 Propuestas de campaña

Con respecto a las propuestas de campaña, el candidato Clinton (Clinton, 1992) se comprometió a recortar diversos tipos de gasto corriente del gobierno federal, con el fin de lograr mantener equilibrado el presupuesto federal. También contempló en su agenda terminar con el estancamiento de la economía, a través de grandes inversiones en la formación profesional, la enseñanza y, sobre todo, en la reconstrucción de la infraestructura pública del país. Además, se comprometió a estimular la inversión en investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías y sugirió la idea de presentar un plan de salud que proporcionara calidad en este tipo de servicios y planteó que los costos correspondientes deberían permanecer bajo vigilancia. Con respecto a los impuestos, propuso reducirlos para los grupos de la población de clase media, mientras que los estratos más ricos deberían pagar impuestos justos.

3.1.3 Medidas de política

No se puede analizar el comportamiento de la economía de las últimas décadas sin incluir las medidas de desregulación que introdujeron los gobiernos, como parte de la política económica que aplicaron a lo largo de sus mandatos. En el caso particular de Clinton, destacó el amplio impulso que concedió a la desregulación laboral y financiera, y el gran énfasis en el libre comercio, elementos a los que se sumó el auge de la tecnología de la información, cuyo impacto se verá más adelante.

La desregulación financiera fue una de las decisiones más trascendentales tomadas en la administración del presidente Clinton, idea que había comenzado a tomar impulso desde los años setenta. En 1999, al firmar la nueva Ley de Modernización de los Servicios Financieros, conocida como Ley Gramm-Leach-Bliley, fue desmantelado el marco regulador de las transacciones financieras establecido a partir de los años de la Gran Depresión, la ley Glass-Steagal fue decretada en 1930 a raíz de la crisis financiera de 1929. A través de esta ley, las operaciones realizadas por los bancos comerciales fueron separadas de las efectuadas por los bancos de inversión y esta desregulación financiera tendría sus costos en 1996 cuando comenzó a formarse la burbuja bursátil y más tarde, al estallar la burbuja financiera (Pollin, 2009).

En lo que concierne al mercado de trabajo, se advirtió una creciente flexibilidad laboral que resultó adversa para los trabajadores: las prestaciones de las que habían gozado se redujeron, destacando la de las vacaciones, así como el pago correspondiente por este concepto, se acentuó el debilitamiento del sindicalismo y un gran número de empleos de reciente creación fueron temporales. Además, la desregulación facilitó que se incrementara al máximo el número de horas trabajadas durante los años de mayor crecimiento de la economía.

La globalización económica fue otro de los procesos que aceleraron su desarrollo en el mundo, primordialmente en la segunda mitad de los años noventa. Ese fenómeno se enfocó principalmente en las áreas del comercio de bienes y servicios, el desarrollo de la tecnología y las tran-

sacciones del capital, y Estados Unidos fue uno de los países que con mayor entusiasmo la apoyaron. La posición de Clinton con respecto a la política comercial no varió en comparación con lo que habían venido apuntando los gobiernos anteriores, al mostrar un amplio apoyo al libre comercio. Así, Estados Unidos se convirtió en uno de los países precursores del libre comercio, tanto de los bienes y servicios como de las inversiones. El gobierno (U. S. Government Printing Office, 1998) subrayó las ventajas de la apertura de los mercados para la expansión de la economía, asegurando que favorecería tanto a los productores como a los consumidores. La relevancia que significaba para el gobierno la agenda de la liberalización comercial hizo que el tema se incluyera en el programa de este gobierno, mediante la reducción de las barreras comerciales contemplada en los acuerdos multilaterales y que fueron complementadas con los acuerdos de liberalización comercial a nivel regional, uno de cuyos principales ejemplos fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

La política fiscal constituyó uno de los temas de mayor alcance en la administración Clinton (U. S. Government Printing Office, 1994). Tomando como punto de referencia el rápido crecimiento de la deuda federal, que había iniciado desde 1981, a través de la ley Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993 el gobierno dio a conocer uno de sus principales objetivos: reducir el presupuesto federal en un monto equivalente al 1.75% del PIB en los cinco años posteriores a 1993, mediante la contracción del gasto (equivalente al 12% en términos reales) junto con el incremento de los ingresos federales a través de la aplicación de impuestos progresivos.¹

En el segundo periodo de su gobierno no sólo fue evidente el celo del presidente por mantener el equilibrio fiscal sino que trató de ir más allá, al centrar la atención en dos de los problemas que supuso debía enfrentar el país en los próximos años: el incremento de la población de la generación

¹ Esta última propuesta fue rechazada por los legisladores, al oponerse tanto al incremento de los impuestos dirigidos a las personas que percibían los mayores ingresos, como la propuesta de aplicar un impuesto a las industrias que emitían gases contaminantes.

del *baby boom* en edad de retiro, que hacía suponer que el gobierno debería contar con mayores recursos para incrementar las asignaciones a la partida del programa de la Social Security; y en segundo término, la conveniencia de que fuera el propio gobierno quien incrementara la tasa de ahorro interno con el fin de incentivar el crecimiento de la economía.

Por ello, en la *Balanced Budget Act 1997*, la administración formuló propuestas encaminadas a consolidar el equilibrio del presupuesto, consistentes en la reducción de los gastos del programa Medicare, y la limitación temporal de los correspondientes al Health Care. Además, el régimen siempre mantuvo la idea de que invariablemente existía una estrecha relación entre los resultados de la política fiscal con los instrumentos de política monetaria, a través de la reducción de la tasa de interés. Esta reacción se traducía en la respuesta de los mercados financieros ante la efectividad de las políticas fiscales. Así, para el grupo de asesores fue sustancial asegurar el crecimiento de la economía a través de reducidas tasas de interés. A pesar de ello, nunca se hizo evidente la asociación directa entre el incremento del consumo y de la inversión con el descenso de la tasa de interés.

3.1.4 Presupuesto

Entre los resultados obtenidos en esta administración —además de los años de expansión de la economía y del crecimiento del empleo— destacó el equilibrio de las finanzas del gobierno federal y la importancia concedida al curso que venía mostrando la deuda. El que se revirtiera el saldo deficitario del presupuesto constituyó el cambio fundamental en el mandato de Clinton y cuando consiguió el superávit, el presidente propuso que éste debía permanecer hasta que se eliminara la deuda federal.

De acuerdo con los datos oficiales, a partir de 1994 comenzó a aumentar la recaudación tributaria en términos del PIB, sobre todo con lo proveniente de los impuestos personales, al grado de que se obtuvo la cifra más alta de las seis últimas décadas. El porcentaje promedio de los ocho años

fue 19%. Este comportamiento se atribuyó básicamente a dos factores: a las disposiciones contenidas en la OBRA 1993 y a la notable recuperación de la economía. Según estimaciones de Pollin (2003: 35) “con la OBRA 1993 el gobierno federal consiguió elevar los impuestos en 240.4 miles de millones de dólares en cinco años”.² Al iniciar su segundo periodo, Clinton promulgó la *Taxpayer Relief Act 1997* la cual contenía una serie de medidas de alivio fiscal, cuya vigencia prevista abarcaría los próximos diez años. El sacrificio fiscal se estimó en 290 000 millones de dólares, cifra que significaba una sustancial reducción de los ingresos tributarios previstos en la OBRA93. En cuanto a la contribución de las empresas lo recaudado por el gobierno federal, no aumentó significativamente a pesar de los años de auge de la economía (11% en promedio en el periodo 1993-2000), representando menos de la mitad de lo aportado durante los gobiernos de Kennedy-Johnson.

Con respecto a las erogaciones, una de las máximas prioridades del gobierno fue la de reducir el déficit federal, por lo que se ajustó el gasto en términos del PIB a niveles similares a los de los años Nixon-Ford (19.8% del PIB, en promedio de los ocho años). El gasto del sector de defensa, principalmente los pagos al personal militar, pero también la partida de investigación y desarrollo fueron restringidas y además se limitaron las erogaciones para áreas tales como la infraestructura, la educación, la ciencia y los transportes, como veremos a continuación.

En oposición a lo anunciado en su agenda de campaña, el gobierno de Clinton se inclinó por conceder menor importancia a los proyectos de energía y agua, mientras que las asignaciones para la educación primaria y la capacitación no aumentaron y las de educación superior incluso se redujeron. A pesar de que el presidente estaba consciente de la crítica situación en que se encontraban la ciencia y la tecnología, las partidas corres-

² Esta ley incrementó del 30 al 36% la presión fiscal sobre los ingresos superiores a 140 000 dólares, con una sobrecarga adicional de 10% para ingresos superiores a 250 000 dólares. También aumentó el impuesto sobre la gasolina, y la proporción de la renta sujeta al impuesto de seguro hospitalario por concepto de Medicare y se ampliaron las dotaciones relativas al Earned Income Tax Credit.

pondientes a estos conceptos se contrajeron, mientras que las del transporte, desarrollo comunitario y regional se mantuvieron sin cambios. Sólo los gastos en salud y el Medicare continuaron con una tendencia ascendente respecto de los años anteriores, debido al incremento de los costos de los servicios contemplados en estos programas. Por otra parte, aun cuando la administración pudo ejercer un menor gasto en la partida Income Security —al caer la tasa de desempleo y con ello los requerimientos para las compensaciones por este concepto— no consideró conveniente reorientar estos recursos para apoyar los programas de bienestar social, excepto la extensión de la cobertura del programa EITC mencionado en párrafos anteriores. Por el contrario, el programa de Ayuda a las familias con hijos dependientes fue desmantelado, mientras que los gastos destinados al programa Food Nutrition Assistance fueron restringidos a lo largo de los ocho años. Mención especial merece el pago de servicios de la deuda, el cual disminuyó en 3.7% en promedio de los ocho años, debido a dos factores: la sustancial reducción del déficit y la caída de las tasas de interés ocurridas de 1996 a 1999, conforme a las expectativas del gobierno.

3.1.5 Los resultados

Los ocho años del gobierno de Clinton, pero sobre todo los transcurridos durante su segundo periodo, tuvieron como marco lo que se conoció como la era de la nueva economía, estimulada sobre todo por el uso de la internet. El cambio tecnológico contribuyó a impulsar la burbuja tecnológica del dot-com, a través de las inversiones realizadas en las grandes empresas, con el fin de adquirir las nuevas tecnologías, especialmente en las compañías de la industria de las telecomunicaciones, y que auspiciaron el auge del mercado bursátil. El drástico incremento de la emisión de acciones vinculadas con las industrias de alta tecnología causó la burbuja especulativa en la bolsa de valores en los últimos años de los noventa. El índice NASDAQ que manejaba la mayoría de las acciones asociadas a los sectores de alta tecnología y de las telecomunicaciones publicó que en abril

de 1991 las acciones habían alcanzado los 500 puntos, y para marzo del año 2000 su nivel había ascendido hasta los 5132 puntos (Stiglitz, 2003). Es así como las políticas de liberalización financiera, laboral y comercial, sumadas al auge tecnológico fueron los principales factores sobre los que descansó el dinamismo que adquirió la economía en esos años.

3.1.5.1 Producto Interno Bruto, empleo e inflación

Gran parte de los objetivos que se propuso alcanzar el gobierno de Clinton se consiguieron en el segundo periodo de su mandato, entre ellos destacaron el crecimiento de la economía, el incremento del nivel de empleo y sobre todo el equilibrio del presupuesto del gobierno federal. El PIB creció en promedio cerca del 4% a lo largo de los ocho años, porcentaje un poco mayor a los de los gobiernos de Reagan y Bush padre. Para el régimen, entre los principales elementos que intervinieron en el crecimiento de la economía estuvieron: las innovaciones tecnológicas, la inversión realizada en las empresas para la adquisición de maquinaria y equipo, los nuevos métodos de organización aplicados en las corporaciones y el gasto de los hogares. A las que también se agregaron las medidas de desregulación financiera y laboral llevadas a cabo en estos años.

A pesar del buen comportamiento de la economía, su dinamismo no se propagó a todos los sectores industriales. Tomando como indicador la contribución del valor agregado de cada uno de los sectores al PIB total advertimos que uno de los sectores industriales en el que se percibió un mayor dinamismo fue el de los servicios financieros, los seguros, inmobiliarios y de arrendamiento, fortalecido por la medidas de desregulación; el otro sector que también creció notablemente fue el de los servicios profesionales y empresariales (véase el cuadro 1 del anexo final).³ Por el contrario,

³ Las medidas de desregulación financiera fortalecieron al sector: en 1993 contribuía con 18.9% del PIB y en 2000 su aportación significaba poco más de la quinta parte del producto. En cuanto a los servicios profesionales y empresariales, en 1993 aportaban 9% al producto y para el año 2000 había elevado su contribución a 11.2%.

la industria manufacturera continuó padeciendo el deterioro que ya venía sufriendo desde décadas atrás, debido en parte al impulso del gobierno a la liberalización comercial.⁴

El desigual comportamiento de la economía también se percibe al analizar los componentes de la demanda agregada. El gasto de consumo personal es una de las principales variables, por lo que iniciaremos con el análisis del consumo. Prosiguiendo con la pauta marcada desde los gobiernos de Reagan y Bush padre, la disminución del gasto público fue compensada con la expansión del consumo privado. El gasto de consumo privado constituyó en promedio el 67.4% del PIB, sobrepasando en casi seis puntos al de los años de gobierno de los presidentes Kennedy-Johnson. La otra variable que sustituyó en parte a la demanda del gobierno fue la inversión realizada por las empresas, en respuesta al incremento en el consumo privado. La inversión privada bruta en términos del PIB (15.7% en promedio durante los ocho años) aunque superó a la efectuada en los años sesenta, no fue mayor a la de las administraciones de Carter y Reagan, y además su dinamismo no mostró un comportamiento uniforme en todos los sectores económicos: gran parte de las nuevas adquisiciones se encaminaron a la compra de equipo de cómputo y *software*, en cambio las industrias mineras, las manufactureras, la eléctrica y la de comunicaciones sufrieron notables caídas en sus inversiones (U. S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis: Cuadro 5.3.1).

Aun en los años de mayor expansión de la economía, el impulso que tuvo el consumo y la inversión privada se realizó a través del crédito. El aumento del consumo de las familias fue pagado con crédito y otro tanto sucedió con las empresas, haciendo que estas últimas alcanzaran niveles de endeudamiento sin precedentes (Pollin, 2003).⁵ La proporción del crédito obtenido por las compañías, con respecto a los ingresos prove-

⁴ Mientras que en 1980 las manufacturas habían contribuido con 20% del PIB, a partir de 1996 se aceleró su deterioro y en 2000 la participación se redujo al 14%.

⁵ Ante el alza del pago de las colegiaturas, los hogares con ingresos medios se endeudaron y en lo que toca a las empresas el monto de sus deudas alcanzó a significar hasta la tercera parte de sus acciones a lo largo del periodo 1993-2000.

nientes de sus ventas y sus amortizaciones fue elevada, aun mayor a la de los años de fuerte expansión económica del periodo de los gobiernos de Kennedy y Johnson, además de que en los años sesenta los fondos de los que disponían las empresas fueron superiores a sus deudas. Así, aunque el gasto de consumo favoreció la expansión económica, el pago de intereses de la deuda se convirtió en un elemento adverso para la economía, al mermar la proporción del ahorro en relación con el ingreso disponible.⁶

Debido a que Clinton había asumido el compromiso de promover la competitividad de los mercados hacia el exterior, sus esfuerzos se encaminaron a crear iniciativas para fomentar la competencia, especialmente de las industrias de telecomunicaciones; energía eléctrica; y los servicios de Health Care, a través de los acuerdos comerciales del TLCAN y de la región Asia-Pacífico; no obstante, el avance del sector exportador fue heterogéneo. En tanto que las industrias exportadoras relacionadas con la tecnología de la información, beneficiándose de la recuperación de las economías de sus principales socios comerciales, la depreciación del dólar y la reducción de los costos aumentaron sus ventas, mientras que las exportaciones de productos agrícolas se redujeron cuando el gobierno decidió retirar los apoyos que había estado recibiendo este sector en años anteriores. Y aunque en términos del PIB las exportaciones registraron el porcentaje más alto de los últimos cuarenta años (7.6% en promedio) no fueron suficientes para compensar las importaciones (10.4% en promedio), esto, debido a que durante los años de mayor crecimiento, la economía siguió demandando una gran cantidad de bienes de procedencia extranjera, especialmente de consumo y de capital. En promedio, las importaciones superaron las realizadas en los gobiernos anteriores. Fue así como el saldo comercial de bienes volvió a mostrar el repunte de los déficits (-2.8 en promedio), cifra superior a la del gobierno de Reagan.

En cambio, el comercio de los servicios siguió tratando de compensar el desequilibrio comercial proveyendo de divisas a la economía, princi-

⁶ En 1993 se destinaba el 5.8% al ahorro y en 2000 el porcentaje se redujo casi a la mitad (2.9%).

palmente por el concepto de patentes y licencias. Además, aunque la cuenta de capitales mostró una notable mejoría, se produjo una afluencia de capitales foráneos hacia Estados Unidos, incentivada por el auge de los mercados bursátiles, sustentada en las expectativas positivas que tenían los inversionistas sobre el comportamiento de la economía, y este ingreso de ahorros externos siguió formando parte del reverso del déficit comercial de Estados Unidos.

La caída de la tasa de desocupación, junto con la estabilidad de los precios fueron dos de los logros que más resaltó el gobierno de Clinton. El crecimiento de la economía, sobre todo el de los últimos cuatro años (1997-2000) trajo consigo mayor demanda de trabajo, haciendo que la tasa de desocupación promedio de los ocho años (5.2%) fuera inferior a los años setenta y ochenta, aunque no mejoró sustancialmente con respecto a la experimentada en los años Kennedy-Johnson (4.9%); no obstante, como ya hemos señalado, el repunte de la ocupación ocurrió en un ambiente desfavorable para el personal ocupado.

Además, los cambios en la estructura del mercado de trabajo que se habían venido percibiendo desde años atrás se hicieron más evidentes a lo largo de esta administración: el sector de las manufacturas que hacia finales de los sesenta había alcanzado a emplear en sus ramas industriales a poco más de la cuarta parte del personal ocupado total (26% en 1969), al término de los ocho años de gobierno de Clinton apenas captaba al 13% de la población ocupada. Por otra parte, los efectos de la introducción de nuevas tecnologías de la información se hicieron evidentes en las industrias relacionadas con las actividades financieras y del comercio, al disminuir paulatinamente su participación dentro del personal ocupado total, sólo el sector de los servicios profesionales y empresariales continuó fortaleciéndose.⁷ Por último, a lo largo de los ocho años de este gobierno, la decisión de recortar el gasto federal se evidenció al reducirse la participación del sector público como empleador (véase el cuadro 2 del

⁷ En los primeros años de los noventa absorbía al 10% de la población ocupada y en 2000 había aumentado en dos puntos su participación.

anexo estadístico final); no obstante, a contracorriente de lo que indica la teoría de la tasa de desempleo natural no inflacionaria, mejor conocida como tasa de desempleo no aceleradora de la inflación (NAIRU),⁸ las cifras oficiales publicadas indicaron que durante el periodo de 1993 a 2000, la tasa de desempleo y la inflación habían disminuido al mismo tiempo.

En estos años pudo percibirse la caída de la desocupación junto con la estabilidad de los precios, aunque la inflación promedio de los ocho años (2.6%) fue ligeramente más alta que en los años de la política del New Deal. Entre los factores que contribuyeron a este comportamiento estuvieron:

1. la ausencia de alzas espectaculares en los precios de los energéticos;
2. la decisión del gobierno de mantener bajas las tasas de interés como forma de controlar la inflación;
3. la continua disminución de los precios de los bienes importados, y
4. el escaso crecimiento de los salarios reales al tiempo que la productividad aumentaba, contribuyendo así a que los costos unitarios del trabajo no constituyeran un elemento de presión sobre los precios de los bienes producidos (Pollin 2003).

Cabe subrayar que el lento incremento de los salarios fue posible gracias al debilitamiento sindical que padecieron los trabajadores en esos años y que los puso en una posición desfavorable para poder negociar alzas salariales significativas.⁹

⁸ Según esta teoría, una tasa de desempleo de entre el 4% y 5% debía provocar una aceleración de la inflación, al gozar los trabajadores de mayor poder de negociación para exigir mejoras salariales, y estos costos serían trasladados a los consumidores finales, aumentando los precios de los bienes y creando por lo tanto una espiral inflacionaria.

⁹ Para R. Pollin y R. Gordon, dos de los principales elementos que impidieron el crecimiento de los precios fueron los cambios en el equilibrio entre el capital y el trabajo, a lo que se agregó la creciente integración del país a la economía global. Esta integración evitó que las empresas incrementaran los costos y por lo tanto los salarios.

3.1.5.2 Otras variables: salarios reales, productividad, distribución del ingreso y pobreza

Aunque la economía y el empleo crecieron a tasas superiores a las de años anteriores y la inflación se mantuvo controlada, hubo variables que no presentaron un comportamiento óptimo. Éste fue el caso de la productividad, la distribución del ingreso y la incidencia de pobreza, como veremos a continuación.

El salario real promedio sólo aumentó 1.5% en los ocho años, porcentaje muy por debajo de los gobiernos de Kennedy-Johnson y cercano a los periodos en los que la economía sufrió severos ajustes, es decir, en los gobiernos de Nixon-Ford. La política salarial se limitó al incremento de los salarios mínimos (de noventa centavos de dólar) concedido en dos partes,¹⁰ con el fin de frenar la caída que venían experimentando los salarios desde los años setenta. También se advirtió la marcada desigualdad salarial a lo largo de esta administración: en el estrato más alto de los ingresos se ubicaron las remuneraciones percibidas por los empleados que ocupaban puestos directivos, quienes además poseían los niveles de escolaridad más elevados, y se ubicaban en las categorías ocupacionales de más alta jerarquía, es decir, los directores ejecutivos (Chief Executive Officers o CEOs), mientras que en el nivel de remuneraciones más bajas se hallaban los grupos minoritarios, es decir, los afroamericanos y los hispanos que poseían bajos niveles de estudios, quienes para compensar sus escasas remuneraciones se vieron en la necesidad de incrementar el número de horas laboradas (Mishel, Bernstein y Schmitt, 2001).

Con respecto a la productividad, al relacionarse de forma directa el comportamiento de esta variable con la inversión, su crecimiento observó un patrón parecido al de la inversión que hemos descrito anteriormente. La eficiencia de la producción comenzó a repuntar a partir de

¹⁰ En 1990-1991, el salario mínimo se estableció en 4.25 dólares y en 1996-1997 se fijó en 5.15 dólares; sin embargo, fue hasta los años de 1998 y 2000 cuando el salario real pudo recuperarse de verdad.

1996, con la difusión y el uso de nuevas tecnologías de la información, junto con la reorganización de los procesos productivos. Esto hizo que los incrementos en la productividad se asociaran a la fabricación y el uso del *hardware* en sitios como las instituciones financieras y de seguros; los servicios empresariales y personales, y el comercio al mayoreo y menudeo, mientras que en el resto de las industrias no se percibieron grandes cambios. Por ello, a pesar de que el salario por hora apenas aumentó 1.5% en promedio, la productividad lo hizo en 2%, muy por debajo de lo obtenido en la mayor parte de la década de los sesenta.¹¹

En una economía con crecimiento equilibrado, los beneficios obtenidos deberían verse reflejados en la distribución del ingreso —como sucedió en los sesenta cuando las altas tasas de crecimiento del producto estuvieron acompañadas de incrementos en el ingreso promedio del 99% más bajo y el 1% más alto (28%)—. Durante el gobierno de Clinton esto no fue posible debido al escaso crecimiento de los salarios que percibió la mayor parte de la población ocupada. En cambio, en el extremo opuesto estuvo la población que al percibir los ingresos más altos pudo invertir en los años de auge de la bolsa de valores, obteniendo con ello ganancias extraordinarias. Por ello, el propio gobierno admitió que a pesar de los años de auge de la economía, no había sido posible superar la desigualdad en la distribución de la riqueza. Esto, traducido a cifras, significó que mientras que el ingreso promedio del 99% de la gente (la del salario más bajo) creció 18.1% en promedio, las percepciones del grupo con salarios más altos (el 1%) se acrecentaron en una proporción mucho mayor (58.6%). A esto se agregó que al mantener el sistema tributario normas contables laxas que permitían el pago de menores impuestos, las empresas pudieron aumentar aún más su rentabilidad. Así, la desigualdad en la distribución del ingreso junto con la restricción de los recursos dirigidos a los programas para combatir la pobreza propició que las familias más pobres tuvieran

¹¹ El uso de nuevas tecnologías de la información significó la pérdida de empleo en las industrias que adoptaron las nuevas tecnologías, y a pesar de que el gobierno expresó que los trabajadores desocupados debían ser entrenados para ocupar otros puestos de trabajo, las asignaciones del presupuesto no reflejaron precisamente esta idea.

que depender básicamente de sus ingresos por trabajo para satisfacer sus necesidades.

Lo anterior influyó para que la incidencia de pobreza (13.3% en promedio en los ocho años) no decreciera a pesar de los años de auge de la economía, indicador que apenas fue un poco inferior al registrado en los gobiernos republicanos de Reagan y de George H. W. Bush.¹² Por otra parte, por rangos de edad sólo la población en edad activa pudo eludir el riesgo de caer en niveles de pobreza, debido a que un mayor número de integrantes de esas familias se incorporó a trabajar, especialmente las jefas de familia.

3.1.6 Recapitulación de la administración Clinton

En el balance de la administración Clinton destaca la notoria recuperación de la economía, sobre todo en la segunda mitad de la década de los noventa, ésta estuvo acompañada de bajas tasas de desocupación y con la inflación controlada. Adicionalmente, para el gobierno constituyó un gran logro mantener equilibrado el presupuesto del gobierno federal y aun conseguir el superávit de las finanzas al final de la administración. A los años de mayor crecimiento económico se los nombró era de la “nueva economía” y aunque se los trató de asociar directamente con el alto crecimiento de la productividad, al punto de suponer que en los siguientes años el crecimiento de la productividad siempre iría en ascenso y por lo tanto el ciclo de los negocios sería cosa del pasado (Pollin, 2003), el colapso de la burbuja dot-com mostró que esto no era así.¹³

¹² Los costos para la atención a la infancia aumentaron bruscamente para un alto porcentaje de familias pobres a partir de que el gobierno decidió reducir el programa federal de bienestar de madres cabeza de familia. Pero, como los costos de atención a los niños no se encuentran incorporados en la canasta básica, no se reflejaron en las estadísticas oficiales de pobreza.

¹³ A pesar de que la productividad aumentó debido a la adopción de nuevas tecnologías y fue superior a la del periodo 1973-1994, no rebasó a la registrada en la década de los sesenta.

Gran parte de la reactivación de la economía descansó en el auge de las industrias de alta tecnología de la información, lo que a su vez dio lugar al alza desmesurada en el precio de las acciones; sin embargo, las alzas en las cotizaciones no siempre reflejaron el comportamiento real de las empresas, evidenciado en los indicadores de la productividad (Gosh, 2004). Mientras que desde julio de 2000 había iniciado la caída de la actividad industrial, que se prolongaría hasta diciembre de 2001, las cotizaciones de las acciones continuaban al alza (Stiglitz, 2003: 7).

Además, las medidas de desregulación practicadas a lo largo del gobierno de Clinton también influyeron en el comportamiento de la economía. La transformación de la estructura financiera, junto con el mayor énfasis que se concedió a la política monetaria para tratar de conseguir el descenso en las tasas de interés a fin de incentivar la inversión, si bien contribuyó al crecimiento de la inversión privada, también creó el auge especulativo en el mercado bursátil.

Por otra parte, la desregulación en el mercado de trabajo, junto con el interés que puso el gobierno en la integración de Estados Unidos a la economía global, tuvieron resultados desalentadores para los trabajadores, al minar su poder de negociación salarial y trasladarse los empleos a otros países.

En el tema de la política fiscal, las ventajas que pudo representar el fin de la guerra fría no se vieron reflejadas en el incremento del gasto para asegurar el bienestar social, como había ocurrido en los sesenta. Por el contrario, la política fiscal se volvió contractiva, y aunque el gobierno consiguió el objetivo de controlar el presupuesto, el recorte de las asignaciones a los programas de seguridad social obligaron a que un mayor número de miembros de las familias de bajos ingresos se incorporaran a trabajar o incrementaran las horas laboradas, esto significó que a un importante segmento de la población no le resultara fácil evitar caer en situación de pobreza.

El análisis de la economía de Estados Unidos quedaría inconcluso si se omitiera el papel que en las últimas décadas han ejercido sobre los gobiernos los grupos de presión. Las políticas desreguladoras llevadas a

cabo en la década de los noventa no pueden visualizarse como un hecho aislado. Phillips (1995), al analizar cómo se ha venido conformando el sistema político de Estados Unidos, menciona la presión que a lo largo de las últimas décadas han ejercido los grupos de poder sobre los gobiernos. Según sus deducciones, la aprobación de disposiciones trascendentales, entre ellas las leyes fiscales, ha estado influida por la presión que sobre los miembros del Congreso ejercen los grupos de interés (*lobbies*). La importancia de estos grupos radica en que han llegado a constituirse en una fuerza imprescindible en la toma de decisiones de las políticas públicas e invariablemente buscan favorecer a las elites a las cuales representan. Detrás de ellos están los grandes grupos de inversionistas disfrazados de donadores. Estos grupos comenzaron a cobrar vigor en la presidencia de J. Carter, fortaleciéndose en los años de gobierno de Reagan y en la administración Clinton siguieron consolidándose.¹⁴ McEwan (2011), quien en su libro examina las causas que propiciaron la última crisis financiera, va más allá al exponer la importancia del impacto que tienen estos grupos sobre los legisladores y aún sobre los organismos reguladores. Para el autor, ésta radica en la información privilegiada que poseen y que en no pocos casos incluye el análisis y los argumentos de las autoridades para implementar las políticas.¹⁵

Otros grupos de presión que Phillips identifica son las asociaciones de personas que se distinguen por poseer información privilegiada y utilizándola hacen todo lo posible para acrecentar su riqueza (los *insiders*).

¹⁴ El grupo de *lobbies* se encuentra constituido en su mayoría por ex congresistas y ex candidatos presidenciales, convertidos en *lobbyist*, representando a las grandes empresas nacionales o extranjeras, incluidas compañías multinacionales importantes tales como Siemens, British Petroleum y Toyota.

¹⁵ Esto es lo que hace que a menudo los legisladores confíen en los *lobbyist* para aprobar las leyes, en el supuesto de que ellos son quienes tienen un mayor conocimiento de las industrias que representan. En su libro, McEwan también destaca el acelerado crecimiento del gasto que conlleva realizar estas actividades de cabildeo —de 1999 a 2009 las erogaciones habían aumentado a más del doble—, entre las principales compañías patrocinadoras sobresalen las del sector financiero, de seguros, seguidos de las inmobiliarias y los servicios de la salud, incluidas las farmacéuticas.

También están quienes están en la posibilidad de ejercer su influencia sobre los votantes y con ello beneficiar a un candidato en particular y a cambio obtienen favores de índole política o financiera (los *power brokers*).

Estos tres grupos de presión han venido desplegando su poder a lo largo de las últimas administraciones y la de Clinton no fue la excepción. Este gobierno, además de ser recordado por el repunte de la economía y su éxito en la política fiscal, también lo ha sido por el distanciamiento que tuvo con los sindicatos y los grupos ambientalistas, al tiempo que se advertía un mayor acercamiento con los sectores económicos más poderosos, fundamentalmente el financiero y el de las telecomunicaciones. A estas particularidades es lo que se ha dado en llamar la transición del “Old Democrat” al “New Democrat”, y Clinton ha sido considerado el mejor ejemplo del Nuevo Demócrata.¹⁶

3.2 LA ADMINISTRACIÓN DE GEORGE W. BUSH 2001-2008

Con base en lo que hasta aquí hemos visto, podemos afirmar que al término del gobierno de Clinton ya se podía advertir el fortalecimiento de las medidas de liberalización iniciadas en la década de los setenta y que la siguiente presidencia terminó de delinear. En los párrafos siguientes expondremos las políticas —basadas tanto en su ideología como en los fines que se propuso alcanzar— adoptadas por el presidente George W. Bush, así como sus resultados a través del análisis del comportamiento mostrado por los principales indicadores macroeconómicos, para más adelante identificar quienes fueron los beneficiados y los perdedores con dichas políticas.

¹⁶ En los años noventa, a los viejos demócratas se los identificaba por estar a favor de la regulación de las principales actividades, mientras que los llamados nuevos demócratas ya se habían sumado a los republicanos para apoyar las leyes que permitían la desregulación en sectores relevantes como el bancario y las telecomunicaciones; además se oponían a las regulaciones ambientales y la conservación de los energéticos.

3.2.1 Antecedentes

La presidencia de George W. Bush inició en medio del desvanecimiento de la burbuja bursátil, de la que se habían presentado los primeros indicios durante el proceso electoral para sustituir al presidente Clinton. En el tercer trimestre de 2000, el crecimiento del PIB se había desacelerado (0.5%), la inversión privada bruta había caído (-4.9%) y el fuerte descenso del consumo había ocurrido desde el segundo trimestre (-26%), además, los indicadores bursátiles habían comenzado a mostrar altibajos en ese mismo año. Fue a principios de 2001 cuando estalló la burbuja del dot-com y con ello vino el colapso del mercado de valores, que sumado a los escándalos de las finanzas de las empresas y los desequilibrios que se habían venido acumulando en algunas de las principales variables macroeconómica, dieron como resultado los meses de recesión que experimentó la economía, oficialmente de marzo de 2001 a noviembre de ese mismo año.

3.2.2 Propuestas de campaña

La agenda de campaña de George W. Bush (Bush George W., 2000) se distinguió por la vehemente defensa que hizo del conservadurismo, basada sobre todo en su compromiso con los estratos de la población que percibían los ingresos más altos. A pesar de esto, entre los temas incluidos en su plataforma electoral estuvieron mantener el superávit presupuestal con el fin de fortalecer la Social Security y reducir la deuda del país. También planteó utilizar el 10% del superávit fiscal para costear algunas de las necesidades más importantes de la población, como la educación y la salud; otra parte se destinaría a compensar la reducción de los impuestos a la clase media, con el fin de hacer más justa la carga tributaria. Además, se comprometió a aumentar el Earned Income Tax Credit para beneficiar a las personas pertenecientes a los rangos de ingresos bajos y, en contraste con su antecesor, el entonces candidato George W. Bush juzgó que debía ser

fortalecido el sector de defensa, por consiguiente se comprometió a incrementar el presupuesto militar.

3.2.3 Medidas de política

Cuando asumió la presidencia George W. Bush, la economía de Estados Unidos se encontraba en recesión. La situación fue propicia para que el gobierno propusiera, y el Congreso le aprobara, la primera reducción de impuestos a mediados de 2001. Para el nuevo gobierno, la reducción de las tasas de impuestos suponía una forma de aumentar el poder de compra de los consumidores durante los meses en que la economía declinaba. Con esta medida, los contribuyentes estarían en posibilidad de destinar una mayor parte de sus ingresos ya sea al consumo, la educación o invertir en sus fondos de retiro. Pero también sugirió la posibilidad de hacer permanente la reducción de los impuestos, como un estímulo fiscal para el crecimiento de la economía en el futuro.

Por otra parte, los atentados del 11 de septiembre sirvieron para que el gobierno pudiera ejercer un sustancial incremento del gasto militar a escala federal, al que se sumaron las erogaciones de defensa civil de los gobiernos estatales y locales —estimados en cien mil millones de dólares—, gastos que se tradujeron en un incremento en la demanda y sirvieron para contrarrestar los efectos del descenso del gasto de consumo personal y la caída de la inversión privada bruta, producto del ambiente recesivo que sufría la economía (U. S. Government Printing Office, 2002).

Otro componente que sobresalió a lo largo de los años de esa administración fue el alto grado de integración que alcanzó la economía de Estados Unidos con el resto del mundo, al importar bienes intermedios y productos finales, al tiempo que exportaba bienes de capital y servicios financieros al resto del mundo.¹⁷ Además, se generalizó el sistema de producción

¹⁷ Mientras que a finales de la década de los años setenta el comercio total de mercancías representaba 14% del PIB, para 2008 la proporción se había elevado hasta 24%.

basado en la fragmentación de los procesos productivos caracterizados por la especialización vertical (*outsourcing*). Según este esquema, junto con Estados Unidos participaban un creciente número de países en el sistema de producción global, empleando mano de obra de distintas nacionalidades a cargo de un número cada vez más reducido de compañías multinacionales. Los ejemplos más sobresalientes de estos nuevos esquemas de producción se observaron en la industria automotriz, la textil, la eléctrica y electrónica (Irwin, 2005), y en los últimos años este sistema de producción se expandió a las actividades de los servicios que iban desde la programación de *software* hasta la radiología.

Concerniente con lo anterior, el mercado de trabajo siguió experimentando cambios: al mismo tiempo que aparecieron nuevas ocupaciones, otras fueron eliminadas rápidamente, esto debido a factores tales como las innovaciones tecnológicas, los cambios en la productividad, el comercio internacional y las modificaciones en los gustos de los consumidores. En términos de cifras, según la información dada a conocer por el Bureau of Labor Statistics y analizada por Irwin (2009), el incremento de las importaciones de bienes y servicios y la reubicación de las empresas en el extranjero habían propiciado 3% de los despidos masivos ocurridos en 2003, y para 2008 se calculó que 60 950 personas se habían quedado desempleadas a causa de que sus empleadores habían decidido trasladar sus fábricas a otras localidades del país o al extranjero, haciendo que la cifra de despidos por este concepto aumentara 30% en 2008 con respecto al año anterior (U. S. Bureau of Labor Statistics, junio 2010).

En cuanto a otras medidas de política económica, si en el gobierno anterior había sido importante el uso de la política monetaria, en la administración de George W. Bush no fue menor el énfasis que otorgó a esta herramienta. Entre las disposiciones sobresalió la idea de reducir las tasas de interés como mecanismo para reactivar la inversión privada, sin tomar en consideración que ésta se acordaba en un ambiente en el que el mercado financiero había consolidado su desregulación y además aún prevalecía el ambiente especulativo. Esto significó, que las tasas de interés de los bonos del Tesoro de corto plazo se redujeran a más de la mitad a lo

largo de los ocho años (U. S. Government Printing Office, 2013: 410); no obstante, el bajo nivel de las tasas de interés no fue suficiente para reactivar la economía, y en cambio contribuyó a activar la burbuja inmobiliaria. En cuanto al comportamiento de los agregados monetarios, la expansión del gasto federal y estatal para costear los gastos de seguridad nacional propició el incremento de la oferta monetaria en 2001 y aunque en los años siguientes la proporción se redujo, hacia 2008 volvió a crecer con el rescate financiero.

3.2.4 Presupuesto

Durante los meses de la primera recesión, el gobierno creyó que el aumento del consumo privado era la mejor forma para que la economía lograra recuperarse rápidamente, y los hechos del 11 septiembre le dieron la pauta para decidir impulsar medidas de seguridad interna. Gran parte de ellas se llevaron a cabo a través de los gobiernos estatales y locales, por lo que éstos tuvieron que realizar pagos al personal integrado por la policía, los bomberos y los servicios de asistencia médica (Pollin, 2003).¹⁸ Esto se tradujo en un incremento de los ingresos personales y tuvieron un efecto positivo sobre el gasto de consumo, evitando que la recesión fuera aún más profunda. Años más tarde, George W. Bush emprendió las guerras de Afganistán e Irak; sin embargo, aunque el gasto del sector de defensa fue considerable, no tuvo un impacto decisivo para que la economía lograra alcanzar un crecimiento sostenido.

En cuanto a la distribución del gasto, a diferencia de lo que había estado ocurriendo en años anteriores, la administración de George W. Bush se vio forzada a destinar mayores recursos para la realización de obras de infraestructura, con el fin de resarcir los daños causados por los huracanes

¹⁸ A ellos se agregó el personal de servicios sanitarios, enseñanza e infraestructura; personal que por lo general se hace cargo de este tipo de tareas durante los periodos de recesión, cuando los ingresos de las personas decrecen.

Katrina y Rita, por ello, las partidas para la inversión directa de capital físico, en términos del PIB, aumentaran entre 2005 y 2006. En cambio, el presupuesto para las obras de desarrollo comunitario y regional, y el abatimiento de la contaminación permanecieron estancados en los primeros años y en algunos otros incluso fueron recortadas. Con respecto al gasto social, las erogaciones para la educación mostraron altibajos. Por el contrario, la continua alza de los costos de los servicios suministrados en los programas Health Care y Medicare obligó al gobierno a aumentar los montos para su financiamiento.

En cuanto a la relación que se estableció entre los periodos de recesión y el presupuesto, las dos recesiones que experimentó la economía originaron que creciera la partida de Income Security, con el fin de compensar a las personas en situación de desempleo. Pero en cambio, los programas de ayuda para aliviar la situación de pobreza no fueron considerados prioritarios, como por ejemplo el de Alimentación y Asistencia Alimentaria, el cual apenas incrementó sus asignaciones en 2008.

El comportamiento del gasto de defensa fue el que más atrajo la atención a lo largo de este gobierno, no sólo por el extraordinario crecimiento que tuvo, sino por la poca transparencia que mostró. El gasto del sector de defensa dio un giro dramático con respecto al criterio aplicado en la administración de Clinton, sobre todo en las erogaciones de operación y mantenimiento, las compras de material y los pagos al personal militar, conceptos que llegaron a concentrar hasta 80% del total.¹⁹ Por otra parte, aunque el gasto de inversión para mejorar el capital físico y de investigación y desarrollo creció en los primeros años del mandato de George W. Bush, existe la sospecha de que los montos correspondientes fueron desviados para financiar las guerras, no precisamente para los fines para los que fueron aprobados. Tampoco puede pasarse por alto la forma en que se ejecutaron estas erogaciones: mientras que en la administración Reagan

¹⁹ De acuerdo con las estimaciones de la Congressional Budget Office, las operaciones militares llevadas a cabo en Afganistán e Irak entre 2001 y 2008 habían propiciado que los gastos aumentaran 45% en términos nominales.

fue el Departamento de Defensa de Estados Unidos el que ejerció de forma directa el presupuesto, en la de George W. Bush gran parte de las operaciones militares se realizaron a través de contratistas de grandes compañías privadas, decisión que han levantado no pocas dudas y sospechas en cuanto a la transparencia del ejercicio del gasto (Stiglitz y Bilmes, 2008).²⁰

Conforme a lo que había prometido George W. Bush en su agenda de campaña, hizo efectiva la promesa de la reducción de los impuestos (U. S. Government Printing Office, 2001). En el primer año de su gestión el Congreso aprobó la Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act 2001 (EGTRRA 2001), ley que contenía entre sus principales disposiciones reducciones a los impuestos, medida que fue criticada por dos razones: aunque el gobierno aseguró que la medida estaba encaminada a contrarrestar los efectos de la recesión ocurrida en 2001,²¹ las reducciones a los impuestos en este año apenas fueron de medio punto, y en cambio las rebajas sustanciales se aplicaron hacia 2003; y por otra parte, la mayor de ellas benefició a quienes percibían los mayores ingresos.²²

Más tarde, en 2003 el gobierno formuló el plan fiscal “Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act 2003” enfocado a disminuir los impuestos que debía pagar los contribuyentes por concepto de dividendos, así los impuestos sobre ganancias de capital que antes pagaban una tasa máxima de entre 38.6% y 20%, fueron reclasificados, de tal manera que la tasa a pagar quedó establecida en el 15%. La idea de otorgar estímu-

²⁰ A pesar de la magnitud del gasto, todo hace suponer que será sumamente difícil, si no es que imposible, conocer con exactitud la cifra de lo que realmente se gastó, sobre todo en la guerra de Irak, tomando en consideración que los sistemas contables encargados de vigilar dichas operaciones han tropezado con infinidad de deficiencias. Y con respecto a la asignación de los contratos, éstos se otorgaron en medio de múltiples irregularidades, entre ellas la sobrefacturación y los sobrepregios, a compañías gigantescas como Bechtel y General Electric.

²¹ En el Segundo semestre de 2001 el gobierno envió por correo a 85 millones de contribuyentes un total de 36 000 millones de dólares por concepto de las disminuciones de los impuestos, con el fin de incentivar la demanda.

²² Antes de la EGTRRA 2001 el rango de ingresos más altos pagaba un impuesto de 39.6% y en 2003 debían pagar el 35% (4.6 puntos menos). Para los demás grupos la disminución de los impuestos de antes de 2001 a 2003 debía ser de tres puntos.

los fiscales a quienes se ubicaban en los estratos de ingresos más altos persistió hasta el fin de este gobierno. En 2008, ante los efectos de la recesión, por medio de la Economic Stimulus Act 2008 el gobierno llevó a cabo la devolución de 100 000 millones de dólares a los contribuyentes individuales, y para las empresas fue diseñado un mecanismo de deducción del equipo adquirido en años anteriores y además se concedió la facilidad de que las empresas pudieran aplicar una depreciación de hasta un 50%, en el caso de que hubieran iniciado sus operaciones antes de 2008.

Con esta serie de medidas, el gobierno confirmó que desde su perspectiva la reducción de la tributación a las personas y a las empresas era la forma idónea para incentivar la economía. Estas decisiones deterioraron el presupuesto del gobierno federal, por lo que la recaudación de los impuestos comenzó a bajar en 2002. La política de reducciones impositivas hizo que los ingresos promedio del gobierno federal, en términos del PIB, retrocedieran hasta el nivel de los obtenidos en las administraciones de Kennedy-Johnson (17.6%). Por otra parte, los alcances de las dos recesiones se dejaron sentir en la estructura de los ingresos del gobierno federal: los impuestos pagados por las personas disminuyeron en comparación con los correspondientes en el gobierno de Clinton (45.1% en promedio), y la contribución de las empresas (10.9% en promedio) prácticamente se mantuvo en la misma proporción del gobierno anterior; en cambio las aportaciones a la Social and Insurance and Retirement Receipts fueron las que compensaron los ingresos percibidos por el gobierno federal (36.6% en promedio).

A pesar de que en su agenda de campaña George W. Bush se comprometió a mantener el superávit del presupuesto federal, las medidas de política fiscal expansiva por las que finalmente se inclinó hicieron que el superávit que había heredado en el primer año de gobierno se revirtiera rápidamente, haciendo que en promedio el déficit constituyera el 2% del PIB. Gran parte de los incrementos del gasto y las reducciones tributarias fueron financiadas con deuda a través de la emisión de los bonos del Tesoro, especialmente los que estaban sujetos a mayor liquidez; las emisiones de los treasury bill aumentaron, en cambio los treasury bonds se redujeron

(U. S. Government Printing Office, 2012: Cuadro B-87). Por otra parte, ya desde esos años los títulos emitidos por el Departamento del Tesoro debían competir con ciertos activos puestos en circulación por las instituciones privadas, tales como: los *agency debt securities*; los *corporate debt securities* y los *swaps*, instrumentos que desde los años noventa habían comenzado a gozar de mayor aceptación entre los inversionistas (Mc Grattan y Prescott, mayo 2003), a diferencia de décadas anteriores cuando los bonos del Tesoro eran ampliamente aceptados tanto por los inversionistas privados como por los gobiernos, al utilizarlos como activos de reserva de los bancos centrales.

3.2.5 *Los resultados*

A pesar de las medidas de política fiscal y monetaria expansivas, los principales indicadores de la economía de Estados Unidos no reflejaron grandes logros a lo largo de los ocho años de esta administración. A diferencia de los tiempos de mayor expansión del gasto de defensa llevado a cabo en los años sesenta y aún en los ochenta, los grandes montos de este tipo de gasto no tuvieron impactos decisivos en la actividad económica del país, y por otra parte tampoco ocurrió el esperado efecto del *trickle down*. En cambio, los años de mayor crecimiento de la economía se asociaron más propiamente con el auge de la industria inmobiliaria, sostenido por el relajamiento de los estándares de crédito hipotecario, pero que tuvieron una corta duración, al estallar la burbuja de este sector en el último trimestre de 2007.

3.2.5.1 Producto Interno Bruto, empleo e inflación

A lo largo de los ocho años de este gobierno, el crecimiento promedio del PIB (2.4%) fue el más bajo de las últimas seis décadas, la tasa de desempleo volvió a repuntar al final de la administración y sólo la inflación se

sostuvo en niveles reducidos. Esto probó la poca efectividad de las políticas para reactivar la economía de manera sostenida.

La desaceleración de la economía ocurrida en 2001 significó un punto de inflexión no sólo en su crecimiento, sino también de los factores sobre los que había basado su prosperidad, es decir, el auge de la internet y del mercado de valores, el superávit presupuestal y la reducción de las tasas de interés, con lo cual mostró que sus efectos impulsores se habían agotado. El incremento del gasto público apenas contribuyó a contrarrestar las secuelas del colapso del mercado de valores y la caída de la inversión privada, evitando que la recesión fuera aún más profunda. En 2002, la economía seguía sin recuperarse por completo, con un alto porcentaje de capacidad ociosa, a pesar de la reducción de las tasas de interés y la flexibilización del crédito. En cuanto al extraordinario crecimiento del gasto de defensa, sobre todo de 2002 a 2004, sus efectos no fueron incuestionables en la reactivación de la economía.²³

En la segunda parte de esta administración, los años de mayor crecimiento de la economía se basaron en el auge de la industria inmobiliaria, favorecido por la caída de las tasas de interés que pagaban las hipotecas, sobre todo entre 2005 y parte de 2007 (U. S. Government Printing Office, 2013:410)-.²⁴ Los años de prosperidad de esta industria hicieron que se llegara a suponer que su repunte constituía el sustituto del auge tecnológico iniciado en la década anterior; sin embargo, en el segundo semestre de 2007 se colapsó esta industria, y junto con la crisis financiera de 2008, la economía se encaminó al periodo de recesión, en medio del cual concluyó esta administración. Lo anterior influyó para que el crecimiento promedio del PIB de los ocho años (2.4%) fuera el más bajo desde los años sesenta, y menor aún al del momento de la aparición de la estanflación.

²³ Entre 2002 y 2004 el gasto real de defensa aumentó en promedio 12%, y el PIB creció en 2004-2005 apenas por arriba del 3%. En cambio en la administración Reagan, el mayor incremento del gasto del sector de defensa (cerca al 10%) ocurrió entre 1982 y 1983, mientras que la economía creció 7% en 1984.

²⁴ La tasa de interés de las hipotecas fue de 10% en 1990 y para 2005 llegó a 5.94%.

Tocante a la evolución de ramas industriales, los cambios que venían experimentando las industrias en años anteriores se fortalecieron durante este gobierno. Prosiguió la contracción de los sectores agrícola y el minero, y otro tanto sucedió con las manufacturas, las que en 2008 apenas participaban con 11.4% del valor agregado total. En cambio, los sectores de la construcción y de los servicios financieros cobraron mayor impulso: el primero se vio favorecido por el alza en la demanda de la construcción residencial, mientras que los servicios financieros, de seguros, inmobiliarios y de arrendamiento absorbieron la caída de los sectores primario y secundario, y el sector de los servicios profesionales también se fortificó.

En el análisis de la demanda agregada, destacó la contribución del consumo en el dinamismo de la economía. Se cumplieron las expectativas del gobierno de hacer del consumo el eje del crecimiento de la economía, en buena parte por el impulso derivado de las perspectivas que tenían las familias acerca de su riqueza futura, al punto de que el consumo creció en mayor proporción al ingreso disponible, pero también una cantidad importante de familias se encontraban endeudadas. En términos de cifras, esto significó que en promedio de los ocho años, los gastos de consumo personal representarían casi el 70% del PIB, y de éstos una proporción significativa se destinó a la adquisición de bienes de consumo. En cambio, la tasa de ahorro como porcentaje del ingreso disponible aceleró la caída que había comenzado quince años atrás. Este indicador sólo se recuperó transitoriamente debido a dos factores: de 2002 a 2004 por las medidas de política fiscal de rebaja de impuestos a los contribuyentes que percibían los ingresos más altos, y al final de la administración, ante el temor de los consumidores de que el periodo de recesión se prolongara más de lo previsto.

No obstante las medidas de política económica impuestas para reanimar la inversión privada —esencialmente la rebaja de impuestos y las tasas de interés en niveles bajos—, su comportamiento no fue el que el gobierno había anunciado. Pasada la primera recesión que ocurrió en esta administración, la recuperación de la inversión se prolongó más allá de lo

esperado, principalmente la realizada en las industrias manufactureras, en la minería, y aún en las adquisiciones de equipo de *software*. La inversión sólo repuntó hasta mediados del segundo periodo de este gobierno, en particular la del sector minero, debido a las erogaciones que debió realizar la industria petrolera para reconstruir los pozos localizados en el golfo de México, dañados por el paso de los huracanes Katrina y Rita. El otro sector que mostró mayor dinamismo fue el de la construcción. Se estima que en los años de mayor éxito llegó a significar el 1% del producto generado en la economía. El breve periodo de auge de este sector descansó en la construcción de viviendas unifamiliares, nuevos centros comerciales, edificios de oficina, instalaciones de hospedaje y centros de recreación. Esta situación abarcó de 2004 a una parte de 2007, pero en éste último año los precios de las construcciones comenzaron a desplomarse, y con ello la inversión residencial, además de los correspondientes al equipo de *software* y el de transporte.

Como había venido aconteciendo desde la década de los ochenta, el comportamiento del sector externo se ligó al ciclo de la economía. En 2001 y parte de 2002, los efectos de la recesión y la desaceleración de la economía mundial influyeron en la caída del sector externo: las exportaciones de insumos intermedios y de bienes de capital se contrajeron, al igual que las compras de energéticos y de bienes de capital. En los años siguientes, con la recuperación de la actividad económica, la industria manufacturera volvió a demandar suministros industriales y bienes de capital. Al mismo tiempo, el impulso alcanzado por la economía mundial a mediados de la década, estimuló el crecimiento de las exportaciones de insumos y de productos agrícolas. A pesar de ello, no sólo perduró la tendencia deficitaria de la balanza comercial, sino que además se agudizó (12.8% del PIB en promedio durante los ocho años).

Las medidas aplicadas por el gobierno de George W. Bush, con motivo de las decisiones de seguridad interna impuestas a consecuencia de los acontecimientos del 11 de septiembre y más tarde con las guerras de Irak y Afganistán, deterioraron el saldo de la balanza de servicios: en el primer caso, al caer los ingresos por concepto de turismo y viajes, y en el

segundo, por las demandas de servicios que debió realizar el gobierno a otros países para satisfacer los requerimientos de las guerras, principalmente entre 2002 a 2004 (Bureau of Economic Analysis, International Economic Accounts, Cuadro 1). Estas salidas de divisas apenas fueron compensadas con las ventas de servicios proporcionados por el sector de defensa. En cuanto a la cuenta de capitales, la volatilidad de los mercados financieros se reflejó en su saldo: en 2001, el deterioro de la balanza comercial fue compensado con mayor entrada de capitales foráneos y en 2005, aun cuando la economía ya se había recuperado, continuaban ingresando capitales extranjeros, de tal manera que el saldo de la cuenta de capitales fue de 13.1 miles de millones de dólares. Esto fue interpretado por el gobierno como una prueba de la solidez del crecimiento de la economía, pero a partir del siguiente año comenzaron a frenarse los flujos de capital, y en 2008 la cuenta de capitales registró un saldo de apenas 6 000 millones de dólares.

A lo largo de los ocho años de la gestión de George W. Bush, el empleo siguió siendo desfavorecido por la liberalización comercial, así como por los ajustes en la organización de las empresas y también, aunque de manera temporal, por los acontecimientos del 11 de septiembre. En 2001, de acuerdo con estimaciones del propio gobierno (U. S. Government Printing Office, 2002), se perdieron un millón de empleos remunerados a causa de las medidas de seguridad nacional impuestas por George W. Bush, que afectaron principalmente a los sectores de turismo y del transporte.

Los cambios que desde años atrás se venían advirtiendo en el mercado de trabajo se intensificaron: persistió el declive del empleo en las industrias de la maquinaria, la automotriz y del vestido, al transferirse los procesos productivos a otros países. Al mismo tiempo, un importante número de personas que laboraban en la industria manufacturera se vieron obligadas a contratarse temporalmente o quedar desocupados, al introducirse grandes cambios en la organización de las empresas en donde laboraban. Los departamentos de servicios jurídicos y contables que anteriormente formaban parte de la estructura de las empresas manufactureras desaparecieron y esos servicios comenzaron a contratarse bajo el régimen del

outsourcing.²⁵ Como era de esperarse, estas transformaciones impactaron la distribución del empleo por sectores; su caída en las industrias manufactureras se hizo más evidente: en 2001 ocupaba al 12.5% de personal ocupado total y en 2008 apenas llegó al 9.8%. En cambio, las actividades de los servicios mantuvieron la tendencia ascendente iniciada en la década de los ochenta, sobre todo los servicios profesionales y administrativos (13% del total en 2008), además de los empleos asociados con los servicios educativos y la salud (13.8% del total en 2008).

En cuanto al desempleo, los meses que duró la recesión al inicio de la administración de George W. Bush, así como las medidas de seguridad nacional impuestas por el gobierno hicieron que repuntara la desocupación en los tres primeros años, y de nuevo se reactivó en 2008 debido a los efectos de la crisis financiera. A pesar de ello, la tasa de desocupación no alcanzó la magnitud de los años ochenta —5.3% fue el promedio de los ocho años, comparado con el 7.5% de los años Reagan—. En cambio se agudizó el problema que significaba para las personas permanecer sin un empleo por largos periodos. Un número creciente de desocupados manifestaron no encontrar un empleo por más de 26 semanas, especialmente entre los grupos que tenían los menores grados de escolaridad y las jefas de familia; además creció el número de personas que trabajaban a tiempo parcial de manera involuntaria (U. S. Government Printing Office, 2009).²⁶

En términos generales, no se presentaron severas presiones inflacionarias a lo largo de los ocho años de este gobierno; no obstante, continuó la idea de mantener bajas las tasas de interés como medida para conservar la inflación en un bajo nivel. Otro aspecto no menos importante fue el reducido crecimiento de los salarios en relación con la productividad del

²⁵ Este cambio dio lugar a la aparición y rápida expansión de la industria de servicios profesionales y administrativos, rama en la que se reubicó una gran cantidad de las personas que antes estaban empleadas en las manufacturas, pero ahora en condiciones laborales desventajosas, comparadas con las anteriores, es decir: trabajando medio tiempo, con remuneraciones inferiores y beneficios restringidos.

²⁶ En 2008, la mitad de los desempleados llevaban al menos seis meses sin trabajar y la cuarta parte, un año.

trabajo, lo que hizo que sus costos no aumentaran. Siendo Estados Unidos un gran consumidor de energéticos, los vaivenes de sus precios siempre han impactado al índice de precios al consumidor, aunque en 2001 permanecieron estables los precios internacionales del petróleo, a partir de 2003 con la guerra de Irak y el crecimiento de las economías de la región asiática, las cotizaciones del petróleo repuntaron, impactando la inflación desde 2004, comportamiento que se volvió a observar en 2008 con el alza en los precios de los alimentos, pero esta vez debido a la recesión. Estos factores influyeron para que la inflación promedio de los ocho años (2.8%) fuera un poco mayor que la observada durante la presidencia de Clinton.

3.2.5.2 Otras variables: salarios reales, productividad, distribución del ingreso y pobreza

Debido a la ideología neoconservadora con la que se identificó plenamente George W. Bush —tanto desde el punto de vista de la política económica como en la política exterior— siempre mostró una amplia adhesión al libre mercado y por consiguiente consideró que la política social era cosa del pasado. Por ende, el salario real, la distribución del ingreso y la incidencia de pobreza no mejoraron a lo largo de su mandato, por el contrario, se perdieron los pequeños avances obtenidos en la administración Clinton.

Aunque el gobierno anunció reiteradamente que el incremento del consumo era fundamental para que se reactivara la economía, no estuvo entre sus prioridades aumentar la demanda a través de un mayor poder adquisitivo de los trabajadores, pues gran parte de sus esfuerzos se encauzaron a reavivar el dinamismo de las empresas. Aún en los años de mayor crecimiento de la actividad económica, el incremento del salario real por hora fue escaso y en 2008, con la última recesión, incluso declinó. Esto hizo que el crecimiento promedio de los ocho años fuera apenas de 1%, porcentaje similar al de los gobiernos también republicanos de Reagan y

George H. W. Bush. Por otra parte, no todas las industrias lograron revertir el descenso en la profundización del capital que había estado padeciendo. A pesar de los bajos aumentos pagados al factor trabajo, la productividad sólo logró repuntar en los últimos años y además continuó siendo heterogéneo su comportamiento entre las industrias. El mayor dinamismo de la productividad se dio en el sector de los servicios, gracias a la flexibilidad en las condiciones de trabajo impuestas a los empleados de este sector, haciendo que estas empresas pudieran obtener un nivel de producción mayor con el mismo número de empleados.

A lo largo de la administración de George W. Bush varios fueron los factores que se vieron reflejados en la trayectoria de la distribución del ingreso: los dos periodos de recesión, la caída del empleo, el estancamiento de los salarios reales y la firme decisión del gobierno de reducir los impuestos a quienes percibían los ingresos más altos, cuyos resultados se reflejaron en las cifras correspondientes. En los primeros cuatro años de esta administración disminuyó el crecimiento del ingreso promedio más bajo (99%), y a pesar de que se recobró ligeramente en los siguientes años no logró colocarse al mismo nivel de los percibidos en los años noventa. En términos de cifras, esto se tradujo en la pérdida de los ingresos para este grupo de la población (-3.9% en promedio de los ocho años). En cambio, el escenario fue mucho más optimista para el grupo compuesto por el 1% de las personas que ganaban los ingresos más elevados. A pesar de que durante la explosión de la burbuja tecnológica, en 2001, y años más tarde, en 2008, a consecuencia de la crisis financiera este estrato de la población vio aminorados sus ingresos, el crecimiento promedio de sus ingresos fue de 13.6% en términos reales.²⁷

A los factores que causaron la desigual distribución del ingreso antes mencionados, a lo largo del segundo periodo de este gobierno se agregaron otros: la situación en medio de la cual se hallaron las familias que

²⁷ La caída de los ingresos del 1% de la población en el año 2001 fue transitoria, ya que lograron recuperarse notablemente de 2003 a 2007, especialmente en 2007 al alcanzar la cifra récord de 989 000 dólares.

sufrieron los efectos de la crisis hipotecaria y la indiferencia del gobierno para detener el empobrecimiento de las personas que habían perdido sus viviendas o que habían quedado desempleadas. Esto causó que la pobreza se agudizara en 2008, a niveles similares a los años de Reagan (13.2% en promedio), siendo los niños y los jóvenes menores de 18 años los grupos más vulnerable (cerca de la quinta parte de la población); en cambio la población mayor de 65 años fue la menos dañada al estar protegida por el programa de seguridad social.

3.2.5.3 Grupos de poder

Las decisiones tomadas por la administración de George W. Bush, tanto las relativas a la política económica, como las concernientes a la política exterior se explican en gran parte por la ideología neoconservadora con la cual se identificó plenamente el presidente. A diferencia de Clinton, además de pertenecer al Partido Republicano, el que invariablemente ha sido apoyado por el sector financiero y que por lo tanto siempre mantuvo sus lealtades a este sector, Bush personificó a los grupos de poder. Para Phillips (2008), el presidente simbolizó perfectamente las influencias y favoritismos de la familia a la cual pertenece, por lo tanto, siempre actuó conforme a los intereses de la industria petrolera, de ahí que tuviera gran interés en llevar a cabo la invasión de Irak, lo que a su vez explica la forma en que decidió utilizar los recursos erogados en ella. A todo lo anterior se sumó la notable herencia de la ideología de Reagan de reducir la intervención del Estado y la firme idea de favorecer a los grupos de personas con mayores ingresos a través de las herramientas de política fiscal.

3.2.6 Recapitulación de la administración de George W. Bush

No obstante el notable crecimiento del gasto del gobierno federal y la reducción de los impuestos, los años de mayor recuperación de la actividad

económica ocurrieron en el segundo periodo de esta administración, es decir, en los años de auge de la industria inmobiliaria. Ante el escaso incremento de los salarios reales y sin que el empleo aumentara de manera sostenida, los años de mayor crecimiento se limitaron a la aparición de la burbuja inmobiliaria, estimulada por el crédito hipotecario barato. Esto significó que la economía siguiera siendo impulsada por el crédito y no sustentada en el consumo, producto de un mayor ingreso para las familias. Esto es, los años de mayor crecimiento de la economía no tuvieron un sustento sólido.

En relación con la dinámica de los sectores industriales, las medidas de desregulación y los cambios dentro de las compañías fueron decisivos para que terminaran de fortalecerse las industrias de los servicios financieros y profesionales, pero también influyeron para que se reforzara el deterioro de las industrias manufactureras.

La política de gasto y de impuestos propuesta por el presidente George W. Bush no tuvieron resultados óptimos: si bien el crecimiento del gasto para pagar las medidas de seguridad interna evitó que la caída de la economía fuera aún más profunda en el primer año, el cuantioso gasto militar de los siguientes, para financiar las guerras de Irak y Afganistán, no incentivó suficientemente la demanda interna, al adjudicarse una proporción importante de las erogaciones a contratistas de grandes empresas privadas extranjeras.

Por otra parte, al revisar las propuestas de las rebajas impositivas, se percibe que a pesar de que fueron anunciadas desde el primer año de su gestión (2001) con el fin de revertir la etapa de recesión, las reducciones sustanciales se aplicarían a partir de 2003 cuando se supone ya habían sido superados los meses de la recesión y además la mayor reducción de impuestos recaía sobre quienes se ubicaban en el estrato más alto de ingresos. Así la afirmación de George W. Bush de que se trataba de medidas anti-recesivas no constituyó una medida de política equitativa para la población.

En síntesis, la administración de George W. Bush incurrió en grandes contradicciones entre su ideología neoconservadora, identificada ampliamente con el libre mercado y la mínima intervención del gobierno, con-

trastada con lo que practicó: una política de gasto expansiva, sobre todo la del sector de defensa, los recurrentes estímulos fiscales que otorgó a las empresas para incentivar la inversión, a lo que se sumó la política monetaria expansiva, así como la cambiaria encaminada a atraer capitales del exterior.

3.3 RECAPITULACIÓN DEL CAPÍTULO 3

Del análisis de las principales variables macroeconómicas expuestas, podemos concluir que a lo largo de las dos presidencias la economía no se sustentó sobre bases completamente sólidas y por consiguiente era poco probable que el crecimiento se sostuviera más allá de los factores que lo alimentaban. Durante la presidencia de Clinton, si bien la introducción de nuevas tecnologías constituyó un factor de peso para la reactivación de la economía —a lo que se sumó el aumento del empleo con inflación controlada—, también apareció la burbuja bursátil que a la postre condujo a la economía a la recesión, cuando Clinton ya había concluido su mandato (de marzo a noviembre de 2001).

La administración de George W. Bush alcanzó los años de mayor crecimiento económico entre 2004 y 2005, impulsado en parte por el gasto de defensa y el inicio del periodo de auge de la industria inmobiliaria, pero, con la aparición de la crisis hipotecaria y la financiera, la economía volvió a caer en recesión, y esta vez su alcance fue más severo y prolongado. Si bien, el gasto de consumo personal continuó siendo la variable que estimulaba la economía, el exiguo crecimiento del salario real, los años en que se agudizó el desempleo y la poca atención que dieron los gobiernos a los programas sociales, influyeron para que el crecimiento del poder adquisitivo de las familias fuera limitado. Esto hizo que el consumo personal se sostuviera a través del crédito y la caída del ahorro.

Como se ha subrayado, las decisiones políticas también formaron parte de los cambios observados en los sectores industriales. Las medidas de liberalización financiera, fortalecieron al sector, al aumentar sus inver-

siones y su contribución al PIB, pero al mismo tiempo propiciaron la especulación bursátil. La liberalización comercial, además de avivar el déficit comercial, apoyó la reactivación de la desocupación, aunque al mismo tiempo ayudó a mantener la inflación en niveles bajos. Por último, los efectos de la flexibilidad laboral también fueron adversos para la población trabajadora: un incremento de las horas trabajadas —en no pocos casos sin el pago de una remuneración extra— y bajos niveles de los salarios reales.

Los grandes cambios en el peso de los sectores industriales es otro aspecto importante. Las cifras oficiales dejaron ver que la recuperación alcanzada en los sectores industriales fue diferenciada, mientras algunas acabaron de contraerse, otras prosiguieron su proceso de expansión. En aspectos como la generación del valor agregado, la inversión y el empleo, los servicios financieros y los servicios profesionales desplazaron a las actividades del sector primario y secundario, sobre todo el de las industrias manufactureras, por lo que el sector prosiguió su tendencia descendente.

Entre las medidas de política económica sobresale la política fiscal, a pesar de que los dos gobiernos aplicaron herramientas opuestas, sus efectos directos sobre las variables macroeconómicas no mostraron gran alcance. Para el presidente Clinton no fue esencial utilizar los estabilizadores automáticos, ya que la economía estaba creciendo por el auge tecnológico, y en cambio para él fue prioritario conseguir el equilibrio fiscal. Por otra parte, la política fiscal expansiva de George W. Bush no mostró resultados importantes en la demanda interna y sobre la recuperación de la economía, esto debido a la forma discrecional en que se aplicaron las medidas tributarias y de gasto. Además, aunque en diferente grado, ambos gobiernos concedieron exigua importancia a los programas sociales, enfocados a atenuar la desigual distribución del ingreso y la incidencia de pobreza entre la población.

Por último, pese a que el presidente Clinton en su agenda de campaña presentó una serie de propuestas bien intencionadas, no fueron pocas las presiones que enfrentó de parte de los grupos de poder, por lo que en ocasiones se vio obligado a realizar cambios en sus políticas, y esto lo condu-

jo a caer en serias contradicciones entre lo que había prometido en su agenda de campaña y las medidas llevadas a cabo durante su presidencia. En este sentido, George W. Bush tuvo menos complicaciones para llevar a cabo sus propósitos. Con el discurso de la guerra contra el terrorismo prácticamente no tuvo objeciones para que le fueran aprobados los considerables recursos para el sector de defensa. Además, no le resultó difícil sostener las medidas liberalizadoras iniciadas en administraciones anteriores, como tampoco la aplicación de las medidas que fortalecieron a los grupos de mayores ingresos, a la vez que recortaba el gasto social, en concordancia con las prioridades del estrato social al que pertenece, apegado a su ideología conservadora.

ANEXO ESTADÍSTICO DEL CAPÍTULO 3

CUADRO 1
PRINCIPALES INDICADORES DE LA ECONOMÍA DE ESTADOS UNIDOS

	William J. Clinton 1993-2000	George W. Bush 2001-2008
Crecimiento promedio del PIB, tasa de desempleo, inflación, la productividad y el salario		
Crecimiento del PIB real	3.9	2.4
Tasa de desempleo	5.2	5.3
Inflación	2.6	2.8
Crecimiento de la productividad	2.0	2.4
Crecimiento del salario promedio real por hora	1.5	1.0
Componentes de la demanda agregada (% del PIB) (promedio del periodo)		
Consumo	67.4	69.8
Ahorro personal	4.6	2.9
Inversión privada bruta	15.7	16.0
Exportaciones netas	-2.8	-5.4
Exportaciones	7.6	7.4
Importaciones	10.4	12.8

Fuente: Economic Report of the President 2012.

http://fraser.stlouisfed.org/publications/ERP/issue/6146/download/100790/erp_2011_appb.pdf

CUADRO 2
INDICADORES DEL PRESUPUESTO DE ESTADOS UNIDOS

	William J. Clinton	George W. Bush
	1993-2000	2001-2008
Ingresos, gastos, déficit o superávit como porcentaje del PIB (promedio del periodo)		
Ingresos	19.0	17.6
Gastos	19.8	19.6
Déficit o superávit	-0.8	-2.0
Participación de las principales fuentes de ingresos del gobierno federal (promedio del periodo)		
Total	100.0	100.0
Impuestos a las personas	46.1	45.1
Impuestos a las empresas	11.0	10.9
Social Insurance and Retirement Receipts	34.7	36.6
Deuda federal bruta y en poder del público (% del PIB)		
Deuda federal bruta	64.2	62.6
Deuda en poder del público	44.9	36.1

Fuente: Office of Management and Budget, Historical Tables.

<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/historicals>

CUADRO 3
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DE INVERSIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL

	William J. Clinton 1993-2000	George W. Bush 2001-2008
Gastos en inversión para mejorar el capital físico y desarrollo e investigación (promedio del periodo)		
Gasto total	100.0	100.0
Gasto de inversión	14.8	15.8
Defensa nacional	6.3	6.3
Otros	8.5	9.5
Gastos en los principales rubros de inversión directa de capital físico (promedio del periodo)		
Inversión total	100.0	100.0
Construcción rehabilitación de activos físicos	65.0	57.8
Proyectos de energía y agua	20.7	16.4
Otros	44.4	41.4
Adquisiciones para mejorar el equipo	35.0	42.2

Fuente: Office of Management and Budget, Historical Tables.

<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/historicals>

CUADRO 4
GASTO DEL GOBIERNO FEDERAL SEGÚN SUBFUNCIÓN (% DEL PIB)
(promedio del periodo)

	William J. Clinton	George W. Bush
	1993-2000	2001-2008
Gasto total	19.8	19.6
Defensa nacional	3.5	3.8
Energéticos	0.0	0.0
Recursos naturales y medio ambiente	0.3	0.2
Agricultura	0.2	0.2
Transporte	0.5	0.6
Desarrollo comunitario	0.1	0.2
Educación y capacitación	0.6	0.7
Salud (Health)	1.5	1.9
Medicare	2.1	2.4
Income Security	2.9	2.8
Social Security	4.4	4.2
Interest on Treasury debt securities	4.2	3.1

Fuente: Office of Management and Budget, Historical Tables.

<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/historicals>

CUADRO 5
CRECIMIENTO DEL INGRESO REAL PROMEDIO E INCIDENCIA DE POBREZA

	William J. Clinton	George W. Bush
	1993-2000	2001-2008
Crecimiento del ingreso promedio real en Estados Unidos (promedio del periodo)		
Ingreso promedio de 99% de la población (más bajo)	18.1	-3.9
Ingreso promedio del 1% de la población (más alto)	58.6	13.6
Tasa de pobreza (promedio del periodo)		
Porcentaje promedio de incidencia de pobreza	13.3	12.5

* Excluye ganancias de capital.

Fuente: Datos tomados de Piketty, Thomas y Saez (2003), "Income Inequality in the United States, 1913-1998", State of Working America, 118 (1), 2003. Además se consultaron las series actualizadas en <http://elsa.berkeley.edu/~saez/>.

CAPÍTULO 4. DIVERGENCIAS Y CONTINUIDAD EN LA APLICACIÓN DE MEDIDAS DE POLÍTICA FISCAL DURANTE LAS ADMINISTRACIONES DE LOS PRESIDENTES WILLIAM CLINTON Y GEORGE W. BUSH

En este último capítulo nos proponemos identificar las diferencias y coincidencias más destacadas entre los gobiernos de Clinton y de George W. Bush, tanto en términos de las políticas aplicadas, como de sus resultados en las principales variables de la economía. Veremos cómo los grandes cambios llevados a cabo en materia de concepciones teóricas y de políticas públicas —iniciados durante los gobiernos también republicanos de Nixon y Ford, y más tarde durante el de Reagan— se acabaron de conformar a lo largo de estas dos administraciones, con lo cual se abandonó definitivamente el modelo de política económica cuyo propósito esencial era el crecimiento de la economía, al surgir la preocupación de los regímenes por mantener controlada la inflación.

Este capítulo está dividido en cinco partes. En las primeras, pese al riesgo de ser repetitiva, repasaré los aspectos más sobresalientes de los capítulos anteriores, con el fin de formular una serie de conclusiones. En la primera parte retomo los rasgos principales de las políticas desde el gobierno de Kennedy hasta el de Bush padre. En el segundo apartado resalto las contradicciones en que incurrieron cada uno de los dos gobiernos: lo expresado en sus compromisos de campaña y lo que realizaron. Las principales políticas adoptadas son retomadas en el siguiente punto, tanto las medidas de desregulación como las de política económica. En la parte de los resultados obtenidos menciono los factores que hicieron crecer la economía y analizaré su comportamiento; también incorporo aquí algunas opiniones sobre la distribución del ingreso, pero en esta ocasión desde el punto de vista de los estratos de ingresos bajo, medio y alto. Terminamos el capítulo con algunas consideraciones finales.

4.1 ANTECEDENTES

En los párrafos siguientes retomamos muy brevemente las principales políticas, así como los aspectos más destacados del comportamiento de la economía de Estados Unidos desde los años sesenta hasta principios de los noventa, a fin de ofrecer una perspectiva de la forma en que se fueron conformando los grandes cambios, para más adelante establecer las comparaciones entre las administraciones de Clinton y de George W. Bush, en términos de sus discursos y de las políticas aplicadas.

En un contexto de políticas óptimas, el principal objetivo de la aplicación de las medidas de política económica debería ser garantizar el crecimiento económico y el empleo, acompañados de bajos niveles de inflación, y sus resultados se traducirían en una mejor distribución del ingreso, garantizando con ello el bienestar de la sociedad; sin embargo, desde hace más de cuarenta años, en Estados Unidos, como en casi todo el mundo, se ha venido asumiendo que la intervención del gobierno constituía un obstáculo para el crecimiento de la economía, y en consecuencia éste ya no debería actuar como agente regulador en asuntos laborales, los relativos a las transacciones financieras y las regulaciones anticontaminantes, entre otras. Esto es, la función del gobierno debía limitarse al máximo para dar paso al libre mercado, dejando atrás la economía del bienestar, propiciando así que —en oposición al razonamiento de Galbraith citado en el capítulo anterior— desde los años setenta dejara de ser esencial para quienes formulan las políticas públicas, hicieran todo lo posible por evitar los periodos de declive de la economía y el desempleo, y resolvieran concentrar sus esfuerzos en el control de la inflación, corriendo el riesgo de incurrir en serias contradicciones entre los discursos de campaña, los programas anunciados por los gobiernos y los hechos reales.

Como se expuso en el segundo capítulo, la política económica empleada en los años sesenta y parte de los setenta se fundamentó en las ideas de corte keynesiano, al utilizar medidas de política fiscal activa que consistieron en la disminución de los impuestos a las personas y a las empresas. Por otra parte, el gobierno federal puso atención en los gastos de inversión

en obras de infraestructura, desarrollo e investigación, y en el gasto social, sobresaliendo el dirigido a los programas de alivio a la pobreza, a través de la Social Security, el programa de alimentación gratuita y sobre todo el Medicare. La aplicación de estas medidas rindió óptimos resultados: la economía logró crecer a tasas históricamente altas, producto del efecto multiplicador del gasto del gobierno, al tiempo que se advirtió una distribución del ingreso más equilibrada, mientras que la balanza comercial continuó presentando superávit con el resto del mundo.

Sin embargo, al término de la década la economía comenzó a presentar una serie de anomalías que MacEwan (2011:48) resume de la siguiente manera:

el cambio que se dio en Estados Unidos a finales de los sesenta y principios de los setenta fue resultado de distintos factores interrelacionados: el agotamiento del ímpetu que le había dado a la economía la situación creada en la segunda guerra mundial, el debilitamiento de las empresas que habían sido competitivas en el comercio internacional, el aumento de los precios internacionales del petróleo y de los recursos naturales, la presión ejercida sobre el mercado de trabajo por la guerra de Vietnam y de otros gastos del gobierno, y la inestabilidad política generada por la misma guerra.¹

La aparición de altos niveles de inflación en los años setenta fue uno de los principales eventos aprovechado para impugnar las medidas de política de años atrás, para en su lugar promover un nuevo modelo sustentado en el liberalismo económico, con la idea de que ya en estos años el keynesianismo y los beneficios compartidos habían dejado de operar. Además el modelo que sustituyó a la política económica de pleno empleo comenzó a inclinarse por promover algunos de los elementos que constituirían las bases de lo que más adelante sería el capitalismo global.

Los grandes cambios incorporaron políticas que no sólo tendían a mantener bajos niveles de inflación, sino que además contemplaban la con-

¹ Traducción propia del original.

tracción del sector público y, junto con esto, de los programas de bienestar social y el debilitamiento de las leyes para reglamentar el empleo. Las barreras al comercio internacional comenzaron a ser eliminadas y también empezó a vislumbrarse la flexibilización de las disposiciones que regulaban al sector financiero (Pollin, 2012). Por otra parte, durante los años de mayor crecimiento de la inflación se deterioró la capacidad productiva de la economía y declinó el ritmo de crecimiento de la productividad.

La influencia de los nuevos fundamentos teóricos y los cambios en las herramientas de política económica comenzaron a hacerse evidentes durante las presidencias de Nixon y Ford, al constituir el control de la inflación el principal objetivo de la política económica en ambos gobiernos, los que decretaron medidas para mantener controlados los precios y los salarios, esto hizo que la expansión de la demanda y el aumento del empleo estuvieran sometidos a la evolución de la inflación. Además, la administración Nixon agregó a las medidas de política económica anteriores la cambiaria, y también comenzaron a emerger los primeros indicios de la flexibilización laboral. No obstante los grandes cambios ocurridos en las herramientas de política aplicadas, apareció el fenómeno de la estancación, trayendo consigo la desaceleración de la inversión productiva, especialmente en el sector manufacturero, y además comenzó a emerger el desequilibrio de la balanza comercial.

Respecto a la administración Carter, a pesar de que aún tenía un margen para aplicar políticas fiscales contracíclicas,² dado que el déficit y la deuda del gobierno federal siempre se mantuvieron dentro de límites aceptables, se inclinó por emplear las medidas de ajuste que habían comenzado a ser dominantes desde años atrás y, por lo tanto, la política fiscal y monetaria fueron restrictivas; empero, éstas tuvieron poco impacto en el control de la inflación y en cambio deterioraron el crecimiento de la economía y el empleo.

² La inflación fue impulsada por el alza en los precios de los energéticos, las elevadas tasas de interés y la devaluación del dólar, todos ellos elementos ajenos a las medidas fiscales.

En los años ochenta se apreciaron notables cambios en el poder político y en las estructuras económicas sustentadas en la ideología dominante. La aparición de la estanflación favoreció aún más el avance del antikeynesianismo, al surgir la corriente monetarista que sostenía que las medidas de política monetaria —a través del control de la oferta monetaria y de los depósitos bancarios, junto con una menor intervención del gobierno— constituían las mejores herramientas para evitar los periodos de recesión.

Éstas fueron las ideas, aunque con grandes contradicciones, que predominaron en el gobierno de Reagan, que también practicó la política de incentivos fiscales, pero a diferencia de los años sesenta las disposiciones fueron selectivas, al dirigirse a las empresas las reducciones de los impuestos. Por otra parte, en la distribución del gasto, el gobierno federal le dio prioridad al sector de defensa, en detrimento de la infraestructura y el gasto social.³

Si bien es cierto que las medidas de política monetaria lograron controlar la inflación, también frenaron el crecimiento de la economía, y por otra parte el dinamismo entre los sectores económicos fue diferenciado: las industrias sobre las que la economía había sustentado sus años de mayor crecimiento —las manufacturas y la agricultura— iniciaron la tendencia al declive. En cambio, el impulso que dio el gobierno al sector militar favoreció a las industrias de alta tecnología. Al formar parte de las políticas antiinflacionarias el control de los salarios, el ingreso disponible permaneció estancado y la opción que tuvieron las familias para conservar sus niveles de consumo fue el endeudamiento y la contracción del ahorro. Con el deterioro de la balanza comercial, el sector externo dejó de ser una fuente importante de divisas, por lo que los flujos de capitales extranjeros tuvieron que compensar la caída del ahorro interno y el déficit de la balanza comercial, incentivados por las altas tasas de interés y la volatili-

³ Si como concluimos antes, Reagan aplicó medidas de tipo keynesiano, entonces no hubo racionalidad keynesiana de la demanda, ya que la reducción de los impuestos no estuvo acompañada de un menor gasto del gobierno. La decisión de disminuir los impuestos no sólo fue para incentivar el empleo y la inversión, sino para detener la caída de las ganancias de las empresas, cuyo comportamiento había comenzado a observarse en los setenta.

dad del dólar. Así, al término de la gestión de Reagan, el modelo de libre mercado se encontraba perfectamente delineado en uno de sus principales aspectos, es decir, la menor intervención del gobierno como ente regulador.

Por último, en el mandato de George H. W. Bush al prevalecer las ideas del gobierno anterior subsistió la noción de que el mercado constituía el motor de crecimiento y también de que había que evitar mantener controladas las industrias bancaria e inmobiliaria. Además, resolvió contener la demanda a través del alza en las tasas de interés, con el fin de reprimir las presiones inflacionarias y recurrió a las medidas de política cambiaria para tratar de equilibrar la balanza comercial. Los resultados no fueron mejores que los de años anteriores: la economía se desaceleró —afectando sobre todo al sector manufacturero que ya se encontraba seriamente debilitado—, la tasa de desempleo comenzó a repuntar y el escaso incremento de los salarios reales hizo que se estancara el ingreso de las personas.

A manera de resumen diré que en el nuevo modelo los gobiernos comenzaron a poner menor atención al pleno empleo, a la aplicación de la tributación progresiva y a proporcionar menores recursos para los servicios educativos y de salud, que antes habían sido importantes para las políticas públicas. En cambio, la estabilidad de los precios se convirtió en uno de los objetivos primordiales de los gobiernos y además predominó la idea de que sólo el mercado era capaz de asegurar el crecimiento de la economía y del pleno empleo de los factores de la producción.

En cuanto a las dos presidencias que constituyen la parte central de este trabajo, el análisis de la información presentada en el tercer capítulo permite afirmar que a pesar de que Clinton realizó algunos cambios sustanciales en la política económica con respecto a la de los gobiernos republicanos que lo precedieron, más que discrepancias hubo no pocas similitudes entre su presidencia y la de George W. Bush, al formar parte ambos del modelo sustentado en el liberalismo económico. Aunque las herramientas de política fiscal fueron contrapuestas, al igual que las bases teóricas anunciadas, para ninguno de los dos gobiernos constituyó la política

fiscal un instrumento esencial para incentivar el crecimiento económico y el empleo. Por consiguiente, no ocurrieron cambios trascendentales que rompieran con el modelo delineado en la década de los ochenta. Las políticas monetaria y fiscal siguieron enfocándose a la reducción de la inflación; prosiguió la desregulación financiera y la laboral, y continuaron proclamándose las virtudes del libre comercio. En todo caso, el contraste más claro se centró en la intención de Clinton de hacer más regresivos los impuestos y en su firme decisión de mantener controlados el déficit y la deuda del gobierno federal.

4.2 DISCURSOS

Como se señaló en el tercer capítulo, en ambos gobiernos fueron evidentes las contradicciones entre las promesas de campaña y los hechos reales. Mientras que en sus discursos de campaña Clinton ofreció terminar con el estancamiento de la economía a través de la inversión en la formación de recursos humanos, la investigación y el desarrollo, las obras de infraestructura y alcanzar la equidad fiscal a través de la reducción de los impuestos para la clase media, al término de su mandato, si bien creció la economía a tasas superiores a las alcanzadas en años anteriores, su comportamiento no estuvo estrictamente relacionado con la política de gasto del gobierno federal. Contrariamente a lo que había prometido en su campaña, aquél se redujo y los programas sociales no recibieron el apoyo prometido.

En el caso de George W. Bush, sus planteamientos mostraron ambigüedades desde el principio: por una parte expresó el compromiso de favorecer los ingresos de los estratos más altos reduciéndoles los impuestos que pagaban, mantener una carga tributaria equilibrada para la clase media, el fortalecimiento del sector de defensa asignándole mayor presupuesto y sostener el equilibrio de las finanzas del gobierno federal que había heredado. De estos propósitos sólo cumplió los relativos al apoyo a quienes percibían los mayores ingresos y la expansión del gasto de defensa.

En cuanto al equilibrio fiscal, al reducir los impuestos y aumentar el gasto, el superávit del presupuesto heredado del gobierno anterior desapareció pronto, mientras que no hubo tal apoyo a las familias de clase media, como veremos más adelante.

4.3 POLÍTICAS

Antes de comenzar a analizar las medidas de política económica, es importante destacar la continuidad que dieron los dos gobiernos a las de desregulación para acabar de conformar el modelo en el cual el gobierno tenía una participación cada vez menor como ente regulador. Las leyes de desregulación financiera, firmadas por Clinton en 1999, dieron a los bancos la posibilidad de ampliar sus operaciones a otros tipos de inversiones. Más tarde, el gobierno de George W. Bush eludió la responsabilidad de regular las operaciones de los bancos y de las compañías hipotecarias. Por otra parte, el presidente Clinton brindó un apoyo absoluto al libre comercio de bienes y servicios y del libre flujo de capitales mediante la reducción de los aranceles, los tratados y los acuerdos comerciales, política que mantuvo George W. Bush con el fin de que el país alcanzara la mayor integración con la economía mundial.

Las laxas políticas que regían el mercado de trabajo vislumbradas desde el gobierno de Nixon se reforzaron durante el de Clinton, es decir, el deterioro del sindicalismo, la reducción de las prestaciones y el incremento en el número de horas trabajadas. En el gobierno de George W. Bush las estrategias fueron más allá, al introducirse cambios en el modo de operar de las empresas con el avance de la subcontratación y las innovaciones en la organización de las compañías.

A lo largo de las dos presidencias tampoco se apreciaron grandes divergencias en la perspectiva de los gobiernos acerca de la jerarquía que se debía asignar a las medidas de política económica. La administración Clinton insistió en dar mayor importancia a la política monetaria, en tanto que la labor de la política fiscal se limitaba a dar certidumbre a los agen-

tes económicos. Por ello, aún cuando en algún momento el gobierno admitió la importancia que tenía la política fiscal como mecanismo de estabilización automática, no ejerció la política de expansión del gasto del gobierno federal para incentivar de manera directa la demanda agregada a través del efecto multiplicador del gasto como lo sugiere la teoría keynesiana, a fin de que la economía creciera de manera sostenida.

En relación con esto, Alan Blinder (2002), miembro del grupo de asesores económicos de Clinton, opina que al depositar los keynesianos su confianza en las acciones del gobierno para lograr la estabilización de la economía, y asumiendo que durante los periodos de recesión disminuye el bienestar de las personas, el problema del desempleo debería ser más importante que el de la inflación; no obstante, sostiene que él mismo podría estar totalmente identificado con el enfoque keynesiano y al mismo tiempo admitir que la responsabilidad para alcanzar la estabilidad de la economía debe concederse, en un principio, a la política monetaria. Y tal vez esta afirmación pudiera ser interpretada como una explicación de la visión de la política económica empleada durante los ocho años de la administración Clinton.⁴

En lo que toca al gobierno de George W. Bush, aunque en sus informes a la nación explicó que las medidas de política económica tenían como fundamento la teoría neoclásica, las políticas monetaria y fiscal fueron expansivas.⁵ Con respecto a esto, G. Mankiw (Mankiw y Weinzierl, 2001), también integrante del grupo de asesores económicos del presidente, comenta que un sistema tributario óptimo debe imponer una carga fiscal mucho menor a los ingresos de capital, en comparación con la aplicada a los salarios o al consumo, y el consejo de asesores del presidente estaba bien consciente de ello. En cambio, para Blinder el énfasis que puso

⁴ Además, Blinder afirma que desde el gobierno de Clinton han existido dos clases de keynesianos: los conservadores y los liberales. Los primeros redujeron los impuestos para estimular la economía, pero sin recortar el gasto, mientras que los segundos incrementaron el gasto público sin preocuparse por los déficits futuros.

⁵ La política fiscal fue claramente selectiva, es decir, no tuvo como objetivo principal alcanzar la estabilidad de la economía, sino que se rigió por la ideología dominante.

George W. Bush en recortar los impuestos a quienes percibían los mayores ingresos, con la idea de que eran los creadores de empleos, nunca mostró los resultados esperados y en cambio aceleró la concentración del ingreso. Además, sugiere que los fundamentos teóricos de este gobierno más bien coincidieron con los de la corriente keynesiana liberal.

Otra idea que prevaleció a lo largo de las dos administraciones es la que concierne a la jerarquía que debe concederse a la política fiscal. A este respecto, Olivier Blanchard opina que en nuestros días es preciso revisar la labor de la política fiscal como herramienta potencial para alcanzar la estabilización de la economía, considerando que si la política monetaria es una arma contracíclica tan poderosa, entonces se necesita muy poco de la política fiscal,⁶ y al parecer de alguna manera ambos gobiernos compartieron esta idea.

En resumen, para los dos gobiernos dejó de ser fundamental la aplicación de medidas de política fiscal encaminadas a alcanzar la estabilización de la economía y al mismo tiempo mejorar la distribución del ingreso. En cambio, establecieron que la política monetaria constituía el mejor mecanismo para manejar la economía —básicamente a través del manejo de las tasas de interés con el fin mantener la inflación bajo control—. El otro instrumento de política utilizado por los dos presidentes fue la paridad cambiaria, también dirigida a mantener controlados los precios y a detener el desequilibrio de la balanza comercial, pero también favoreció la entrada de capitales foráneos en los periodos de mayor especulación financiera.

Sólo en el manejo del saldo del presupuesto se evidenció la mayor discrepancia que existió entre las dos administraciones. El gobierno de Clinton logró conseguir el equilibrio presupuestal hacia el final de su gobierno, que George W. Bush se encargó de revertir. Mientras que en

⁶ La política monetaria puede ser usada tanto para resolver el problema del nivel del producto como de su composición, y por otra parte, si los *shocks* de política monetaria no inciden en la brecha entre el nivel de producción natural y el nivel óptimo, entonces la política fiscal no es tan importante como herramienta anticíclica.

amplio contraste con la idea que prevaleció durante los años sesenta, acerca del alcance del gasto en educación, en la infraestructura y el apoyo a las familias de limitados recursos, estas ideas fueron descartadas por los dos gobiernos.

En cuanto a la conducción de la política tributaria, mientras que a Clinton se le impidió aplicar impuestos progresivos a las personas, el Congreso aprobó la propuesta de George W. Bush para disminuir los impuestos a quienes percibían los ingresos más altos. En el ejercicio del gasto, no son pocos los analistas que señalan a Clinton como un buen republicano, ya que hacia los últimos años de su gobierno, al reducir el gasto como proporción del PIB, sus medidas pusieron en práctica la retórica que desde años atrás esgrimían los republicanos. El resultado fue una caída en el gasto militar, pero también en la educación, los recursos naturales y el Income Security (MacEwan, 2011).

En cambio, a la administración de George W. Bush le fueron aprobados sustanciales incrementos en el gasto del gobierno federal, del cual destinó una proporción importante al gasto de defensa. A pesar de ello, excepto en los primeros años, en los que aumentaron los recursos dirigidos a los gobiernos estatales y locales —para afrontar las contingencias surgidas por los ataques del 11 de septiembre y que sirvieron para aliviar los efectos de la recesión de 2001—, los grandes montos del gasto para las guerras de Irak y Afganistán no impactaron de manera notable al resto de la economía, en amplio contraste con las grandes erogaciones de la guerra de Vietnam, que sirvieron de estímulo para el empleo y la demanda.

El principal punto de divergencia entre las dos administraciones que estamos analizando consistió en la obtención del superávit/déficit. Gran parte del éxito de la política económica de Clinton se centró en el hecho de que hacia el final de su administración cumplió el objetivo de lograr el superávit del presupuesto federal. Esto se debió a que mientras los ingresos crecieron —por el incremento en la recaudación tributaria producto de la expansión de la economía y del empleo—, los gastos se restringieron. En cambio, en la administración de George W Bush, la decisión de

reducir los impuestos ayudó a deteriorar los ingresos del gobierno federal, empeorando aún más el panorama fiscal.⁷

Pese a que ha sido ampliamente reconocido el esfuerzo de la administración Clinton para restaurar el equilibrio del presupuesto federal, la idea de restringir el gasto no gozó de amplia aceptación. James Tobin (2003), uno de los asesores del presidente Kennedy, fue una de las primeras voces discordantes. En su opinión, en lugar de incentivar el consumo, el gobierno debió acelerar la inversión pública y privada, dando prioridad a la expansión de la inversión en escuelas, carreteras y hospitales; el mejoramiento de la educación en todos sus niveles; y con el fin de asegurar el crecimiento de la productividad, impulsar la investigación y el desarrollo.⁸ Del mismo modo, Joseph Stiglitz, también colaborador de Clinton, opina que el gobierno debió haber destinado los fondos suficientes para las áreas de investigación y el desarrollo de la tecnología, al igual que las del sector educativo y en infraestructura, y por ende, el crecimiento del PIB habría sido aún mayor al registrado a lo largo de su presidencia. Y en relación con los gastos de carácter social, considera que en lugar de la aplicación de los *tax credit* y las deducciones a la educación superior —de las que se obtuvieron resultados limitados para aumentar la matrícula—, el dinero debió haberse destinado a costear los programas de ayuda a los pobres.⁹

Concerniente al monto de la deuda, el énfasis que puso el gobierno de Clinton para eliminar el déficit del presupuesto estuvo dirigido a reducir la demanda de crédito para el pago de la deuda y de esta manera las auto-

⁷ A lo largo de los ocho años prevalecieron las dudas acerca de la efectividad de la medida de reducir los impuestos a quienes se creía eran los creadores de empleos y por lo tanto podían incentivar la demanda agregada a través de la inversión privada.

⁸ En cuanto a los estímulos a la inversión privada, Tobin formuló distintas propuestas, entre la que destaca la de aplicar una desgravación a este tipo de inversión cuando las empresas demostraran que la mayor proporción de sus ingresos se destinaban a la inversión.

⁹ En su campaña, Clinton se había comprometido a atender los programas de educación, la capacitación y el alivio a la pobreza, y en su mandato otorgó mayor prioridad a restringir el gasto.

ridades monetarias podrían fijar tasas de interés reducidas y los pagos por concepto de intereses de la deuda serían menores. En cambio, con George W. Bush el país volvió a ser el vasto deudor neto en que se había convertido desde los años ochenta. Indudablemente, el manejo del superávit/déficit y el de la deuda constituyó el principal contraste en la conducción de la política económica entre ambas presidencias, mientras George W. Bush practicó políticas de corto plazo, las de Clinton se enfocaban más al mediano y largo plazo, al pretender el control del déficit y de la deuda, con el fin de minimizar los pagos futuros por este concepto.

No podemos terminar este apartado sin mencionar un trabajo que recientemente publicó el Instituto Brookings. Louise Sheiner (2014) elaboró un indicador para medir la contribución de la política fiscal, que trata de calcular el impacto del gasto de los gobiernos estatales y locales en el crecimiento del PIB. El indicador incluye los incrementos en que incurre el gasto del gobierno cuando la economía se debilita, al tener que aumentar los desembolsos para el seguro de desempleo, así como el gasto que debe hacerse para cubrir el Medicaid cuando crece el número de personas elegibles. También contempla la reducción de los impuestos como forma de reactivar el gasto de consumo. Entre los supuestos, asume que existe una relación directa entre las políticas del gobierno y el crecimiento del PIB; además se calcula que las compras directas del gobierno constituyen la quinta parte del PIB generado, y para la construcción del índice utiliza los datos que miden la contribución del gasto de consumo y de inversión del gobierno en el PIB publicados por el BEA. Por tratarse de una medición nueva, se cuenta con datos del 2000 al 2014, por lo que para nuestros fines sólo se examinaron los del gobierno de George W. Bush. Las cifras indican que los mejores efectos tuvieron lugar en la primera recesión; en cambio, cuando el gobierno practicó un mayor gasto militar, se aprecia una caída y el indicador sólo vuelve a repuntar en 2008.

Tomando como referencia el indicador de la BEA, utilizado por Sheiner, una rápida revisión de la serie desde los años sesenta hasta 2008 muestra que los puntos más altos se ubican en los gobiernos de Kennedy y Johnson; en los setenta con las políticas de ajuste y los *shocks* petroleros

se vuelve negativo. Más adelante, la política de ajuste del gasto llevada a cabo en los años de Clinton propició que el porcentaje fuera negativo gran parte del tiempo, mientras que en el de George W. Bush, el efecto positivo del gasto del gobierno federal sólo se aprecia en los tres primeros años, en los siguientes decae y sólo repunta en 2008. Estos resultados coinciden en gran parte con lo que he venido afirmando en párrafos anteriores (las tendencias se pueden apreciar en la gráfica 14 del anexo final).

4.4 LOS RESULTADOS

A lo largo de la historia de la economía de Estados Unidos, los instrumentos de política fiscal han constituido un elemento importante para regular el comportamiento de la actividad económica. Desde los años cuarenta hasta los sesenta, las políticas tributaria y de gasto fueron elementos clave para sostener la demanda agregada. Así, gran parte de lo que se conoció como la época dorada de la economía de Estados Unidos (1946 a 1972) se distinguió por mostrar altas tasas de crecimiento del PIB, el repunte de la productividad y de la capacidad de ocupación de la economía. Los resultados se debieron en gran parte al modelo basado en la política de gasto público en infraestructura, complementado con el gasto encauzado a la educación y los programas sociales para apoyar a las familias de menores recursos. Al aumentar el poder adquisitivo de las familias los efectos se transmitieron al resto de la economía, dando como resultado mayor consumo, ahorro e inversión y además también creció la acumulación del capital.

En la siguiente década, la etapa de expansión de la economía habían concluido y en los setenta y principios de los años ochenta apareció el fenómeno de la estanflación y el país experimentó las más largas y profundas recesiones desde la Gran Depresión. A lo largo de estos años, al emerger las presiones inflacionarias ya no fue la única prioridad lograr que la economía creciera, por lo que se modificaron las herramientas de política económica, y estos cambios también tuvieron efectos sobre la distribución del ingreso.

4.4.1 Crecimiento económico, inflación y desempleo

Durante la presidencia de Clinton, los años de mayor crecimiento de la economía tuvieron rasgos distintos de los de los años sesenta. Si bien creció el PIB y el empleo —con bajos niveles de inflación—, gran parte del dinamismo se sustentó en el auge del mercado accionario; en las innovaciones tecnológicas; y en las desregulaciones. En consecuencia, era poco probable que la economía lograra mantener este ritmo de crecimiento durante un plazo mayor. En cambio, el gobierno de George W. Bush inició en medio de un ambiente recesivo, la economía mostraba signos de alta liquidez y además no se encontraba funcionando a toda su capacidad. La expansión del gasto, para contrarrestar los efectos de los ataques del 11 de septiembre, si bien sirvió para impulsar el consumo de las familias, evitando que los efectos adversos de la recesión fueran aún mayores, su impacto no fue más allá. Años más tarde, el gasto presupuestado para el sector de defensa, destinado a pagar las guerras de Afganistán e Irak, no tuvo efectos extraordinarios sobre los demás sectores de la economía, debido a que se realizó a través de contratistas privados. En cambio, de 2004 a 2006 la economía comenzó a recuperarse debido al impulso que le dio la industria inmobiliaria, el efecto riqueza producido por los aumentos en los precios de las viviendas y por el alza en los precios en el mercado accionario.

En el análisis de los sectores industriales, realizado en el tercer capítulo, se pudo percibir que a lo largo de los dos gobiernos se acentuaron los desequilibrios iniciados años atrás. La industria manufacturera prosiguió su deterioro, tanto en términos del valor agregado generado, como del personal ocupado. En cambio, la flexibilidad laboral favoreció la expansión del sector de los servicios, especialmente los de corte profesional y empresarial. La productividad es otra de las variables significativas en la actividad económica; sin embargo, a lo largo de estos años su comportamiento fue heterogéneo entre los sectores económicos. Con Clinton, los mayores índices de productividad se advirtieron en las actividades que adoptaron las nuevas tecnologías, principalmente las financieras y de seguros; en cambio con George W. Bush la flexibilidad laboral hizo posi-

ble que las actividades en las industrias de servicios, principalmente los profesionales y administrativos, pudieran realizarse mediante la subcontratación, en condiciones desventajosas para los empleados, pero que reportaron los mayores incrementos de la productividad.

En lo que concierne a las variables que integran la demanda agregada, tampoco se advirtieron cambios notables, la principal coincidencia entre los dos gobiernos consistió en que el consumo siguió siendo el elemento primordial para impulsar a la economía. Durante la gestión de Clinton el consumo y la inversión privada fueron las variables que compensaron la caída del gasto público, sólo que fueron financiadas con el uso generalizado del crédito. En los ocho años de la administración de George W. Bush, el bajo nivel al que llegaron las tasas de interés, además de la flexibilidad en el otorgamiento del crédito, constituyeron los mecanismos para mantener el consumo de las familias mientras que el ahorro alcanzaba los más bajos niveles de los últimos sesenta años. En cuanto a la estructura de la inversión privada, ésta mostró un patrón similar al de la producción y el empleo: los sectores más dinámicos fueron los de servicios financieros e inmobiliarios y los relacionados con las tecnologías de la información, mientras que las manufacturas siguieron deteriorándose.

A pesar de las manipulaciones del tipo de cambio para controlar el déficit de la balanza comercial, éste continuó ensanchándose dado que las industrias dependían cada vez más de las importaciones de insumos intermedios y de capital para operar debido a los nuevos sistemas de producción global; pero también siguieron demandándose bienes de consumo por resultar más baratos que los producidos en el país. Sólo en los periodos de recesión se redujo el déficit comercial, es decir, el sector externo continuó siendo el factor de arrastre de la economía como venía sucediendo desde los años ochenta. En cuanto a la cuenta de capitales, la liberalización financiera y las expectativas favorables para las inversiones bursátiles de la burbuja dot-com estimularon los flujos de capitales en los años del gobierno de Clinton. El mismo comportamiento se reprodujo con George W Bush, en los años de mayor dinamismo de los mercados financieros, pero concluyó con la fuga de capitales en 2008.

A diferencia de los gobiernos anteriores, en estas dos presidencias ya no fue tan evidente el empeño de los dos gobiernos por mantener la inflación controlada; sin embargo, ambos recurrieron al manejo de las tasas de interés para contener las posibles presiones inflacionarias. A la administración Clinton la favoreció que los precios internacionales de los energéticos se mantuvieron relativamente estables. Además, a pesar del aumento de la demanda de trabajo, los salarios reales no crecieron en mayor proporción a la productividad, haciendo que se mantuvieran controlados los costos unitarios del trabajo. La estrategia de no aumentar los salarios en mayor proporción a la productividad también la aplicó George W. Bush, y por consiguiente los salarios y los precios se mantuvieron casi sin cambios.

A la fecha, el problema de la desocupación ha llegado a constituir para Estados Unidos uno de los temas de mayor preocupación. En los años de gobierno de Clinton, aunque disminuyó la tasa de desempleo, las ofertas de trabajo para las personas con un nivel de escolaridad inferior al de *college* fueron limitadas. Más tarde, durante el periodo de recesión con el que inició la gestión de George W. Bush, repuntó el desempleo y no logró disminuir sustancialmente en los siguientes años, al generalizarse la modalidad de la subcontratación en las industrias manufactureras y de los servicios, a lo que se sumó el traslado de algunos procesos productivos a otros países. Al final de esta administración, los efectos de la crisis financiera hicieron que se incrementara notablemente el número de personas obligadas a reducir su jornada de trabajo de manera involuntaria y, por otra parte, fue cada vez más difícil para los desocupados encontrar empleo al mes siguiente de su despido. Desde 2003, el Bureau of Labor Statistics comenzó a detectar un aumento en el número de personas que habían permanecido sin trabajar por periodos cada vez más prolongados, hasta 27 semanas o más. Además, se incrementó el número de individuos que aunque ya habían dejado de buscar empleo, manifestaron estar dispuestos a trabajar en algún momento, principalmente entre los grupos sociales minoritarios.

4.4.2 Distribución del ingreso

En los dos capítulos anteriores vimos cómo los grandes cambios que ocurrieron en las políticas públicas, desde los años setenta hasta el término de la administración de George H. W. Bush impactaron al bienestar de las familias. En los años sesenta, las medidas de política fiscal —a través del gasto social y de los impuestos— formaron parte del mecanismo de transmisión de redistribución del ingreso nacional y sus efectos se reflejaron en el crecimiento de los ingresos de las familias, en el ahorro nacional y en la disminución de la pobreza. En cambio, desde mediados de los setenta, cuando el interés de los gobiernos se centró en controlar la inflación, y también apareció el predominio de la política monetaria sobre la fiscal, las medidas de ajuste para contener la demanda afectaron el bienestar de las familias, sobre todo cuando los gobiernos introdujeron mecanismos de contención salarial, y además el gasto social dejó de ser esencial para resarcir los efectos del deterioro del poder adquisitivo de las familias.

En lo que concierne a los gobiernos en los que se centra el presente análisis, las políticas públicas también repercutieron en la distribución del ingreso. Con Clinton se agudizó la polarización, al alejarse aún más el estrato de ingresos más altos de las clases media y baja. La población de menores ingresos —integrada principalmente por los grupos minoritarios— tuvo que trabajar más para satisfacer sus necesidades de consumo y no caer en situación de pobreza. En contraste con lo ocurrido durante los años cincuenta y sesenta, cuando las familias de clase media vivieron en la prosperidad, desde los ochenta ya había iniciado el proceso de deterioro de sus ingresos y por consiguiente, en el auge de la burbuja dot-com no todos ellos pudieron participar de la bonanza del mercado de valores.

Más tarde, en la administración de George W. Bush, no sólo declinaron los ingresos de las familias de clase media, sino que también se vieron limitadas sus oportunidades para conseguir un empleo. Además, las familias pertenecientes a este grupo resultaron las más afectadas por la crisis del sector inmobiliario, al contratar créditos hipotecarios para la adquisición de sus viviendas. El deterioro del poder adquisitivo también contribuyó a

que se intensificara el uso del crédito entre las familias tanto en los años noventa como en los siguientes y la política de la Reserva Federal consistió en mantener bajas las tasas de interés con el fin de estimular el crédito y así mantener la demanda de consumo. Con George W. Bush los préstamos adquiridos ya no sólo sirvieron para pagar la vivienda y la universidad, sino también para el consumo y hasta para las vacaciones, al tiempo en que sus ahorros se volvían escasos o nulos (Mishel, Bernstein y Schmitt, 2001).¹⁰

En cuanto al grupo de ingresos más altos —constituido principalmente por los empresarios, los altos ejecutivos de las empresas financieras y quienes lograron hacer sus fortunas participando en Wall Street—, mostraron el siguiente comportamiento: en la administración Clinton prosperó notablemente el grupo de los CEO y además las personas que percibían los ingresos más elevados lograron acrecentar su riqueza con las ganancias obtenidas durante el apogeo de la bolsa de valores. En el gobierno de George W. Bush, esta capa de la población fue aún más favorecida con las medidas de reducción de impuestos al capital y a los dividendos. A lo anterior se sumó el efecto de la expansión del gasto de defensa, al concentrarse los beneficios obtenidos en unas cuantas compañías relacionadas con este sector, así como en los servicios de inteligencia contratados por el gobierno. Otras empresas beneficiadas fueron las inmobiliarias, las petroleras, pero sobre todo las compañías del sector financiero (Galbraith K. James, 2007). Todo esto ocurrió sin que se hiciera evidente el llamado efecto de goteo (*trickle down*) anunciado desde los años ochenta durante el gobierno de Reagan y de nuevo por George W. Bush.

4.5 CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se buscó presentar los grandes cambios que ocurrieron desde los sesenta hasta los primeros ocho años de la presente

¹⁰ El crecimiento de la deuda ocurrió principalmente entre las familias de ingresos medios y bajos; es decir, parte de la prosperidad de los años noventa se debió a los préstamos.

década, con la ejecución de los principales instrumentos de política económica que adoptaron los gobiernos desde John F. Kennedy hasta el de George W. Bush. Por ello, a partir de lo que anunciaron los presidentes en los Informes a la Nación, los datos estadísticos publicados y la bibliografía acerca del tema, se revisaron las principales herramientas de política fiscal, monetaria y cambiaria para más adelante analizar los resultados de las políticas en lo tocante a las principales variables de la economía de Estados Unidos.

Este estudio fue motivado por el interés de conocer las causas de que la economía de Estados Unidos no logre crecer a ritmos iguales o superiores a los de antes de la última recesión, la razón de que persistan altas tasas de desempleo y de que la brecha en la distribución del ingreso se haya ampliado, entre otros. Para llevarlo a cabo se tomaron como punto de partida los elementos principales de la política económica aplicados en los gobiernos de Kennedy y Johnson, debido a que en estos años la política fiscal constituyó un instrumento esencial para alcanzar el crecimiento y una mejor distribución del ingreso; no obstante, al correr las siguientes administraciones comienzan a presentarse los indicios de un giro en las prioridades de las políticas.

Lo que se concluye es que, con excepción del gobierno de William Clinton, que decidió mantener controladas las finanzas del gobierno federal, realmente no hubo grandes divergencias en cuanto a las políticas empleadas en las dos administraciones. Más bien, se advierte que logró consolidarse el modelo de liberalismo económico que había comenzado a trazarse desde mediados de los años setenta, cuyos fundamentos fueron: una menor intervención del gobierno, la importancia del mercado como motor de crecimiento de la economía, la liberalización comercial, la desregulación del mercado de trabajo y la liberalización financiera. Es decir, la idea de dejar todo al libre mercado siguió siendo la guía en la agenda de los gobiernos de Estados Unidos.

En cuanto a la política económica, aun cuando los dos presidentes hicieron hincapié en la importancia de la política fiscal, el modo en que se utilizaron estas herramientas no fue esencial para que la economía cre-

ciera de manera sostenida, y por consiguiente aumentarán el empleo y el ingreso de las familias, a pesar de que en las dos administraciones existió la idea que la política fiscal y la monetaria eran dos instrumentos de política económica complementarios. En los hechos, predominaron las medidas de política monetaria sobre las de índole fiscal, corroborando lo dicho por Mankiw, Blinder y Blanchard acerca de la trascendencia de la política monetaria. En cambio, de los teóricos mencionados a lo largo de este trabajo sobresale la opinión de Tobin, quien sostuvo que la política fiscal siempre será esencial para el crecimiento, opinión, que comparten Stiglitz y, de algún modo, J. K. Galbraith, al considerar que las decisiones de los gobiernos deben ser acordes a la situación que prevalezca en la economía.

Por otra parte, no obstante las afirmaciones que hicieron los asesores económicos de los dos presidentes, citados en párrafos anteriores, ambas administraciones cayeron en serias contradicciones en sus fundamentos teóricos. Aunque en un principio el gobierno de Clinton anunció la intención de aplicar medidas de estabilización automática, a lo largo de su mandato no se vio en la necesidad, pero tampoco fue su intención, de estimular la demanda agregada de forma directa dado que la economía estuvo creciendo impulsada por el auge tecnológico. En cambio, aunque George W. Bush anunció en sus Informes a la Nación que los principios en los que basó su política económica siempre fueron de corte neoclásico —siguiendo los razonamientos que expusimos en el primer capítulo—, no era viable que la reducción de los impuestos financiada con deuda del gobierno tuviera efectos positivos para la economía en el largo plazo. En todo caso tal vez sería más apropiado aceptar el comentario de Blinder, al nombrarlo un keynesiano liberal.

Si bien la economía logró crecer a lo largo de las dos presidencias, su comportamiento no obedeció estrictamente a las medidas de política económica utilizadas, y además los años de reactivación no pudieron sostenerse más allá de los tiempos de prosperidad de los sectores que la impulsaron. Es decir, la actividad económica sólo respondió a las coyunturas de corto plazo.

Aunque la actividad económica tuvo periodos de recuperación, los indicadores señalan que las medidas de política que se comenzaron a aplicar desde los setenta mostraron resultados poco favorables que se hicieron más visibles en el gobierno de George W. Bush. Al término de su gestión los saldos fueron: repunte de la tasa de desempleo, persistente deterioro de la planta productiva, estancamiento de la productividad, concentración de la inversión en unas cuantas ramas industriales, crecimiento del crédito para satisfacer el consumo de las familias, junto con el descenso del ahorro y el persistente desequilibrio de la balanza comercial.

Todo indica que la importancia de la política fiscal como mecanismo para hacer crecer la economía y al mismo tiempo redistribuir el ingreso —como fue concebida en la posguerra y en los sesenta— ha pasado a formar parte de la historia, ya que cada vez se vuelve más remoto que se retomen estas ideas en un ambiente en el que impera la ideología del libre mercado. Esto a su vez significa que es improbable que la economía de Estados Unidos vuelva a experimentar años de expansión semejantes a los de los sesenta, caracterizados por un mayor crecimiento de la economía, bajo desempleo y una mejor distribución del ingreso.

Por último, cada vez es más evidente que detrás de los cambios sustanciales en las políticas públicas llevados a cabo por los distintos gobiernos ha estado el giro que dio el sistema político de Estados Unidos influido por los *think tanks* y por los grupos de poder aludidos en el capítulo anterior, que, como hemos visto, están ampliamente respaldados por las grandes compañías a las cuales buscan favorecer con las políticas públicas que aprueben o desaprueren los legisladores.

BIBLIOGRAFÍA

BLANCHARD, OLIVER

1997 *Macroeconomía*, trads. Esther Tabasco y Luis Toharia (Madrid: Prentice Hall).

BLANCHARD J., OLIVER, y STANLEY FISCHER

1996 *Lectures on Macroeconomics* (Cambridge, Massachusetts, London: The MIT Press).

BOSKIN J., MICHAEL

1989 *Reagan and the Economy the Successes, Failures & Unfinished Agenda* (San Francisco, CA: Institute for Contemporary Studies).

DORNBUSCH, RUDIGER, y STANLEY FISCHER

1994 *Macroeconomía*, 6ª ed. (Madrid: McGraw Hill).

GALBRAITH, JOHN KENNETH

2009 *The Great Crash 1929* (Boston: Mariner Books).

HAGSTROM, JERRY

1988 *Beyond Reagan: the New Landscape of American Politics* (Nueva York: Norton).

IRWIN A., DOUGLAS

2009 *Free Trade under Fire* (Princeton: Princeton University Press).

2005 "Trade and Globalization", en Michael M. Weinstein, *Globalization What 's New?* (Nueva York: Columbia University).

KEISER, NORMAN FRED

1964 *Macroeconomics, Fiscal Policy, and Economic Growth* (Nueva York: J. Willey).

KEYNES, JOHN MAYNARD

1936 *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, trad. Eduardo Hornedo (Santa Fe de Bogotá: FCE).

MANKIW N., GREGORY

2007 *Macroeconomía*, trads. Ma. Esther Rabasco y Luis Toharia (Barcelona: Antonio Bosh Editor).

MCGANN G., JAMES

2007 *Think Tanks and Policy Advice in the United States, Academics, advisors and advocates* (Nueva York: Routledge)

MCEWAN, ATHUR y JOHN A. MILLER

2011 *Economic Collapse, Economic Change Getting to the Roots of the Crisis* (Nueva York: Routledge)

PALMER L., JOHN, e ISABEL V. SAWHILL

1982 *The Reagan Experiment, an Examination of Economic and Social Policies under the Reagan Administration* (Washington, D. C.: The Urban Institute Press).

PHILLIPS, KEVIN

2008 *Bad Money Reckless Finance, Failed Politics, and the Global Crisis of American Capitalism* (New York: Penguin Group).

1994 *Arrogant Capital: Washington, Wall Street, and the Frustration of American Politics*, 1^a. ed. (Boston: Little Brown).

POLLIN, ROBERT

2012 *Back to Full Employment* (Cambridge, Mass.: Boston Review Book).

2003 *Contours of Descent US Economic Fractures and the Landscape of Global Austerity* (Nueva York: Verso).

SCHICK, ALLEN

2007 *The Federal Budget Politics, Policy, Process* (Washington D. C.: Brookings Institution Press).

SMITH ALLEN, JAMES

1991 *The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite* (Nueva York: Free Press).

STIGLITZ, JOSEPH

2003 *The Roaring Nineties A New History of the World's Most Prosperous Decade* (Nueva York: W. W. Norton & Company, Inc.).

STIGLITZ, JOSEPH, y LINDA J. BILMES

2008 *La guerra de los tres billones de dólares. El costo real de la guerra de Irak*, tr. Alejandra Pradera y Naomi Ruiz, 1ª. ed. (Madrid: Taurus).

TOBIN, JAMES

2003 "World Finance and Economic Stability", en *Select Essays of James Tobin* (Northampton M. A.: Edward Elgar).

Publicaciones periódicas

BARRO J., ROBERT

1974 "Are Government Bonds Net Wealth?", *Journal of Political Economy* núm. 82, pp. 1095-1017.

DIAMOND A., PETER

1965 "National Debt in a Neoclassical Growth Model", *American Economic Review* vol. 55, núm. 5, parte 1 (diciembre).

GALBRAITH K. JAMES

2007 “Estados Unidos se perfila hacia una crisis social”, *La Jornada* (8 de octubre).

LEVINE L. ELAINE

1993a “Las elecciones presidenciales en Estados Unidos”, *Momento económico* (enero-febrero).

1993b “Estados Unidos entre 1983 y 1993”, *Momento económico* (diciembre).

1991 “Algunas reflexiones sobre la recesión en Estados Unidos”, *Momento económico* (septiembre-octubre).

1987 “La sombra de las Torres Gemelas: Los déficit de la Reaganomics sobre la bolsa de Valores”, *Momento económico* (diciembre).

1986 “Reaganomics Seis años después”, *Momento económico* (noviembre-diciembre).

1981 “La política económica de Ronald Reagan”, *Cuadernos en marcha* (mayo-junio).

MANKIW N., GREGORY, y WEINZIERL MATTHEW

2011 “An Exploration of Optimal Stabilization Policy”, *Brookings Papers on Economic Activity*, (primavera 2011).

MC GRATTAN, ELLEN, Y EDWARD PRESCOTT

2003 “Average Debt and Equity Returns: Puzzling?” *The American Economic Review* vol. 93, no. 2 (mayo).

MISHEL, LAWRENCE, JARED BERNSTEIN y JOHN SCHMITT

2001 “State of Working America 2000-2001”, Economic Policy Institute University Press

U. S. GOVERNMENT PRINTING OFFICE

2013 “Economic Report of the President 2013”, Washington D.C.

- 2012 “Economic Report of the President 2012”, Washington D.C.
2009 “Economic Report of the President 2009”, Washington D.C.
2002 “Economic Report of the President 2002”, Washington, D. C.
2001 “Economic Report of the President 2001”, Washington, D. C.
1998 “Economic Report of the President 1998”, Washington, D. C.
1996 “Economic Report of the President 1996”, Washington, D. C.
1994 “Economic Report of the President 1994”, Washington, D. C.
1992 “Economic Report of the President 1992”, Washington, D. C.
1991 “Economic Report of the President 1991”, Washington, D. C.
1990 “Economic Report of the President 1990”, Washington, D. C.
1987 “Economic Report of the President 1987”, Washington D. C.
1982 “Economic Report of the President 1982”, Washington D. C.
1979 “Economic Report of the President 1979”, Washington D. C.
1977 “Economic Report of the President 1977”, Washington D. C.
1975 “Economic Report of the President 1975”, Washington D. C.
1973 “Economic Report of the President 1973”, Washington D. C.
1972 “Economic Report of the President 1972”, Washington D. C.
1971 “Economic Report of the President 1971”, Washington D. C.
1968 “Economic Report of the President 1968”, Washington D. C.
1960 “Economic Report of the President 1960”, Washington D.C.

Fuentes electrónicas

Bill Clinton for President 1992 Campaign <http://www.4president.org/brochures/billclinton1992brochure.htm>,

BLINDER S., ALAN

2002 “The Concise Encyclopedia of Economics” <http://www.econlib.org/library/Enc1/KeynesianEconomics.html>

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE

2008 “The Budget and Economic Outlook: An Update”, septiembre, http://www.cbo.gov/ftdocs/doc9706/0908_Update.pdf

George W. Bush for President 2000. Campaign Brochure: “Opportunity, Security and Responsibility –A Fresh Start for America” <http://www.4president.org/brochures/georgewbush2000brochure.htm>

GHOSH, JAYATI

2004 “Understanding the effects of the neoliberalism”, *Frontline* vol. 21, núm. 05 <http://www.frontline.in/static/html/fl2105/stories/20040312006011700.htm>

POLLIN, ROBERT

2009 “Tools for a New Economy”, *The Boston Review* (29 de enero), en <http://new.bostonreview.net/BR34.1/Pollin.php>

SHEINER, LOUISE

2014 “The Hutchins Center’s Fiscal Impact Measure”, *Brookings Brief* (1º de octubre), en <http://www.brookings.edu/research/interactives/2014/fiscal-barometer>

U. S. BUREAU OF LABOR STATISTICS

2010 “Extended Mass Layoffs in 2008”, Report 1024 (junio), en <http://www.bls.gov/mis/misreport1024.pdf>

Bases de datos

Bureau of Economic Analysis, International Economic Accounts, U. S. International Trade in Services by Major Category, en <http://www.bea.gov/international/index.htm>

Office of Management and Budget, Historical Tables, en <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals>

PIKETTY, THOMAS, Y EMMANUEL SAEZ

Archivos en Excel disponibles en: <http://elsa.berkeley.edu/~saez/>

The State of Working America, Income levels in the United States, without capital gains. <http://www.stateofworkingamerica.org/data/>

U. S. Bureau of the Census, March Current Population Survey Historical Poverty Tables. <https://www.census.gov/hhes/www/poverty/data/historical/people.html>

U. S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, National Income and Accounts Tables. http://www.bea.gov/iTable/index_nipa.cfm

U. S. Department of Commerce, United States Census Bureau, Historical Poverty Tables-People, <http://www.census.gov/hhes/www/poverty/data/historical/people.html>

ANEXO ESTADÍSTICO FINAL

CUADRO 1
VALOR AGREGADO COMO PORCENTAJE DEL PIB DE LAS PRINCIPALES INDUSTRIAS, 1980-2008

Periodo	PIB	Agropecu- uario	Minería	Construcción	Manu- facturas	Utilities	Comercio al mayoreo	Comercio al menudeo	Información	Serv. Financieros, inmobiliarios, y arrendamiento	Servicios profesionales y de negocios	Servicio educativos, de la salud y asistencia social
1980	100.0	2.2	3.3	4.7	20.0	2.2	6.7	7.1	3.9	16.0	6.2	4.8
1981	100.0	2.4	3.9	4.3	19.8	2.3	6.6	7.0	4.0	16.1	6.3	4.9
1982	100.0	2.2	3.6	4.0	18.6	2.6	6.4	7.0	4.2	16.7	6.6	5.2
1983	100.0	1.6	2.9	3.9	18.6	2.7	6.3	7.2	4.3	17.3	6.9	5.4
1984	100.0	2.0	2.7	4.1	18.6	2.7	6.4	7.3	4.1	17.2	7.1	5.3
1985	100.0	1.8	2.5	4.2	17.8	2.7	6.4	7.3	4.2	17.5	7.5	5.3
1986	100.0	1.7	1.6	4.4	17.4	2.6	6.3	7.4	4.2	18.0	7.9	5.5
1987	100.0	1.7	1.5	4.4	17.4	2.7	6.0	7.3	4.2	18.0	8.1	5.9
1988	100.0	1.5	1.5	4.4	17.6	2.5	6.2	7.2	4.0	18.0	8.3	5.9
1989	100.0	1.7	1.4	4.4	17.3	2.5	6.1	7.1	4.1	17.9	8.6	6.2
1990	100.0	1.6	1.5	4.2	16.7	2.5	6.0	6.9	4.1	18.1	8.9	6.5
1991	100.0	1.5	1.3	3.8	16.3	2.6	6.1	6.8	4.1	18.5	8.7	6.9
1992	100.0	1.6	1.2	3.7	16.0	2.5	6.0	6.8	4.1	18.8	8.9	7.1
1993	100.0	1.4	1.1	3.8	15.9	2.5	6.0	6.9	4.2	18.9	9.0	7.1
1994	100.0	1.5	1.1	3.9	15.9	2.4	6.3	7.1	4.2	18.7	9.0	7.1
1995	100.0	1.2	1.0	4.0	15.9	2.4	6.2	7.1	4.2	19.0	9.3	7.1
1996	100.0	1.5	1.1	4.1	15.4	2.2	6.3	7.1	4.3	19.0	9.7	7.0
1997	100.0	1.3	1.1	4.2	15.3	2.0	6.3	7.1	4.2	19.3	10.1	6.9
1998	100.0	1.1	0.9	4.4	15.1	1.9	6.3	7.1	4.4	19.3	10.5	6.8
1999	100.0	1.0	0.9	4.6	14.6	1.8	6.2	7.0	4.7	19.6	10.8	6.8
2000	100.0	1.0	1.1	4.7	14.2	1.7	6.2	6.9	4.2	20.1	11.2	6.8
2001	100.0	1.0	1.2	4.8	13.1	1.7	6.0	6.8	4.4	20.9	11.4	7.1
2002	100.0	0.9	1.0	4.6	12.7	1.7	5.8	6.9	4.7	20.9	11.3	7.4
2003	100.0	1.0	1.2	4.6	12.3	1.7	5.7	6.9	4.5	20.8	11.3	7.6
2004	100.0	1.2	1.3	4.7	12.5	1.8	5.8	6.7	4.7	20.3	11.4	7.6
2005	100.0	1.0	1.5	4.9	12.4	1.6	5.7	6.6	4.6	20.6	11.6	7.6
2006	100.0	0.9	1.7	4.9	12.3	1.8	5.8	6.5	4.4	20.7	11.7	7.6
2007	100.0	1.0	1.8	4.7	12.1	1.8	5.8	6.3	4.5	20.4	12.1	7.7
2008	100.0	1.1	2.2	4.3	11.4	1.8	5.8	5.9	4.5	20.4	12.5	8.1

Fuente: Elaborado con datos de Economic Report of the President 2012, Cuadro B-12. GDP by industry, value added, in current dollars and as a porcentaje of GDP, 1980-2010, p 333.

CUADRO 2
 PORCENTAJE DEL TOTAL DEL PERSONAL OCUPADO DE LAS PRINCIPALES ACTIVIDADES INDUSTRIALES, 1967-2008

Periodo	Minería	Construcción	Manufacturas	"Comercio al menudeo"	Información	Actividades financieras	Servicios profesionales y de negocios	Servicios educativos y de salud	Gobierno
1967	1.03	5.01	27.15	10.18	2.97	4.68	7.16	6.05	17.48
1968	0.99	5.01	26.77	10.26	2.93	4.75	7.23	6.16	17.60
1969	0.97	5.16	26.34	10.35	2.90	4.83	7.31	6.28	17.49
1970	0.95	5.15	25.14	10.51	2.87	4.97	7.42	6.45	17.87
1971	0.92	5.28	24.08	10.73	2.82	5.12	7.47	6.55	18.24
1972	0.91	5.36	23.94	10.89	2.79	5.13	7.48	6.59	18.25
1973	0.90	5.42	24.17	10.88	2.78	5.10	7.51	6.62	18.02
1974	0.96	5.22	23.62	10.89	2.76	5.13	7.62	6.79	18.25
1975	1.04	4.68	21.94	11.16	2.67	5.25	7.83	7.13	19.23
1976	1.05	4.61	22.05	11.28	2.66	5.23	7.91	7.24	18.87
1977	1.05	4.77	22.00	11.33	2.65	5.26	7.98	7.33	18.47
1978	1.04	4.98	21.80	11.38	2.63	5.30	8.03	7.40	18.21
1979	1.12	5.07	21.60	11.32	2.64	5.39	8.13	7.52	17.87
1980	1.19	4.92	20.69	11.32	2.61	5.55	8.33	7.81	18.09
1981	1.29	4.71	20.41	11.35	2.61	5.66	8.52	8.06	17.72
1982	1.30	4.49	19.36	11.57	2.58	5.81	8.75	8.38	17.82
1983	1.10	4.50	18.88	11.78	2.50	5.91	8.90	8.60	17.73
1984	1.07	4.76	18.96	11.87	2.54	5.87	8.95	8.67	17.09
1985	1.00	4.92	18.27	12.03	2.50	5.96	9.10	8.88	16.96
1986	0.83	4.96	17.64	12.14	2.46	6.16	9.26	9.11	16.93

1987	0.76	4.99	17.25	12.16	2.46	6.25	9.41	9.32	16.81
1988	0.73	4.97	17.00	12.16	2.45	6.17	9.58	9.55	16.65
1989	0.69	4.92	16.65	12.14	2.43	6.08	9.77	9.83	16.60
1990	0.70	4.81	16.16	12.04	2.46	6.04	9.91	10.03	16.82
1991	0.68	4.41	15.75	11.90	2.47	6.05	9.89	10.62	17.11
1992	0.63	4.24	15.45	11.80	2.43	6.02	10.09	10.94	17.28
1993	0.60	4.31	15.13	11.75	2.41	6.05	10.37	11.10	17.13
1994	0.58	4.46	14.89	11.80	2.40	6.01	10.65	11.21	16.86
1995	0.55	4.50	14.70	11.85	2.42	5.82	10.95	11.33	16.57
1996	0.53	4.62	14.40	11.81	2.46	5.82	11.25	11.43	16.32
1997	0.53	4.73	14.19	11.72	2.51	5.85	11.68	11.47	16.02
1998	0.51	4.88	13.94	11.60	2.56	5.93	12.03	11.47	15.81
1999	0.46	5.07	13.43	11.61	2.65	5.93	12.37	11.47	15.74
2000	0.45	5.15	13.10	11.59	2.75	5.83	12.65	11.46	15.78
2001	0.46	5.18	12.47	11.56	2.75	5.92	12.50	11.87	16.02
2002	0.45	5.15	11.71	11.53	2.60	6.02	12.26	12.43	16.51
2003	0.44	5.18	11.16	11.47	2.45	6.14	12.30	12.76	16.60
2004	0.45	5.31	10.89	11.46	2.37	6.11	12.47	12.90	16.45
2005	0.47	5.49	10.64	11.43	2.29	6.10	12.68	12.99	16.31
2006	0.50	5.65	10.40	11.28	2.23	6.12	12.91	13.10	16.15
2007	0.53	5.55	10.09	11.28	2.20	6.03	13.04	13.32	16.15
2008	0.56	5.24	9.80	11.17	2.18	5.95	12.97	13.77	16.46

Fuente: Elaborado con datos del Economic Report of the President 2012, Cuadro B-46. Employees on nonagricultural payrolls, by major industry, 1967–2011, p 372

CUADRO 3
TASAS DE INTERÉS, 1960-2008

Año	U.S. Treasury securities Bills (at auction)		Prime rate charged by banks	Federal Funds rate
	TB 3-month	TB 6-month	PR 3-month	PR 6-month
1960	2.9	3.3	4.8	3.2
1961	2.4	2.6	4.5	2.0
1962	2.8	2.9	4.5	2.7
1963	3.2	3.3	4.5	3.2
1964	3.6	3.7	4.5	3.5
1965	4.0	4.1	4.5	4.1
1966	4.9	5.1	5.6	5.1
1967	4.3	4.6	5.6	4.2
1968	5.3	5.5	6.3	5.7
1969	6.7	6.9	8.0	8.2
1970	6.4	6.5	7.9	7.2
1971	4.4	4.5	5.7	4.7
1972	4.1	4.5	5.3	4.4
1973	7.0	7.2	8.0	8.7
1974	7.9	7.9	10.8	10.5
1975	5.8	6.1	7.9	5.8
1976	5.0	5.3	6.8	5.1
1977	5.3	5.5	6.8	5.5
1978	7.2	7.6	9.1	7.9
1979	10.1	10.0	12.7	11.2
1980	11.5	11.4	15.3	13.4
1981	14.0	13.8	18.9	16.4
1982	10.7	11.1	14.9	12.2
1983	8.6	8.8	10.8	9.1
1984	9.5	9.8	12.0	10.2
1985	7.5	7.6	9.9	8.1
1986	6.0	6.0	8.3	6.8
1987	5.8	6.1	8.2	6.7
1988	6.7	6.9	9.3	7.6
1989	8.1	8.0	10.9	9.2
1990	7.5	7.5	10.0	8.1
1991	5.4	5.5	8.5	5.7
1992	3.5	3.6	6.3	3.5
1993	3.0	3.1	6.0	3.0
1994	4.3	4.7	7.2	4.2
1995	5.5	5.6	8.8	5.8
1996	5.0	5.1	8.3	5.3
1997	5.1	5.2	8.4	5.5
1998	4.8	4.9	8.4	5.4
1999	4.7	4.8	8.0	5.0
2000	5.9	5.9	9.2	6.2
2001	3.4	3.4	6.9	3.9
2002	1.6	1.7	4.7	1.7
2003	1.0	1.1	4.1	1.1
2004	1.4	1.6	4.3	1.4
2005	3.2	3.4	6.2	3.2
2006	4.7	4.8	8.0	5.0
2007	4.4	4.5	8.1	5.0
2008	1.5	1.7	5.1	1.9

Fuente: Economic Report of the President 2012. Cuadro B-73 Bond Yields and interest rates, 1940-2011, p 404

CUADRO 4
TIPO DE CAMBIO, 1969-2008

Año	Multilateral trade-weighted, nominal value of the U.S. dollar (March 1973=100)	Major currencies index (March 1973=100)
1969	122.4	---
1970	121.1	---
1971	117.8	---
1972	109.1	---
1973	99.1	---
1974	101.4	---
1975	98.5	---
1976	105.7	---
1977	103.4	---
1978	92.4	---
1979	88.1	---
1980	87.4	---
1981	103.4	---
1982	116.6	---
1983	125.3	---
1984	138.2	---
1985	143.0	---
1986	112.2	---
1987	96.9	---
1988	92.7	---
1989	98.6	---
1990	89.1	89.9
1991	89.8	88.6
1992	86.6	87.0
1993	93.2	89.9
1994	91.3	88.4
1995	84.2	83.4
1996	87.3	87.3
1997	96.4	93.9
1998	98.8	98.5
1999	---	97.1
2000	---	101.8
2001	---	107.9
2002	---	106.2
2003	---	93.2
2004	---	85.5
2005	---	83.9
2006	---	82.6
2007	---	77.9
2008	---	74.4

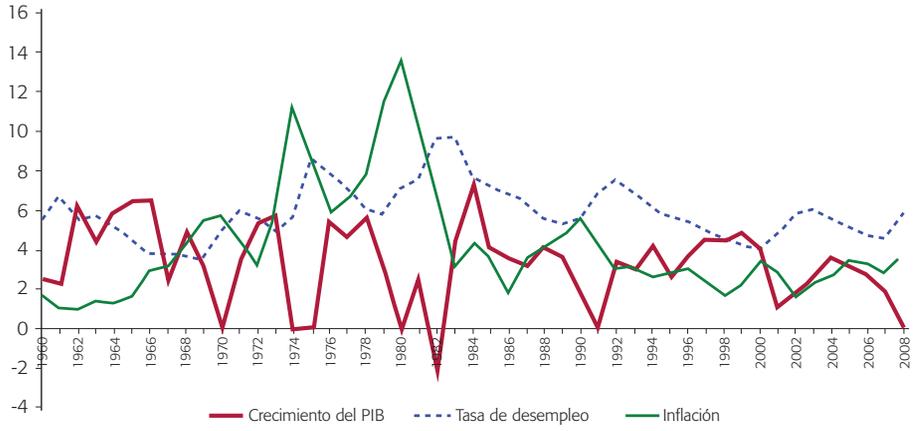
Fuente: Economic Report of the President 2012, Cuadro B 110 Foreign exchange rates, 1992-2011, p 444

CUADRO 5
PERIODOS DE GOBIERNO Y DE RECESIÓN

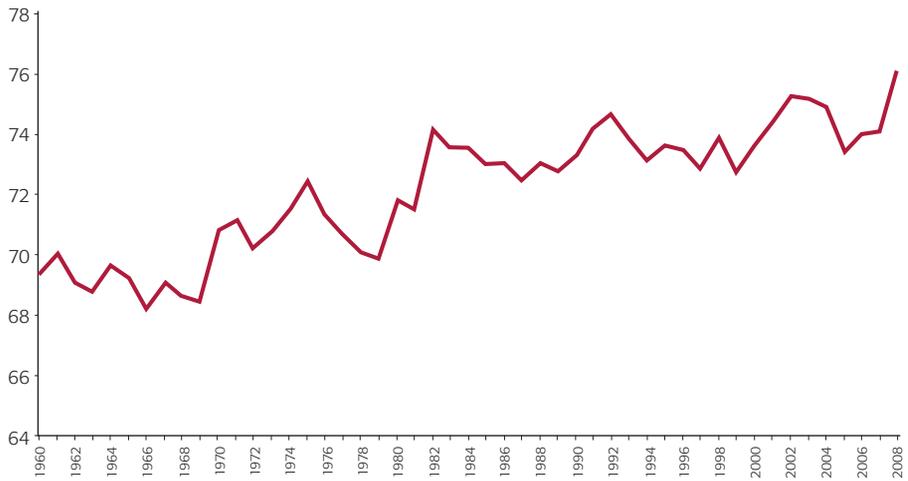
PERIODOS DE GOBIERNO		PERIODOS DE RECESIÓN
Presidentes	Periodo de gobierno	Fechas de recesión
J. F. Kennedy	1961 - noviembre 1963	Abril 1960 - febrero 1961
Lyndon B. Johnson	noviembre de 1963 - 1968	
Richard M. Nixon	1969 - agosto 1974	Diciembre 1969 - noviembre 1970
Gerald R. Ford	agosto 1974 - 1976	Noviembre 1973 - marzo 1975
James Carter	1977 - 1980	Enero 1980 - julio 1980
Ronald Reagan	1981 - 1988	Julio 1981 - noviembre 1982
George H. W. Bush	1989 - 1992	Julio 1990 - marzo 1991
William J. Clinton	1993 - 2000	
George W. Bush	2001 - 2008	Marzo 2001 - noviembre 2001 Diciembre 2007 - junio 2009

"Fuente: National Bureau of Economic Research, U. S. Business Cycle Expansions and Contractions"
<http://www.nber.org/cycles.html>

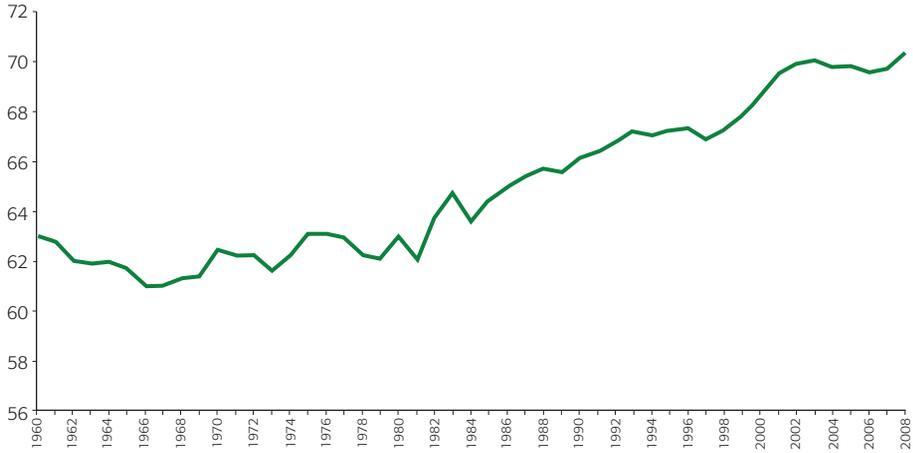
GRÁFICA 1
 CRECIMIENTO DEL PIB REAL Y TASAS DE DESEMPLEO E INFLACIÓN, 1960-2008



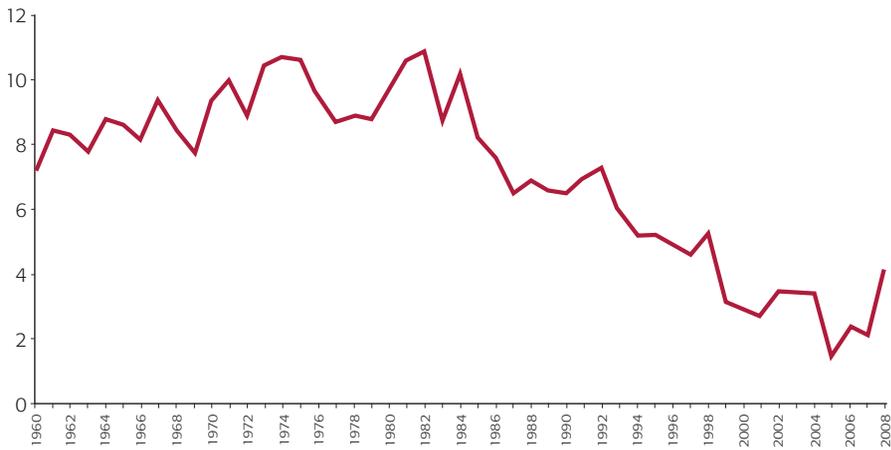
GRÁFICA 2
 INGRESO DISPONIBLE COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1960-2008



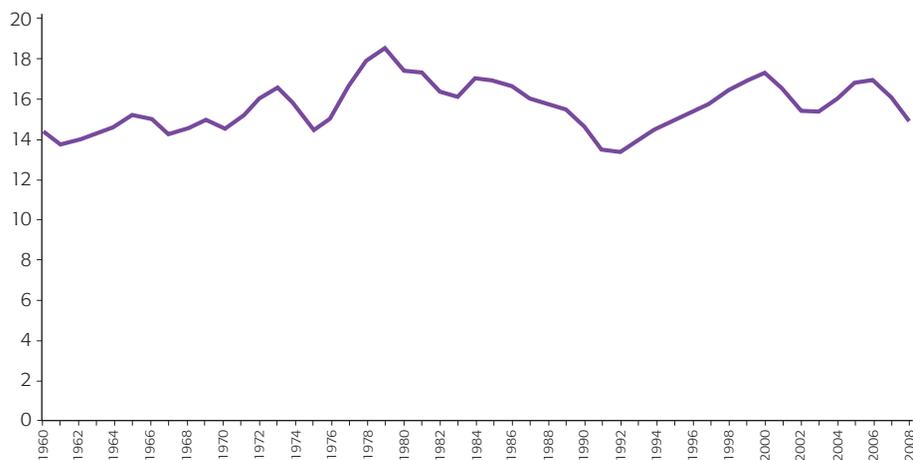
GRÁFICA 3
CONSUMO PERSONAL COMO PORCENTAJE DEL PIB,1960-2008



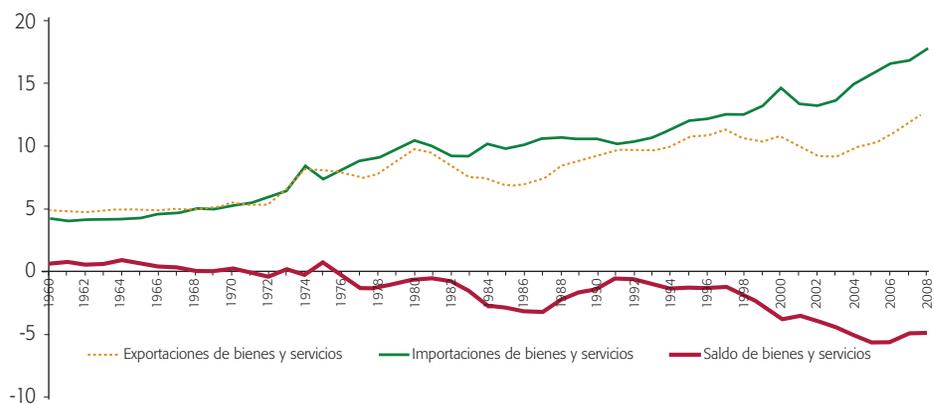
GRÁFICA 4
AHORRO PERSONAL COMO PORCENTAJE DEL INGRESO DISPONIBLE,1960-2008



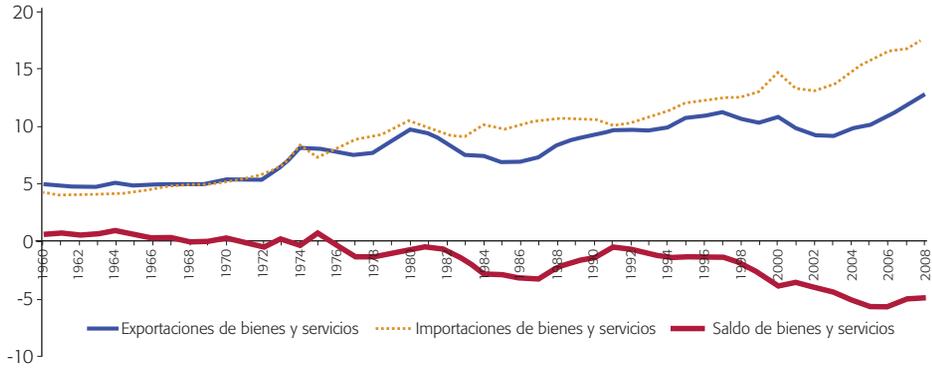
GRÁFICA 5
INVERSIÓN PRIVADA BRUTA COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1960-2008



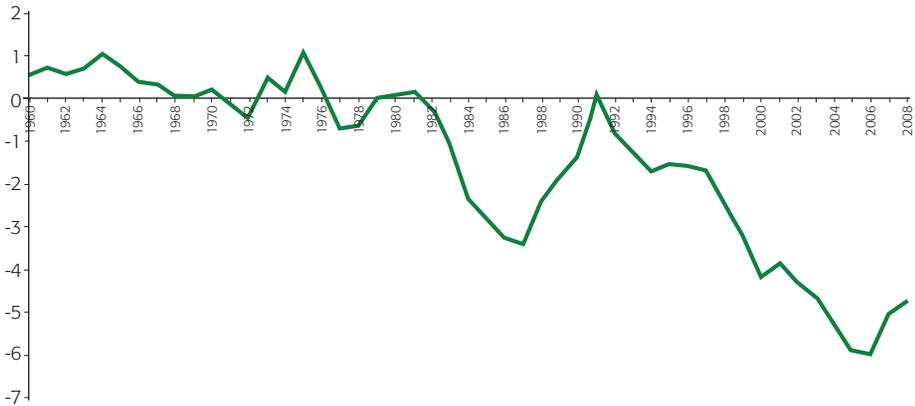
GRÁFICA 6
COMERCIO EXTERIOR DE BIENES COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1960-2008



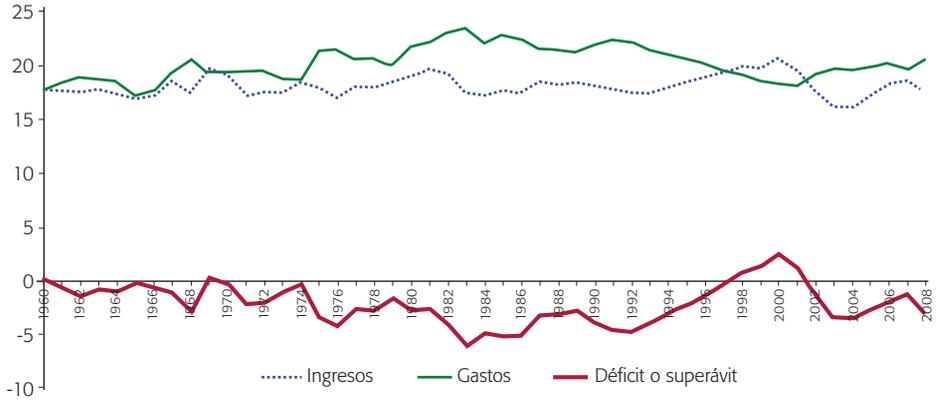
GRÁFICA 7
COMERCIO EXTERIOR DE BIENES Y SERVICIOS COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1960-2008



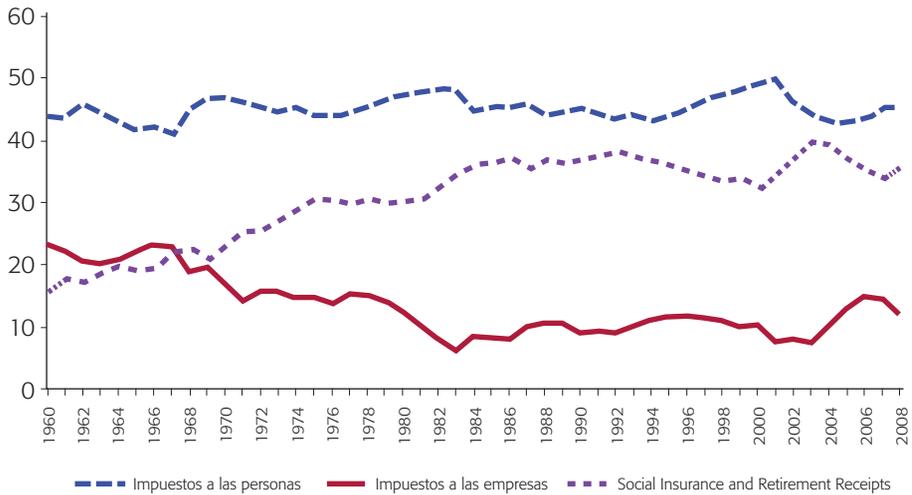
GRÁFICA 8
SALDO DE LA BALANZA DE CUENTA CORRIENTE COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1960-2008



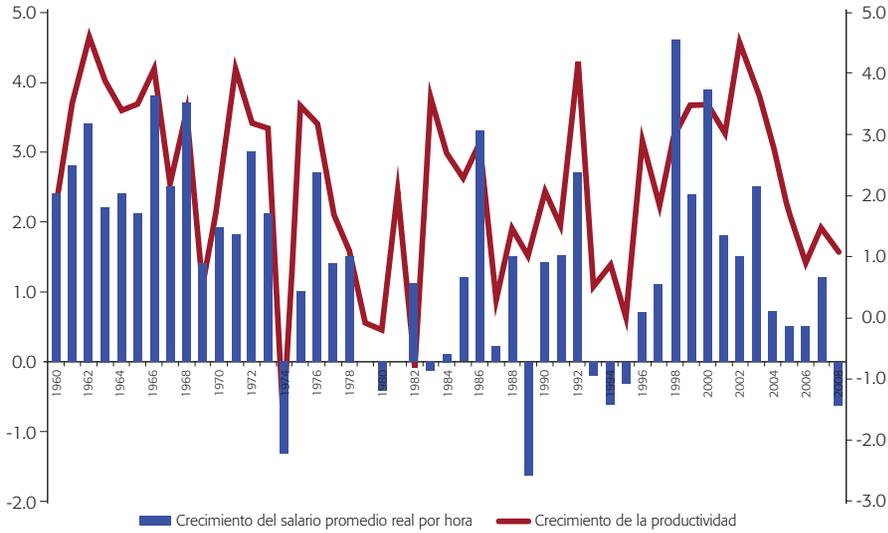
GRÁFICA 9
INGRESOS, GASTOS, DÉFICIT O SUPERÁVIT COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1960-2008



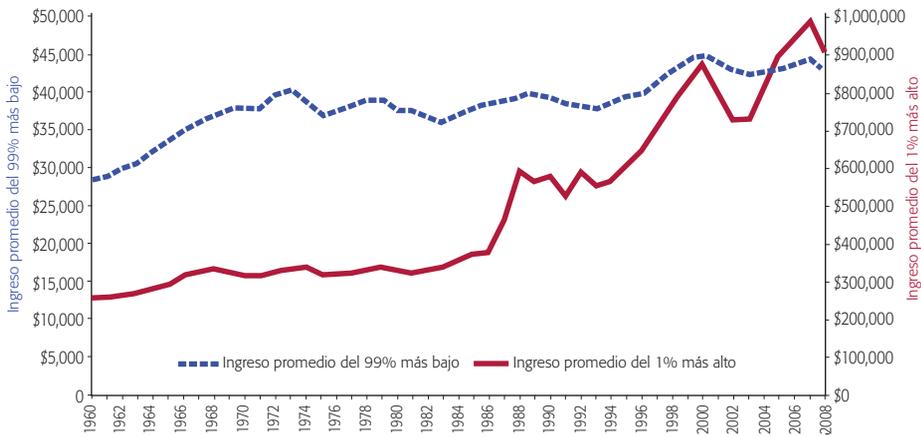
GRÁFICA 10
PARTICIPACIÓN DE LAS PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS
DEL GOBIERNO FEDERAL, 1960-2008
(PORCENTAJES DEL TOTAL)



GRÁFICA 11
 CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD
 Y DEL SALARIO PROMEDIO REAL POR HORA, 1960-2008

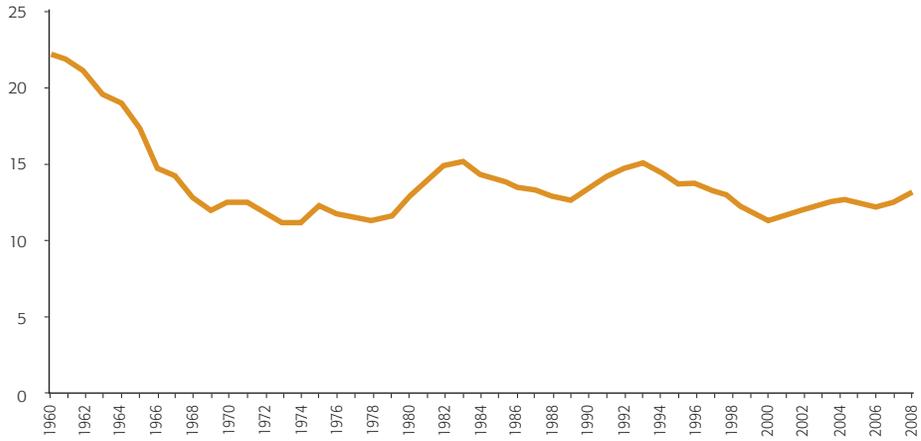


GRÁFICA 12
 INGRESO PROMEDIO REAL DEL 99% MÁS BAJO
 Y EL 1% MÁS ALTO EN ESTADOS UNIDOS, 1960-2008*
 (Dólares de 2008)



*Excluye las ganancias de capital realizadas

GRÁFICA 13
INCIDENCIA DE POBREZA, 1960-2008



GRÁFICA 14
CONTRIBUCIÓN DEL GASTO DEL GOBIERNO FEDERAL
AL CRECIMIENTO DEL PIB REAL, 1960-2008

