

LA ECONOMÍA GARANTIZADA Y SU FUTURO*

Jonathan R. T. Hughes**

Considerando que, para estabilizar la economía, reducir la inflación y minimizar el desempleo, es necesario estabilizar los precios, alquileres, salarios y sueldos [...]. En virtud de la autoridad delegada en mí por la Constitución y las leyes de los Estados Unidos, incluyendo la ley de estabilización económica [Economic Stabilization Act] de 1970 [...] por la presente se ordena lo siguiente [...].

Richard Nixon, 1971.

Las dudas acerca del éxito del capitalismo controlado

El 15 de agosto de 1971 Richard Nixon hizo su aporte a la historia del control gubernamental sobre el capitalismo norteamericano. Las medidas que adoptó -la imposición de una variedad de controles directos- son consecuencia de la delegación amplia de esa facultad por parte del Congreso en 1970. No hubo, virtualmente, ningún tipo de resistencia a Nixon, y parecía que los "intereses creados" del capitalismo de antaño habían desaparecido. Los cínicos sugirieron que únicamente si se hubiera llegado al extremo de congelar las ganancias y los precios de la Bolsa de New York el fantasma del capitalismo de la libre empresa hubiera aparecido para manifestar su oposición. Pero por el año 1971 la idea de la intervención gubernamental se había generalizado; y quienes elevaban sus voces en defensa del mecanismo de precios como forma de control social, como el temible Milton Friedman de la Universidad de Chicago, eran considerados radicales. Ese giro de la infiltración ideológica fue el resultado de las guerras y las crisis que habían provocado una expansión constante de los controles exógenos sobre el mercado a partir de 1941.

El impacto económico de la Segunda Guerra Mundial provocó, al igual que su antecesora de los años 1917-18, la aceleración de las tendencias históricas recientes y permitió vislumbrar el futuro. Cualquier persona que esté familiarizada con los controles exógenos que pesan sobre nuestro mercado advertirá que aún perduran gran parte de las innovaciones del New Deal; algunas de ellas, como la Junta para la Promoción Agropecuaria [Commodity Credit

* Traducido de K. S. Templeton, J. y R. M. Hartwell, *The Politicization of Society*, Liberty Press, Indianapolis. Derechos cedidos por Liberty Fund, Inc., Indianapolis, EE.UU.

** El ensayo que ahora publicamos es el capítulo seis de su obra *The Governmental Habit: Economic Controls from Colonial Times to the Present*, Basic Books, Inc., Publishers, New York, 1977. Reimpreso con autorización. Derechos reservados.

Corporation] y la burocracia del Departamento de Agricultura, aún siguen atadas a las costumbres de la década del treinta. La legislación de los años treinta podría resultar peligrosa en la década del setenta, pero la inercia institucional es poderosa. En consecuencia, a medida que la primera escasez de alimentos desde la época colonial cobraba magnitud, el gobierno federal todavía estaba pagando a los agricultores para que redujeran las superficies y aún subsidiaba exportaciones (la "panacea" Haugen-McNary). Así, subsidió al gobierno soviético para que hiciera la mayor compra de trigo de la historia, dejando exhaustos los elevadores de granos.

También sobrevivieron otras tradiciones. La absoluta naturalidad con que se aceptó el sistema de control inepto que estableció Nixon fue el corolario de los cambios institucionales de la Segunda Guerra Mundial, la guerra de Corea y las consecuencias de la guerra fría. En 1971 quedaban sólo unos pocos focos de resistencia ante los controles federales directos. La ley pública 91-379, la ley de estabilización económica del año 1970, sancionada por el Congreso como un desafío a Nixon, responsabilizándolo por la inflación, establecía lo siguiente: "Se autoriza al Presidente a dictar los decretos y disposiciones que considere necesarios para estabilizar los precios, alquileres, salarios y sueldos [...]". Y, en efecto, procedió a hacerlo. Pero, como comprenderá fácilmente el lector, no fue sólo la combinación de Vietnam y las demás experiencias bélicas lo que ocasionó este triste desenlace del capitalismo norteamericano. Desde la manteca hasta el acero, la oferta disponible era producto de una u otra política, organismo o departamento del gobierno. El transporte, terrestre, aéreo o acuático; las comunicaciones por satélite, correo, teléfono, televisión o radio; el precio del dinero; la utilización de la tierra; poco quedaba de la forma pura de la "libre empresa" que no estuviera sujeto a controles federales exógenos. El diez por ciento de la producción de bienes y servicios estaba controlada por organismos de regulación federales. Aproximadamente un ochenta por ciento del total de la actividad económica del sector privado estaba sujeta al control antimonopólico. Los gastos del gobierno habían trasladado el treinta y cinco por ciento de la actividad económica privada hacia el sector público: en 1973, el veinte por ciento del PBI fue utilizado directamente por el gobierno federal, y el quince por ciento por los gobiernos estatales y locales a través de procesos que poco tenían que ver con la asignación que hubiera hecho el mercado libre. En 1929, el total de esas cifras había alcanzado, aproximadamente, el doce por ciento; los gastos presupuestados del sector federal (*inferiores* a los de los sectores estatales y locales), apenas superaban los tres mil millones de dólares, cifra que representaba sólo un 2,9 por ciento del PBI. En 1973, el PBI era diez veces superior a la cifra de 1929 (precios actuales), pero el sector federal había crecido ochenta y seis veces. Todas estas tendencias redujeron a la forma pura del capitalismo -la propiedad y el *control* privados de los recursos productivos - a una mera sombra de lo que había sido. De un modo u otro, el gobierno se había convertido en el socio oculto de la mayor parte de las empresas.

Sin embargo, ésta ha sido una "sociedad" muy cómoda. En 1940, el PBI era de u\$s 100,5 mil millones, o u\$s 770 per cápita. En 1971, el PBI era de u\$s 1.140 mil millones, u\$s 5.420 per cápita. En dólares constantes (precios de 1958) desde 1941 a 1972, el PBI real creció por sobre el 208 por ciento (de u\$s 263,7 mil millones a u\$s 812,4 mil millones), mientras que la población aumentó solamente un 61 por ciento. Resulta ocioso agregar que el ingreso per cápita es más alto en los Estados Unidos que en los demás países avanzados, con excepción de Noruega, Suecia y Suiza, e incomparablemente superior al ingreso de que disponen dos tercios de la humanidad, excluyendo los países industriales y los dominios de los jeques árabes petroleros. Si se afirma (y, de hecho, lo sostienen economistas distinguidos) que la imposición constante de controles exógenos sobre la vida económica ha hecho que la economía norteamericana sea menos eficiente de lo que sería sin ellos, difícilmente pueda afirmarse, en términos muy generales, que existan muchas otras economías importantes que ofrezcan a sus ciudadanos una mayor cantidad de bienes y servicios. Es posible que ese tipo de consideraciones también hayan influido para que no se hicieran serias objeciones al discurso de Nixon ni a los controles que siguieron a agosto de 1971. No importa el nombre que se le diera al sistema, estaba funcionando.

Pero hay algo más. En 1942, el gran economista Joseph Schumpeter publicó un libro - brillante, excitante y muy desestimado- sobre el capitalismo y su futuro.¹ *Capitalism, Socialism, and Democracy* es en general un libro desalentador, ya que Schumpeter era un admirador del capitalismo clásico por sus logros económicos y el estilo de vida resultante, en particular por la libertad individual asociada con él. Sin embargo, opinaba que el capitalismo desaparecería, no a causa del marxismo sino por razones opuestas, a saber, su éxito inexorable como sistema de producción.

Schumpeter escribió que el sistema alcanzaría su mayor productividad bajo el liderazgo de compañías gigantescas que explotarían economías de escala, utilizando sobre todo la innovación organizacional de fines del siglo XIX, la forma societaria generalizada. Estas compañías gigantescas reducirían al empresario privado, al pequeño capitalista, a la impotencia. Al hacerlo, las organizaciones comerciales socavarían la *raison d'être* social y política de la clase media, el grupo cuyos valores engendraron el medio ambiente comercial del capitalismo industrial. La gran empresa le robaría a la burguesía su función de liderazgo y vanguardia en la economía capitalista. En consecuencia: "Los verdaderos pioneros del socialismo no fueron los intelectuales que lo predicaban, sino los Vanderbilt, los Carnegie y los Rockefeller".² Con la venta de acciones se separó la propiedad del control, y se debilitó fatalmente la empresa capitalista como organismo social:

¹ Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Allen and Unwin, Londres, 1943

² *Ibíd.*, p. 134.

"El proceso capitalista, al sustituir las paredes y la maquinaria de una fábrica por un simple paquete de acciones, desvitaliza la idea de la propiedad. Debilita un control que alguna vez fuera muy estricto [...]. La propiedad desmaterializada, desfuncionalizada y ausente no imprime ni invoca lealtad moral, algo que sí hacía la forma vital de la propiedad. Con el tiempo, no quedará nadie que realmente se preocupe por defenderla, nadie, ni desde adentro ni desde afuera de las grandes empresas."³

Además, nuevamente sería el éxito el que condenaría las defensas intelectuales del capitalismo. Una proporción mucho mayor de la población recibiría una educación superior y, en consecuencia, también alcanzaría una comprensión crítica más aguda de las imperfecciones y las injusticias del capitalismo. Al no haber tenido experiencia práctica con otro sistema que moderara sus comentarios, las duras críticas de los intelectuales atacarían las bases morales del sistema: "[...] el capitalismo, inevitablemente, y en virtud de la lógica misma de su civilización, crea, educa y subsidia un interés creado en el desorden social".⁴

Para fines de la década del sesenta, la concentración societaria de la economía norteamericana era realmente sorprendente. En 1967, de las 200.000 sociedades comerciales activas del sector productivo, sólo 200 empresas, el 0,1 por ciento, fueron responsables por el cuarenta y dos por ciento del total de la producción industrial, estaban a cargo del cuarenta por ciento de la nómina de pagos productiva y empleaban a más de un tercio del total de empleados. En otros sectores la concentración era aun mayor. En 1971 existían 13.867 bancos comerciales. Los primeros cincuenta, apenas un 0,36 por ciento del total, disponían, aproximadamente, de un cuarenta y ocho por ciento de los activos bancarios de la nación. Había 1.805 compañías de seguros de vida: las diez primeras poseían el cincuenta y siete por ciento de los activos de la industria; las primeras cincuenta, apenas el 2,8 por ciento del total, tenían el ochenta y dos por ciento de los activos de toda la industria.⁵ Recordemos que el temor al crecimiento de las organizaciones comerciales fue lo que motivó las reformas de fines del siglo pasado y multiplicó los controles federales.

En lo que respecta a los soportes intelectuales del capitalismo -la "ética laboral" de Richard Nixon, o, según se lo expresa habitualmente, la "libre empresa" y el "rudo individualismo" del Elks Club y los banquetes de la Cámara de Comercio, los elementos de que se valían los políticos conservadores pródigos en promesas habían recibido un fuerte sacudón durante los sucesos de los años 1929-33. La suposición de que el gobierno federal era responsable tanto por la producción como por el empleo, así como la permanente vigilancia de los organismos reguladores y de la Dirección Antitrust, habían contribuido también a

³ *Ibíd.*, p. 142

⁴ *Ibíd.*, p. 146.

⁵ *Statistical Abstract of the United States*, Government Printing Office, Washington, D. C.

desprestigiar el capitalismo privado. La confianza en *caveat emptor* se debilitaba aceleradamente a causa de los productos inferiores, peligrosos y defectuosos que fabricaban las empresas más grandes y más rentables del país, y también por las sensacionales revelaciones de Ralph Nader y otros defensores del consumidor. El purista intelectual podría echarse a llorar al pensar en la antigua doctrina de *assumpsit*. Más aun, los largos años de la guerra fría habían entrelazado los intereses del Pentágono con los de: 1) los políticos que aspiraban a los votos de los que apoyaban los gastos para la defensa en sus distritos; 2) las universidades, que necesitaban fondos para sus investigaciones, y 3) las empresas industriales cuyas ganancias dependían de la generosidad de la defensa federal. En realidad, todo esto había socavado los motivos para que se independizaran del gobierno. En el complejo militar-industrial se abrió un campo muy amplio para quienes defendían la realineación de las prioridades nacionales, como los profesores J. K. Galbraith y Seymour Melman.⁶ En sus trabajos exponían la manera en que los gastos de defensa, canalizados a través de las altas esferas del sistema industrial e intelectual, habían seducido a miles de empresas y a millones de trabajadores para que dependieran del gobierno para su sustento diario.

La guerra de Vietnam se sumó a todos estos problemas. La comunidad empresaria norteamericana "apoyó al Presidente" rutinariamente, tal como lo había hecho en las demás guerras nacionales. Pero esta vez, el patriotismo la puso en una posición muy comprometida. Lo que podría llamarse el "ejército de Schumpeter" -los millones de jóvenes universitarios que se opusieron a la aventura de Vietnam- relacionó su justa indignación por la guerra con el supuesto partidismo bélico interesado de la comunidad empresaria. El compromiso total del sistema en una guerra agresiva en el Asia se hizo aun más insoportable en razón de que esa contienda consumió recursos financieros del gobierno que eran vitales para el movimiento por los derechos civiles. Como dijo Martin Luther King al respecto: "Las bombas que tiramos en Vietnam explotarán en las ciudades norteamericanas". El alejamiento de millones de ciudadanos, tanto del sistema político como del capitalismo de los Estados Unidos, no tiene precedentes: hizo tambalear a la nación, destituyó a un presidente de su cargo y es muy posible que haya dejado al sistema capitalista tan falto de apoyo popular como no lo estuvo desde 1932.

Con un gobierno que condujo despiadadamente una aventura militar extranjera financiada, en su mayor parte, con déficit crecientes, la inflación continuó: el gobierno de Nixon, reacio a pagar el precio de la guerra con mayores impuestos, echó mano de controles directos, la tercera vez desde 1941 que el gobierno federal recurría a la aplicación de ese tipo de políticas. Los resultados obtenidos en 1972-73 fueron ridículos -lo que no fue sorprendente, ya que gran parte del programa de Nixon era un sinsentido económico-, o simplemente

⁶ J. K. Galbraith, *The Affluent Society*, Houghton Mifflin, Boston, 1958; *The New Industrial State*, Houghton Mifflin, Boston, 1967; Seymour Melman, *Pentagon Capitalism*, McGraw-Hill, New York, 1970.

desastrosos, como la congelación de precios del verano de 1973. Lo que preocupaba al estudioso de la historia económica norteamericana era la indolente aceptación de los programas de Nixon por parte de los líderes empresarios norteamericanos. Así quedó demostrada la sombría exactitud de la visión de Schumpeter. Parecía que ya nadie se preocupaba. En su discurso del 15 de agosto de 1971, el Presidente habló de "una nueva prosperidad sin guerra", de "la grandeza de un gran pueblo", de un plan para "solucionar el problema de la inflación [...] sin los controles obligatorios de salarios y precios que aplastan la libertad económica e individual". Hizo referencia a esa "fuerza interior llamada espíritu competitivo", la necesidad de ser "el número uno". A quiénes quería llegar con tal efusión, es un misterio. En 1971, tres décadas marcadas por guerras y crisis habían ampliado los controles políticos mucho más allá del legado de Roosevelt y el New Deal. No era el público sino el gobierno el responsable de la marcha de la economía, el que provocaba inflación y la detenía. Las personas iban a trabajar y pagaban sus impuestos. Los empresarios prestaban su acatamiento a las normas gubernamentales que los afectaban, y trabajaban con un socio, el Ente de Recaudación Fiscal [Internal Revenue Service], que participaba en sus ganancias.

Un aluvión de controles exógenos

Los controles impuestos por el gobierno federal se expandieron notablemente durante la Segunda Guerra Mundial, y después de ella. La movilización bélica comenzó mucho antes del ataque japonés a Pearl Harbor. En mayo de 1940, haciendo uso de facultades otorgadas por la legislación de la Primera Guerra Mundial, Roosevelt estableció la Comisión Asesora para la Defensa Nacional [National Defense Advisory Commission]. Al hacerlo, evitó la confrontación con un Congreso que ya le era hostil por la ley de exención de servicio [Selective Service Act]. La Comisión Asesora para la Defensa Nacional era una organización matriz, a partir de la cual se desarrolló el aparato principal del esfuerzo económico para la guerra. La Comisión estuvo dentro de la oficina de Coordinación Ejecutiva [Executive Office] en la Oficina de Administración de Emergencias [Office of Emergency Management], a salvo de la vigilancia del Congreso. De la misma manera, aplicando legislación sancionada durante la Guerra Civil, en junio de 1940 se estableció el Consejo Nacional de Investigaciones para la Defensa [National Defense Research Council], ante la iniciativa del Dr. Vannevar Bush de movilizar a los científicos.

Esta organización heredó la investigación sobre la defensa efectuada bajo el liderazgo de la Secretaría de Medidas [Bureau of Standards]. Posteriormente, el día previo a Pearl Harbor, otra subsidiaria, la Oficina de Investigación y Desarrollo Científico [Office of Scientific Research and Development], se hizo cargo de las investigaciones que condujeron al desarrollo del proyecto de la bomba atómica.

En última instancia, de la Comisión Asesora para la Defensa Nacional derivaron: la Oficina para la Movilización Bélica [Office of War Mobilization] (1943), la Junta de Producción Bélica [War Production Board] (1942), y la Oficina de Administración de Precios [Office of Price Administration] (1942). El Programa de Control de Materiales [Controlled Materials Plan] comenzó en 1942; y, en ese año, la ley sobre facultades de guerra [War Powers Act] autorizó al Presidente a asignar los materiales vitales según las prioridades. Esta función la desempeñaba, básicamente, la Junta de Producción Bélica. La ley de estabilización [Stabilization Act], sancionada en 1942, otorgó facultades de control de precios que fueron ejercidas por la Oficina de Administración de Precios. La vasta empresa de preparar la economía para la guerra se implementó a través del racionamiento de algunos bienes de consumo (como la gasolina), los controles de precios, las prioridades establecidas para los materiales vitales y las exenciones del servicio para poder transferir personal a puestos claves. La experiencia de la Primera Guerra Mundial había provisto al New Deal de hombres e ideas. Ahora, el New Deal aportaba los talentos gerenciales y organizacionales necesarios para un nuevo esfuerzo bélico. Personajes prominentes del New Deal ocupaban cargos de primera importancia en los niveles superiores: Donald Nelson estaba a cargo de la Junta de Producción Bélica, Leon Henderson en la Oficina de Administración de Precios, James Byrnes en la Oficina para la Movilización Bélica.

Se utilizó el sistema bancario reformado para ayudar a absorber los déficit. A medida que los déficit federales iban creciendo, el Sistema de la Reserva Federal traspasó al sistema bancario un incremento enorme de la deuda nacional. La cifra bruta de la deuda federal, unos u\$s 49 mil millones en 1941, casi alcanzó los u\$s 259 mil millones en 1945. El sistema bancario privado absorbió unos u\$s 70 mil millones de este aumento; los bancos de la Reserva Federal elevaron sus propias tenencias en u\$s 22 mil millones; los diversos departamentos y organismos gubernamentales tenedores de fondos invirtieron otros u\$s 40 mil millones; y el resto se dividió entre ventas de títulos, ahorros en los pagos a empleados y otras inversiones menores. Las consecuencias a largo plazo de este esfuerzo pesaron sobre el sector financiero durante muchos años. La administración de estas enormes sumas de dinero llevó al nominalmente independiente Sistema de la Reserva Federal a una colaboración poco feliz con el Tesoro que terminó recién a principios de los años cincuenta. Durante la inflación de fines de la década del cuarenta hubo poco campo para compensar las políticas monetarias de la Reserva Federal. Las autoridades de este organismo acordaron sostener los precios de los títulos del gobierno, mientras que el sector privado liquidaba su deuda federal con el objeto de adquirir fondos para reconstruir sus carteras de valores privados.

Parte de los gastos de la guerra fueron cubiertos con mayores impuestos. El total de los ingresos del gobierno, u\$s 7,1 mil millones en 1941, aumentó a

u\$s 44,5 mil millones en 1945. Pero ese año los gastos fueron de u\$s 98,4 mil millones, y el déficit alcanzó los u\$s 54 mil millones: el papel desempeñado por la financiación de la deuda es bastante obvio. El impuesto a las ganancias individuales produjo ingresos fiscales por u\$s 1,4 mil millones en 1941, y u\$s 19 mil millones en 1945. Estos impuestos se aumentaron elevando las alícuotas, imponiendo recargas tributarias y reduciendo las exenciones. En 1943, mediante la ley de pago directo de impuestos [Current Tax Payment Act] se creó el sistema de retenciones. Esto constituyó un giro crucial; esta medida de tiempos de guerra se convirtió en permanente y significó un cambio profundo para el sistema. Por primera vez en la historia norteamericana, el gobierno federal obtuvo una porción automática y fácil de recaudar del ingreso de cada trabajador individual. La mayor parte del ingreso norteamericano corresponde a millones de asalariados. A partir de ese momento, el gobierno federal pudo detectar fácilmente estas fuentes de Ingresos. No es sorprendente que la historia norteamericana no se haya repetido. A diferencia de los períodos que siguieron a la Guerra Civil y a la Primera: Guerra Mundial, entre las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial no se observó una reducción importante en los impuestos del gobierno.

Se produjo un cambio en la incidencia impositiva: ésta pasó de las firmas comerciales a los individuos que percibían salarios y sueldos. El impuesto a las ganancias de las corporaciones, incluyendo el impuesto a las ganancias extraordinarias, aumentó de unos u\$s 2,6 mil millones en 1941 a u\$s 16 mil millones en 1945. La retención directa era fundamental para el futuro del control del gobierno federal sobre los recursos. En el año 1950 los impuestos a las ganancias de las corporaciones habían bajado a u\$s 10,8 mil millones, pero los impuestos a las ganancias individuales llegaban a los u\$s 17 mil millones. Para ese entonces, el estallido de las hostilidades en Corea iba intensificando la guerra fría. En 1953, los impuestos a las corporaciones alcanzaban los u\$s 21,6 mil millones, mientras que los impuestos a las ganancias individuales habían subido a u\$s 31,6 mil millones. Cada vez más, la carga de los mayores gastos del gobierno recaía sobre el contribuyente individual del impuesto a las ganancias. En 1960, esos impuestos llegaban a u\$s 40,7 mil millones, mientras que los impuestos a las ganancias de las corporaciones sólo importaban u\$s 21,5 mil millones.

En ese momento se pusieron en ejecución las cargas por previsión social como un medio para financiar aquella parte del gasto público que pudiera atribuirse a reformas sociales. Esos impuestos, u\$s 11,2 mil millones en 1960, crecieron hasta alcanzar los u\$s 46,4 mil millones en 1972. Las cargas por previsión social son uno de los impuestos más regresivos del sistema impositivo norteamericano. En el año 1972, los impuestos a las ganancias individuales fueron de u\$s 86,5 mil millones. En ese año los impuestos a las ganancias de las corporaciones significaron sólo u\$s 30,1 mil millones, a pesar de que esas ganancias fueron las más altas en la historia, y de que, en consecuencia, el mercado accionario registró picos de cotización sin precedentes. Así fue como una medida de reforma social de los años treinta se transformó en una fuente

invalorable de mayores ingresos fiscales destinados a satisfacer necesidades sociales, mientras crecían los presupuestos para la defensa. Este episodio, que no fue precisamente uno de los avances progresistas más celebrados de la época, podría considerarse como una "explotación de los pobres". Las cargas por previsión social, junto con las retenciones en concepto de impuesto a las ganancias, fueron la base de la transformación fiscal. En 1960, los impuestos a las ganancias individuales representaban un 44 por ciento del total de los ingresos federales por impuestos; los impuestos a las ganancias de las corporaciones un 23 por ciento y las cargas por previsión social, un 16 por ciento. En 1974, los impuestos a las ganancias individuales representaron el 45 por ciento del total, los impuestos a las ganancias de las corporaciones sólo un 16 por ciento, y las cargas por previsión social habían trepado hasta un 26 por ciento.⁷ La escritora Mary Gray Hughes describió el sistema como "socialismo para los ricos, capitalismo para los pobres".

En su mayor parte, el sistema de la Segunda Guerra Mundial estableció precedentes duraderos, a pesar de los esfuerzos de posguerra del Presidente y del Congreso para dismantelar sus distintas partes. Pero, de la misma manera que el New Deal había revivido y prolongado la existencia de las innovaciones institucionales de la Primera Guerra Mundial, la emergencia por la guerra de Corea, apenas cinco años después del Día de la Victoria en Europa, evocó la reencarnación de las prácticas de control de la Segunda Guerra Mundial.

Las exigencias de las presiones constantes de la guerra fría incorporaron muchas de estas prácticas de tiempos de guerra a la estructura ordinaria de control federal. Además, la legitimidad de los controles federales llegó a ser un aspecto aceptado de la vida económica. Lo que alguna vez se consideró como una imposición extraordinaria de autoridad federal -como, por ejemplo, la deducción automática del impuesto a las ganancias de las nóminas de empleados de las empresas- se transformó en algo normal. Incluso las tasas impositivas extraordinarias de tiempos de guerra llegaron a ser aceptadas como razonables en forma permanente.

La guerra de Corea produjo otra emergencia, pero esta vez la puesta en pie de guerra fue sólo parcial: la emergencia finalizó en 1954, y en materia fiscal ya había concluido en 1953. Sin embargo, la experiencia que siguió a la Primera Guerra Mundial se repitió después de la guerra de Corea, tal como había ocurrido después de la Segunda Guerra Mundial. Una vez sobredimensionado el gobierno en función de los desembolsos fiscales forzosos por gastos bélicos, no volvió a contraerse a los niveles de preguerra. Se agregó otro cero a las cifras federales. Este fenómeno pudo observarse después de cada una de nuestras principales guerras, desde la Guerra Civil en adelante. Los cálculos son sencillos y demuestran que las guerras más costosas tuvieron como consecuencia un cambio permanente en la magnitud de los gastos del gobierno.

⁷ *Statistical Abstract of the United States.*

En los cinco años de paz que transcurrieron entre 1856 y 1860, el promedio de gastos del presupuesto federal fue de u\$s 69 millones anuales; en los cinco años posteriores a la guerra -1866 a 1870- el promedio de gastos fue de u\$s 378 millones por año. Los gastos federales nunca descendieron a los niveles de preguerra. En los cinco años que van desde 1912 a 1916, el promedio anual de gastos fue de u\$s 712,8 millones. El año 1919 marcó el punto máximo de los gastos de la Primera Guerra Mundial: u\$s 18,4 mil millones. En los cálculos iniciales de tiempos de paz de 1920, el promedio anual de gastos desde 1920 hasta 1924 fue de u\$s 4,2 mil millones. Tampoco en este caso volvieron a verse niveles de gastos de preguerra inferiores a los mil millones de dólares anuales. En los cinco años del New Deal que van desde 1937 hasta 1941, el presupuesto promedio para gastos federales (sin incluir los desembolsos en concepto de seguro social a partir de 1936) alcanzó los u\$s 9,2 mil millones. Desde 1947 hasta 1950 (excluimos 1946 por ser un año de "guerra" en el sentido fiscal -u\$s 60,4 mil millones-), el promedio de gastos fue de u\$s 37,8 mil millones. Nunca se repitieron los niveles del New Deal, que ahora se consideran modestos. El promedio de gastos del gobierno de Eisenhower, después de la guerra de Corea, fue de u\$s 71 mil millones, casi el doble de los niveles previos del tiempo de paz entre: 1947 y 1950.⁸

Cada guerra fue inflando la economía y dando al mecanismo de gastos federales un alcance que no había tenido antes. La expansión histórica del sector federal se ha logrado básicamente a través de unos breves períodos de gastos bélicos, y no por un aumento constante asociado con el crecimiento poblacional ni con el PBI producido. Después de cada guerra fue preciso afrontar mayores pagos por intereses y nuevos beneficios para los veteranos de guerra, así como el crecimiento real de los costos gubernamentales. Una vez que se alcanzaba una meseta en los gastos, se conservaba ese terreno ganado. Tan sólo por este motivo, quienes propugnaban alguna reducción en los gastos federales en el período post-Vietnam tenían pocos motivos para alimentar sus esperanzas. El sistema impositivo aseguraba la autofinanciación de la expansión gubernamental.

La mayor participación del gobierno se produce automáticamente cuando éste comienza a inflar la economía, financiando sus gastos con déficit. Estos gastos inflan los ingresos personales, aumentando instantáneamente la porción del PBI que recibe el sector federal, en razón de que las tasas impositivas fijas y progresivas del impuesto a las ganancias van descontando una porción creciente a medida que aumenta el ingreso. Es así como las deducciones automáticas a quienes perciben salarios y sueldos sustentan la estructura federal actual en una escala que sería inimaginable incluso en los tiempos del New Deal. La inflación hace que el gasto deficitario federal se autofinancie con programas de impuestos

⁸ *Historical Statistics of the United States*. Government Printing Office. Washington, D. C.. 1957, y *Statistical Abstract of the United States*.

a las ganancias progresivos. El gobierno no le teme a la inflación: de hecho, ésta tiende a aliviar sus problemas financieros.⁹

En consecuencia, no es sorprendente que desde 1940 los gastos del gobierno federal hayan aumentado ocho veces más rápido que el PBI. Y tampoco lo es que entre los programas federales que se presentan cada año, nunca haya habido uno que proponga seriamente una reducción importante del sector federal. Los grandes ingresos fiscales promueven más gastos imprudentes. No se han planteado una alternativa importante y políticamente viable a los pedidos de asignaciones militares que pueda absorber el torrente de dinero proveniente de impuestos que automáticamente fluye hacia el Tesoro año tras año. Esas expansiones presupuestarias permanentes son necesarias para evitar los excedentes de oferta y la deflación. De este modo, el complejo militar-industrial puede considerarse, en parte, como la consecuencia de que se perpetuara el sistema de retención directa del impuesto a las ganancias creado en 1943. La economía ha respondido a estos cambios, cuya existencia ya cuenta treinta y cinco años, con el triste resultado de que en los años setenta, sectores enteros de la vida norteamericana -industrias, ciudades y poblaciones establecidas- no tuvieron otro modo de vida que el de actuar como receptores constantes de gastos federales.

Nunca había ocurrido en nuestra historia algo parecido. Éste es el verdadero "problema del bienestar" que sufre la economía norteamericana. Nada tiene que ver con los pobres, ni con las madres negras que se acogen al bienestar social, ni con los oportunistas que cobran el seguro por desempleo. Con los impuestos automáticos que se pagan por los procesos mismos de la vida económica creativa, y con la capacidad irrestricta para crear deuda y luego monetizarla a través del sistema financiero, quedando el cumplimiento fiscal garantizado, con las consecuencias inflacionarias resultantes, los desembolsos del propio gobierno federal se han convertido -lejos- en el sector de mayor crecimiento de la economía norteamericana. Quienes pueden participar de este tesoro, que crece constantemente, desean obtener ganancias acordes. En la actualidad, el gobierno federal absorbe directamente un quinto del PBI según criterios de asignación políticos: los programas de impuestos y gastos se determinan políticamente. Una de las consecuencias de esta malasignación es una pesadilla: la economía norteamericana financia el mayor aparato de producción de armamentos de la historia. Gran parte del producto no puede ser absorbido por las propias fuerzas armadas y se vende abiertamente a un mundo inestable, contribuyendo así a que su inestabilidad sea cada vez mayor. Naturalmente, se considera antipatriótico criticar este desarrollo, a pesar de que ha transformado a la democracia norteamericana hasta hacerla irreconocible.

Ésta es nuestra versión de la "revolución administrativa" de sir John Hicks:¹⁰ el gasto gubernamental ya no se basa en una necesidad reconocida; por

⁹ Sir John Hicks, *A Theory of Economic History*, Oxford University Press, Londres, 1969, pp. 97-99.

lo contrario, la dimensión del PBI establece la necesidad de canalizar el caudal de impuestos nuevamente hacia la economía privada a través de la corriente continua de gastos del gobierno. Al igual que los diversos mecanismos de control establecidos a partir de 1887, el sistema impositivo continúa incuestionado y, obviamente, no va a desaparecer por arte de magia ni va a reducirse por propia decisión. Al igual que los organismos reguladores, el sistema tributario federal se ha ido afianzando, tiene vida propia y se mantiene vivo mediante la inclusión automática de todos y la colaboración "voluntaria" de los contribuyentes en la preparación del papeleo necesario, el formulario 1.040.

La guerra de Corea provocó la recreación de una versión en menor escala del sistema de controles de la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, los elementos básicos de las instituciones de control físico de la guerra de Corea fueron incorporados a la estructura federal permanente. La legislación básica, la ley de producción para la defensa [Defense Production Act], sancionada el 8 de septiembre de 1950, aún estaba vigente, según la reforma de 1974. Más tarde, cuando se descubrió que esta ley había sido utilizada para resguardar a las compañías petroleras de las leyes antimonopólicas, se presentaron en el Congreso mociones para abolirla.¹¹ La legislación autorizaba al Presidente a proteger a las empresas de las leyes antimonopólicas en interés de la defensa nacional. La facultad explícita de controlar salarios y precios prescribió en 1953; pero, en 1970, el Congreso volvió a otorgar facultades similares. Y por ser éste uno de los poderes más antiguos del gobierno, no se cuestiona realmente su legitimidad.

La fusión de la Oficina de Movilización para la Defensa [Office of Defense Mobilization] -creada en 1950- con la Dirección Federal de Defensa Civil [Federal Civil Defense Administration] en 1959 dio por resultado una nueva Oficina de Defensa Civil y Movilización [Office of Civil Defense and Mobilization]. En 1961 la administración Kennedy sustituyó la Oficina de Defensa Civil y Movilización por la Oficina de Planeamiento para Emergencias [Office of Emergency Planning], ubicada dentro de la Oficina de Coordinación Ejecutiva del Presidente, donde permaneció hasta 1973.¹² Cuando se produjo la crisis del petróleo, la Oficina de Planeamiento para Emergencias tuvo una actuación lamentable: el funcionario que la tenía a su cargo abandonó el puesto sin dejar ningún tipo de planes, y sin que siquiera se tuviese certeza acerca del ordenamiento de sus registros.

En 1950 se estableció un plan de control de materiales semejante al de la Segunda Guerra Mundial, y ese mismo año el Departamento del Interior creó la Dirección de Materiales para la Defensa [Defense Materials Administration]. Entre las funciones, del sistema se contaban no solo la adquisición de materiales para la defensa sino también la de materiales para la

¹⁰ *Ibíd.*, pp. 99, 162, 166

¹¹ *New York Times*, 13 de octubre de 1974.

¹² H. H. Liebhafsky, *American Government and Business*, Wiley, New York, 1971, p.559,

Comisión de Energía Atómica [Atomic Energy Commission]. Durante ese mismo año se estableció la Dirección Nacional de Producción [National Production Authority] dentro del Departamento de Comercio, para formalizar un sistema de prioridades de defensa. Al suprimirla, en 1953, sus funciones se transfirieron a la Dirección de Servicios para el Comercio y la Defensa [Business and Defense Services Administration] -también dentro del Departamento de Comercio-, que en esa época tenía la facultad de fijar las prioridades y asignar los materiales vitales.¹³

En una época de crisis recurrentes y necesidades prioritarias, una nación moderna debe asegurarse sus materiales vitales, y el control necesario difícilmente puede depender de que el mecanismo de precios garantice los suministros en los casos de necesidades gubernamentales extraordinarias o de emergencia. Se requieren controles exógenos al mercado; los nuestros representan, en parte, la experiencia, adquirida dolorosamente a través de nuestras emergencias bélicas. Por ejemplo, en 1946 se estableció la Comisión de Energía Atómica bajo control civil. Fue creada como un organismo independiente, para continuar desarrollando la capacidad nuclear alcanzada bajo control militar durante la guerra, después de que la estirpe científica del consejo de Vannevar Bush abrió el camino que condujo a Hiroshima. La competencia de la Comisión de Energía Atómica se extiende tanto a la economía civil como a la militar. Requiere facultades extraordinarias antes de efectuar adquisiciones y asignaciones destinadas a satisfacer necesidades críticas. Por razones de seguridad, estas facultades están ahora distribuidas en diversas partes del gobierno. La Dirección de Servicios Generales [General Services Administration] ha acumulado una gran cantidad de materiales para la defensa. En 1968, la Dirección de Servicios para el Comercio y la Defensa, junto con el Ente de Materiales para la Defensa [Defense Materials System]; tuvieron como prioridad la adquisición de materiales para el programa de energía atómica, para la Dirección Nacional Aeronáutica y Espacial [National Aeronautics and Space Administration] y para el Departamento de Defensa. Las adquisiciones para tales fines, incluyendo el acopio de alimentos, no pueden depender exclusivamente del mecanismo de precios; al mismo tiempo, debe haber disponibilidad física real cuando se la necesite.¹⁴ En virtud de que el mecanismo de precios no ha de utilizarse aisladamente, debe establecerse algo -oficinas, organismos, departamentos- que lo reemplace.

Este tipo de argumentos son los que justifican la estructura del gobierno federal. Sin embargo, en la crisis polifacética de los años 1973-74 -que afectó principalmente los alimentos, el combustible y los materiales- la burocracia federal resultó trágicamente inadecuada. Lo que racionó los bienes fue la inflación, y no la burocracia. Los pobres simplemente se quedaron sin nada. A pesar de todos los controles exógenos, el mecanismo de precios solucionó los

¹³ *Ibíd.*, p. 558

¹⁴ *Ibíd.*, p. 559

problemas, en su mayor parte, con la mayor inflación que jamás vivió la historia norteamericana en tiempos de paz, distorsionando el flujo de gastos y la distribución del ingreso y contribuyendo, durante el período 1974-76, a la peor recesión desde la década del treinta.

Las posibilidades de la partenogénesis burocrática

El crecimiento de los controles intragubernamentales tiene una dimensión adicional: la legislativa. Dada la Constitución norteamericana la idea de una legislación gubernamental *sancionada fuera del Congreso* es un fenómeno inusual. Sin embargo, en la práctica es bastante común, y queda ejemplificada precisamente por la sanción de normas por parte de los organismos reguladores y de las reparticiones especiales. Pero aún existen restricciones. Todavía no ha llegado el día en que se acepte que un simple edicto presidencial constituye una actividad legislativa suficiente como para que se lo considere una ley. Por ejemplo, en el caso *Youngstown Sheet and Tube Company v. Sawyer*, cuando la Corte Suprema dejó sin efecto la orden del presidente Truman que autorizaba al gobierno federal a hacerse cargo de la dirección de las acerías durante una huelga paralizante, el juez Black escribió: "La Constitución no somete [...] la facultad legislativa del Congreso a la supervisión ni al control presidencial ni militar".¹⁵ A pesar de ello, los organismos ejercen actividad normativa a diario, lo cual es lógico en un aparato gubernamental de semejantes proporciones. Todavía se puede recurrir a los tribunales de justicia, por ejemplo, cuando el ciudadano choca con las normas arbitrarias del Ente de Recaudación Fiscal, o cuando una compañía disputa una resolución de un organismo regulador como la Comisión Federal de Comercio [Federal Trade Commission]. La mayoría de los organismos de control cuentan además con procedimientos de apelación internos. Pero las normas y procedimientos de tantos organismos de control diferentes son terriblemente confusos, y la cantidad de controles exógenos al mercado se ha extendido a tal punto que sin duda sería positivo que hubiera algún tipo de coordinación en la aprobación de normas. No obstante, según hemos comprobado a lo largo de nuestra historia, la sanción coordinada de normas por parte de los organismos de control sería potencialmente mucho más poderosa que la actividad legislativa que se ha venido realizando hasta el presente fuera del Congreso. De hecho, esa coordinación existe hoy en día. Dentro de la lista de oficinas y entes independientes del gobierno federal confeccionada por la Dirección de Servicios Generales - en la que figuran organizaciones augustas como la Comisión de Comercio Interestadual [Interstate Commerce Commission], la Dirección de Veteranos de Guerra [Veterans Administration], el Sistema de la Reserva Federal, el Comité Federal de Comunicaciones [Federal Communications Commission], y otras relativamente nuevas como la Fundación Nacional para las Artes y Humanidades [National Foundation on the Arts and Humanities], la Comisión de Energía Atómica y la Dirección Nacional

¹⁵ 343 U. S. 579 (1951) 588

Aeronáutica y Espacial- aparece una casi desconocida: la Junta Administrativa de los Estados Unidos :[Administrative Conference of the U.S.]. ¿Cuál es su función? La Junta Administrativa de los Estados Unidos es una asamblea que intenta coordinar las actividades normativas de los organismos reguladores, y, como tal, podría ser el origen de nuestra propia versión del *conseil d'état* francés. Cada organismo de control político representa una *solución específica a un problema específico*. Es por ello que, en vez de constituir un sistema coherente de planificación y control, son un caos. Según la ley pública 88-499 sancionada en 1964, por la cual se creó la Junta Administrativa, existe la posibilidad de que se las unifique en un verdadero sistema. Vale la pena observar el crecimiento de la organización.

Para el lector, la estructura de nuestro mecanismo de organismos independientes podría ser la historia taquigráfica de los fracasos reales o imaginados del mecanismo de precios como sistema de control social, a partir del caso Wabash de 1886. La Comisión de Comercio Interestadual, la Comisión Federal de Comercio y el Sistema de la Reserva Federal constituyen sus orígenes. La Comisión Marítima Federal [Federal Maritime Commission] es legataria de la ley de comercio marítimo [Shipping Act] de 1916. La Comisión Federal de Energía [Federal Power Commission] y la Dirección de Veteranos de Guerra (1930) son el resultado de una década relativamente tranquila: la del veinte. La conmoción que ocasionó el New Deal está representada por organismos de control como la Administración del Valle de Tennessee [Tennessee Valley Authority], el Comité Federal de Comunicaciones, la Junta Nacional de Relaciones Laborales [National Labor Relations Board], la Comisión de Valores [Securities Exchange Committee], la Junta Aeronáutica Civil [Civil Aeronautics Board] y el Ente Federal para la Garantía de los Depósitos [Federal Deposit Insurance Corporation]. La Comisión de Energía Atómica, el Ente para la Protección del Medio Ambiente [Environmental Protection Agency], la Dirección Nacional Aeronáutica y Espacial, y la Fundación Nacional para las Artes y Humanidades son el reflejo de experiencias más recientes. Y ésta no es más que una selección de la gran cantidad de instituciones que tienen un origen histórico similar.

En realidad, estas organizaciones son pequeños monumentos históricos que aún hoy siguen funcionando. Debemos preguntarnos qué funciones cumplen en la actualidad, si es que cumplen alguna, y si lo hacen bien. No hay que olvidar que implican un costo económico. Las configuraciones de actividad productiva obtienen resultados que difieren de los que produciría el mecanismo de precios en forma aislada. Si esto no fuera cierto, los controles no tendrían justificación alguna. Pero, en virtud de que el mecanismo de precios produciría un equilibrio diferente entre las preferencias de consumidores y productores -solamente en términos económicos- los costos y beneficios asociados con los controles exógenos merecen ser controlados permanentemente. Por ejemplo, es evidente que el Ente para la Protección del Medio Ambiente cumple una función en la

actualidad. El origen del movimiento ecológico es reciente y la tarea de reestructurar lo que queda del medio ambiente natural y adaptar el estilo de vida del país para la preservación y protección de la tierra, el aire y el agua cuenta con el apoyo y el entusiasmo de millones, de personas. Pero la existencia del Ente, ¿ha de ser permanente? Y si no, ¿por qué no? Es muy probable que en esta época la respuesta sea afirmativa. No obstante, sería una sabia decisión la de mantener abiertas algunas alternativas, y esto es algo que no se ha hecho. Todavía conservamos la totalidad de los organismos independientes originarios, o sus sucesores directos, como si nunca se hubieran modificado ni resuelto las situaciones por las cuales fueron creados. En octubre de 1973 los productores de gas natural propusieron que la Comisión Federal de Energía suspendiera el control sobre la transmisión por tuberías. La reacción inicial ante la propuesta fue que era inconcebible volver a la asignación del mecanismo de precios. Debería haber sido concebible, ya que de lo contrario, el acrecentamiento gradual del control exógeno sobre el mercado norteamericano eliminará los elementos de eficiencia del sistema de precios hasta provocar una situación aun peor que la actual. En 1974 se cuestionó seriamente el control que ejercía la Comisión Federal de Energía sobre los precios y la transmisión del gas, y en 1976 todo indicaba que iban a levantarse las restricciones. Sería razonable que la vigencia de los organismos de control se renovara, o no, periódicamente. Dado nuestro sistema ferroviario actual, ¿quiénes estarían a favor de renovar la Comisión de Comercio Interestadual, si existieran opciones aceptables? La economía se vería beneficiada si se inspeccionasen regularmente las burocracias de control político con el fin de probar si son superiores al mecanismo de precios.

En la Oficina de Coordinación Ejecutiva del Presidente, las opciones de renovación y cambio son más frecuentes. Vimos cómo, en el año 1940, Roosevelt reorganizó este sector del gobierno mediante un decreto del Ejecutivo; y cómo posteriormente, durante la Segunda Guerra Mundial, procedió a utilizar este instrumento sin el control habitual del Congreso. El presidente Truman continuó esa tradición. Por ejemplo, cuando, después de la Conferencia de La Habana de 1947-48, el Senado se negó a cooperar para el establecimiento de la Organización Internacional del Comercio, el Presidente recurrió al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio [General Agreement on Tariffs and Trade], que él mismo había celebrado sin que existiera ratificación por parte del Senado, y para cuya implementación se había creado la Oficina del Representante Especial para Negociaciones Comerciales [Office of the Special Representative for Trade Negotiations] en el ámbito de la Oficina de Coordinación Ejecutiva.¹⁶ A pesar de la oposición del Congreso, el país obtuvo cooperación internacional en materia comercial y arancelaria. La Oficina de Coordinación Ejecutiva otorga al Presidente una libertad y flexibilidad que hubieran sido difíciles de lograr con el aparato gubernamental anterior, representado por los departamentos tradicionales de gobierno.

¹⁶ Raymond F. Mikesell, "Trade Agreements", *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Macmillan, New York, 1968, 8: 129-36.

Al igual que la lista de organismos independientes que acabamos de considerar, las quince oficinas y consejos que dependen de la Oficina de Coordinación Ejecutiva del Presidente -enumeradas en la Administración de Servicios Generales- ejemplifican los artefactos burocráticos de la historia norteamericana moderna. La Oficina de Administración y Presupuesto [Office of Management and Budget] no representa únicamente a la era de Roosevelt, si tenemos en cuenta que los esfuerzos por reformar el proceso presupuestario federal datan del presidente Taft y otros que lo precedieron. Recién en 1974, en respuesta a la crisis presupuestaria, el Congreso hizo un esfuerzo serio por crear su propio equivalente de la Oficina de Administración y Presupuesto.¹⁷ El Consejo de Asesores Económicos [Council of Economic Advisers], surgido de las experiencias de las épocas de depresión y guerra, dio por resultado la ley de empleo [Employment Act] del año 1946. El Consejo Nacional de Seguridad [National Security Council] es producto de la guerra fría, al igual que la Oficina de Aprestos para Emergencias [Office of Emergency Preparedness], con antecedentes históricos que se remontan a la Primera Guerra Mundial. La mentalidad activista de la nación durante la era Kennedy-Johnson está representada por organismos como la Oficina para la Oportunidad Económica [Office of Economic Opportunity], la Oficina de Asuntos del Consumidor [Office of Consumer Affairs] y el Consejo sobre Política Ambiental [Council on Environmental Policy]. En nuestros tiempos, el progreso de la tecnología y la necesidad del gobierno de mantenerse actualizado han dado origen al Consejo Nacional Aeronáutico y Espacial [National Aeronautics and Space Council], la Oficina de Políticas en Materia de Telecomunicaciones [Office of Telecommunications Policy] y la Oficina de Ciencia y Tecnología [Office of Science and Technology] (que dejó de funcionar temporariamente, en razón de que a Nixon no le agradaban los intelectuales). Estos instrumentos de control pueden funcionar o no principalmente por iniciativa del Ejecutivo, y el aparato asociado con ellos se caracteriza por no tener la permanencia de los entes, fundaciones, juntas, comisiones, sociedades y direcciones oficializados que, en tiempos modernos, descienden de la Comisión de Comercio Interestadual. Los funcionarios de la Oficina de Coordinación Ejecutiva, como, por ejemplo, los especialistas en asuntos externos W. W. Rostow y Henry Kissinger, o los expertos en temas nacionales que se hicieron famosos por el caso Watergate, no ocupan sus cargos durante períodos prolongados, como sucede con los funcionarios de los organismos de regulación independientes. En 1973, al negarse la aplicación de la doctrina del "Privilegio del Ejecutivo" -que exime al Presidente de revelar secretos relativos a decisiones del Ejecutivo- a modo de protección preferencial para la Oficina de Coordinación Ejecutiva del presidente Nixon, se confirmó que estos sectores del sistema de control político serían más sensibles a las necesidades públicas cambiantes que los organismos independientes.

¹⁷ *The New Congressional Budget Process and the Economy*, Committee for Economic Development, New York, diciembre de 1975.

En ambos sectores del aparato de control federal, nuestra historia nos ha legado la realidad física de un gobierno que excede la división tripartita que establece la Constitución federal. El "gobierno" de los organismos reguladores es tan real como lo es el gobierno de los poderes legislativo, judicial y ejecutivo. Los humildes orígenes de la era populista han engendrado una burocracia odiosa, con la bendición de las antiguas tradiciones de la época colonial y de su antecesor mercantilista británico.

Recesión con inflación: un estilo de vida

Cuando Lyndon Johnson llevó al país a la guerra en 1965, los gastos del presupuesto federal representaban una cifra anual de u\$s 118 mil millones. En 1973, alcanzó los u\$s 260 mil millones: el aumento ocurrido entre 1965 y 1973 *fue el mayor de todos los incrementos de gastos federales de la historia de los Estados Unidos*. En 1976, el gobierno federal intentaba frenar los gastos en el nivel de los u\$s 400 mil millones. Estas consideraciones nos llevan nuevamente a la ley de empleo del año 1946 con las consecuencias e inconvenientes que acarrió. Debe aclararse que estos gastos no produjeron, ni producen, pleno empleo. Lo que sí han provocado es la mayor tasa de inflación en tiempos de paz de la historia del país. No corresponde analizar aquí hasta qué punto contribuyeron estos gastos a "promover la libre empresa y el bienestar general", según lo expresa la ley.

El instrumento administrativo de que se valió la ley de empleo fue el Consejo de Asesores Económicos, integrado por economistas designados por el Presidente y apoyados por un aparato de investigación apropiado. La gran mayoría de los integrantes del Consejo de Asesores Económicos han pertenecido a los ámbitos académico y financiero del *establishment*. En razón de que las herramientas de que disponen tanto el Consejo como el gobierno en las circunstancias actuales son insuficientes para alcanzar los objetivos de cualquier política no tienen sentido e incluso sería poco benévolo, hacer críticas a este organismo por su desempeño, con la posible excepción de algunos deslices tales como el pueril error de la congelación de precios de 1973, cuya consecuencia fue la escasez automática. El Consejo se limita a hacer recomendaciones: es sólo una de las fuentes que proporcionan información a la maquinaria de impuestos y gastos, maquinaria que recibe, además, información adicional acerca de la cantidad de dinero que debe gastarse, a quién corresponde desembolsarlo, a quién debe abonársele y dónde. A quién están dirigidos los informes del Consejo es todo un misterio, ya que es evidente que el Ejecutivo rara vez sigue sus recomendaciones, y se insulta la inteligencia del público con predicciones como las del *Informe Económico* del Presidente que el Consejo redactó en 1972, que entre otras cosas afirmaba con optimismo que ya casi se había terminado con la

inflación.¹⁸ La verdadera novedad del Consejo no reside en lo que el profesor Galbraith denominó su "incompetencia irresponsable" durante 1973, sino en las implicancias de su existencia misma. En 1976, un nuevo Consejo seguía pronosticando el fin de la inflación, así como la recuperación de la recesión. Algún día acertará en su pronóstico, aunque sea por casualidad.

Desde el punto de vista ideológico, la responsabilidad directa que asumió el gobierno federal por el empleo y el bienestar constituyó, prácticamente, el giro más radical que pudiera imaginarse. En él se distinguen dos aspectos. El primero, que ya hemos discutido, fueron las modificaciones legales que se originaron en Washington ante la aceptación de semejante responsabilidad. El segundo aspecto es la suposición de que el gobierno federal realmente puede ejercer ese control sobre la vida económica, en forma tal que puede garantizar el nivel futuro de pleno o semipleno empleo. En 1976 ya se habían profundizado las dudas al respecto. Nuestro conocimiento acerca del desarrollo económico anterior del país y de los adelantos que serían posibles si continuara existiendo la libre empresa refutaba la sabiduría y la factibilidad de esos controles. En primer lugar, se tenía la noción del funcionamiento del desarrollo capitalista, según lo expresara muy bien el profesor Schumpeter. Las depresiones, las deflaciones y el desempleo eran aspectos necesarios de ese desarrollo capitalista. Éstos eran los períodos de realineación forzosa de los factores de producción, necesarios para obtener las combinaciones eficientes que permitirían el éxito del período de expansión siguiente. El segundo tema era el problema físico fundamental que implica controlar algo tan vasto como un capitalismo orientado al consumidor, con los miles de millones de decisiones que se toman cada año en forma independiente y simultánea. Esta posición comprendía, que la posibilidad de que el control fuera verdaderamente efectivo era tan factible como que las olas del mar cumplieran las órdenes del rey Canuto. En 1931, el senador Gore, representante por Oklahoma, expresó esta sabiduría popular, al decir que la sanción de leyes haría tanto por la economía "[...] como podría hacer una resolución para impedir una enfermedad. Ésta es una enfermedad económica. Por lo mismo que no se puede impedir que la raza humana padezca una enfermedad, no se puede evitar un desastre económico de esta índole".¹⁹

Semejante pesimismo fue abandonado, en parte, como resultado de la preparación bélica para la Segunda Guerra Mundial, durante la cual se logró, finalmente, el pleno empleo con fuerzas armadas masivas, y también, como consecuencia de las implicancias de la política de la *General Theory* de Keynes: Con los presupuestos equilibrados cíclicamente, y las políticas fiscales y monetarias apropiadas, una economía que garantizara el pleno empleo se presentaba como una posibilidad real. Pero hubo una faceta que no tuvo en

¹⁸ Carl F. Christ, "The 1972 Report of the President's Council of Economic Advisers", *American Economic Review* 63. N° 4 (1973).

¹⁹ Arthur M. Schlesinger (Jr.), *The Age of Roosevelt*, vol. 1, *The Crisis of the Old Order 1919-1933*, Houghton Mifflin, Boston, 1957, p. 226.

cuenta el Consejo de Asesores Económicos: *la estabilidad de precios*, un aspecto de la promesa original de la economía dirigida. Durante el entusiasmo del primer momento por esa economía dirigida que se produjo después de la Segunda Guerra Mundial se pensaba que los "principios estratégicos" en materia de administración fiscal y monetaria eran los siguientes: "los ingresos fiscales del gobierno deberían ser superiores al gasto público durante los períodos de alto nivel de empleo en comparación con los períodos en que exista un marcado desempleo"; y "la moneda y el crédito deberían ser relativamente restringidos en períodos de alto nivel de empleo, y relativamente abundantes en períodos de marcado desempleo".²⁰

Transcurría 1950, y los economistas eminentes que escribieron estos asertos -Emile Despres, Milton Friedman, Albert Hart, Paul Samuelson y Donald Wallace tenían inclinaciones dispares. Sus trabajos partían de una serie de creencias axiomáticas acerca de la teoría económica y de la realidad histórica, relacionadas con la experiencia norteamericana con el ciclo económico durante los tiempos de paz. Lo único que podría llegar a resolver el problema sería un presupuesto federal equilibrado durante todo el transcurso del ciclo económico, junto con un hábil control monetario que estimulara los gastos durante la recesión y los restringiera en el período de expansión. Los precios relativos podrían fluctuar, pero la fiel ejecución de la política acordada sobre teoría y práctica impediría que los precios siguieran una "tendencia del mercado".

De todos modos, esas fuerzas que impidieron alcanzar la estabilidad de precios en la economía norteamericana resultaron ser el escollo contra el cual se hicieron pedazos los ideales de la política fiscal original. Ante los hechos, el sueño no pudo hacerse realidad.

La cuestión de si hubiera podido alcanzarse el pleno empleo con estabilidad de precios en una economía de paz aún no ha sido respondida. El año 1950 marcó el inicio de aumentos incesantes en los gastos gubernamentales, la gran "corriente keynesiana" que incluía gastos militares y cuasi militares de gran escala que nunca cesaron, y cuyas consecuencias a largo plazo han producido una inflación secular. La verdadera escasez que se produjo durante los años 1973-74, combinada con los esfuerzos de la Reserva Federal por compensar el déficit federal creciente con una decidida política de retracción monetaria, provocó las tasas de interés más elevadas y los aumentos de precios más violentos que ha soportado el país en tiempos de paz.

En 1951, ante el incremento de los gastos de la guerra de Corea, el profesor Arthur Smithies, además de predecir las consecuencias desestabilizadoras que la guerra tendría sobre la adopción de políticas, pronosticó

²⁰ "The Problem of Economic Instability", *Reddings in Fiscal Policy*, Richard Irwin, Homewood, III., 1955, p. 419.

lo que sucedería en sentido estructural:

"Es probable que el extenso período de preparación militar en que nos estamos embarcando provoque cambios permanentes en la relación del gobierno con las empresas. Las medidas de control que hoy son irreconciliables con la empresa privada pueden llegar a ser aspectos permanentes y compatibles en la economía del mañana".²¹

Como la realidad no puede deducirse de principios generales, Smithies no pudo prever el modo exacto en que esa nueva organización militar perpetua sobreviviría en una economía privada como la norteamericana. Unos años más tarde, el presidente Eisenhower tuvo una premonición más exacta del futuro, al reconocer los cambios que habían ocurrido durante su gobierno:

"Cada año gastamos en seguridad militar una cifra superior al ingreso neto de todas las organizaciones comerciales de los Estados Unidos.

Esta conjunción de una organización militar inmensa con una industria armamentista poderosa es una experiencia nueva para Norteamérica. La influencia total - económica, política, incluso espiritual - se percibe en cada ciudad, cada Congreso estadual, cada oficina del gobierno federal. Reconocemos que existe la necesidad imperiosa de este desarrollo, pero no debemos subestimar la gravedad de sus implicancias. Están comprometidos nuestro trabajo, nuestros recursos y nuestra subsistencia. Y también lo está la estructura misma de nuestra sociedad.

En los Consejos del gobierno debemos tomar precauciones para que el complejo militar-industrial no adquiera influencia indebida, sea en forma intencional o no. El potencial para que se expanda ese poder malasignado existe ya en el presente, y persistirá en el futuro".²²

En esta época es difícil encontrar palabras que describan la gravedad de las consecuencias: un billón de dólares gastados desde 1950 para satisfacer la demanda militar; una situación internacional ante la cual semejantes condiciones han llegado a considerarse normales, incluso deseables; la necesidad constante de adquirir armamentos nuevos, más sofisticados (y cada vez más caros). Llegó un momento en que la dilapidación militar dejó de tener importancia. Los políticos competían entre ellos por denunciar a los oportunistas del "bienestar", la educación, los almuerzos escolares; pero los miles de millones de dólares que se perdieron en la planta de misiles antibalísticos de Dakota del Norte, o los miles de millones malgastados en los sobrecostos del avión de carga C5A apenas suscitaron algún comentario de los candidatos presidenciales de 1976.

²¹ Arthur Smithies, "The American Economic Association Report on Economic Instability", *ibíd.*, p. 442.

²² Reimpreso en Melman. *Pentagon Capitalism*, app. B.

Diez años después del discurso de Eisenhower, el profesor Seymour Melman dio fin a su estudio concluyente sobre las consecuencias, *Pentagon Capitalism*, con otra advertencia del mismo tenor, en el último momento:

"Es inusual que una sola fuerza social ejerza una influencia controladora que cambie rápidamente el carácter de la vida de una sociedad extensa y compleja. Esa fuerza es la expansión del Pentágono y su manejo del Estado. Si no se adoptan medidas decisivas para revertir el crecimiento económico y general de estas instituciones, el Estado - si se salva de la guerra nuclear- seguramente se convertirá en el guardián de una sociedad sometida a la disciplina militar y dominada por el Pentágono y su manejo del Estado".²³

No corresponde profundizar aquí sobre este tema. Desde nuestra posición, el poder del Pentágono es otra imposición del extenso control político sobre el capitalismo norteamericano, la asignación directa de un amplio porcentaje -que puede llegar al diez por ciento- del PBI (contando todos los gastos militares o cuasi militares disimulados en el presupuesto federal) para fines militares ininterrumpidos, según un criterio que parece ser permanente. El Congreso no ha demostrado tener la predisposición suficiente para restringir estrictamente esa demanda militar ilimitada. Según lo señalan Alain Enthoven y K. Wayne Smith en su libro *How much is Enough?*, la habilidad del Pentágono para aplicar criterios de eficiencia estándares a los pedidos de compras militares resultó, en gran medida, infructuosa durante el régimen de Enthoven en la Oficina de Análisis de Sistemas.²⁴

El gasto militar es triplemente inflacionario: primero, porque, por lo general, los gastos de su estructura total necesariamente se financian con déficit; segundo, porque los gastos militares generan ingresos en la economía civil, en la forma de demanda de dinero, *pero no incorporan producto alguno* a la economía civil para ayudar a absorber esa demanda; tercero, porque dan vía libre a los proveedores para inducir aumentos en los precios, como es el caso de los contratos en los que se pacta un costo de producción flexible más un margen de utilidad fija. Los sobre costos son la consecuencia inexorable de tales procedimientos, y se han transformado en algo habitual; algunos son casi increíbles, como el desafortunado F-111.

Lo que puede afirmarse acerca de los gastos militares es aplicable también, aunque tal vez en un grado menor, a la mayoría de los desembolsos del Estado federal. Y esto nos trae a la memoria el comentario que Adam Smith hizo al respecto, en el año 1776:

²³ *Ibíd.*, p. 227

²⁴ Alain Enthoven y K. Wayne Smith, *How Much is Enough?* Harper & Row, New York; 1971.

"El empobrecimiento de las grandes naciones nunca es provocado por la prodigalidad y la mala conducta de los individuos, pero sí puede ser culpa del sector público. En la mayoría de los países se asigna el total de la renta fiscal, o gran parte de ella, para mantener personas improductivas. Éstas son las que conforman una corte numerosa y espléndida, una Iglesia oficial enorme y flotas y ejércitos imponentes, que nada producen en tiempos de paz, y que en tiempos de guerra no obtienen nada que justifique el gasto de mantenerlos, aun mientras transcurre la guerra. Como esas personas no producen nada, se las mantiene con el producto del trabajo de otros hombres [...]. Esas personas improductivas, para cuyo mantenimiento debería asignarse sólo parte de las reservas, pueden consumir una porción tan grande del ingreso total, y en consecuencia obligan a una usurpación de tal magnitud de los capitales, de los fondos destinados al mantenimiento del trabajo productivo, que toda la frugalidad y la buena conducta de los individuos no pueden compensar el desperdicio y la degradación de la producción que ocasiona esta usurpación violenta y compulsiva".²⁵

No necesitamos continuar citando a Adam Smith para llegar al punto clave: los recursos que el gobierno utiliza no puede aprovecharlos el sector privado.

El incremento despiadado del gasto federal se consigue en parte a través de los impuestos visibles, y en parte con un medio más ingenioso: la inflación. Con uno u otro método se sustraen bienes y servicios del sector privado. En el primer ejemplo, se expropia y transfiere la demanda de dinero en forma de impuestos; en el segundo, el gobierno compra lo que quiere, cualquiera que sea el precio necesario, y el consumidor es quien paga, privándose de consumir, al advertir que su ingreso monetario no es suficiente para competir con las compras del gobierno. En el primer caso la expropiación se logra con medios democráticos: el Congreso autoriza los gastos abiertamente. En el segundo caso, el método de expropiación es menos evidente: el Congreso eleva el límite del endeudamiento (una medida que el ciudadano promedio no puede comprender), el gasto público provoca déficit y se emplea el mecanismo de precios, en combinación con medidas oportunas del Sistema de la Reserva Federal para sustraer bienes y servicios de la economía privada. Como resultado, aumenta la deuda nacional y, a su debido tiempo, también la oferta de dinero. Los efectos multiplicadores del ingreso hacen que los precios, la oferta de dinero, el PBI y la carga impositiva que el gobierno federal estructura en forma progresiva aumenten en una proporción mayor que el incremento inicial de la deuda nacional. El eufemismo con que se conoce esta forma de expropiación en la jerga económica es "una economía de ajuste de ingreso", y se le dice a la gente que ella los hará más ricos. El engaño es transparente, pero, políticamente, es mucho más

²⁵ Adam Smith, *The Wealth of Nations*, Modern Library, New York, 1937, pp. 325-26

aceptable que la expropiación directa de bienes y servicios para cancelar las cuentas federales.

Cuadro 1
Las finanzas federales y la economía nacional

Año	Deuda Bruta	Precios al consumidor (1967=100)	Oferta mon. *	PBI	Ingresos fiscales	Producción industrial (1967=100)	% de desempleo
	u\$s (en miles de millones)		u\$s (en miles de millones)				
1965	320,9	94,5	315	684,9	116,8	89,2	4,0
1973	457,1	150,0	540	1.235,5	240,0	120,0	5,0
Increment (%)	42,4	58,7	71,4	80,4	105,5	34,5	25,0

Fuente: *Statistical Abstract of the United States*.

* Moneda fuera del sistema bancario más demanda y depósitos a plazo.

El cuadro 1 ilustra el aparato del sistema de inflación secular que se produjo entre la expansión masiva de los desembolsos por la guerra de Vietnam en 1965 y el último año completo de la administración Nixon, 1973. En términos de porcentajes, la deuda federal tuvo el menor incremento, seguida por el aumento en los precios al consumidor. La mayor oferta de dinero representaba una variable directamente relacionada: la creación de depósitos y los incrementos monetarios. El PBI, cuya expansión normal se vio inflada por una mayor demanda de dinero (y precios), creció aun más; y los ingresos fiscales, equipados para este fin con la progresividad en las alícuotas impositivas, constituyeron el indicador inflacionario que registró el mayor incremento. En consecuencia, las medidas inflacionarias del gobierno de hecho fortalecieron la posición de sus propios ingresos. Empero, es evidente que estos resultados podrían obtenerse únicamente a través de un déficit progresivo y un PBI incremental. En la recesión 1974-76 la situación se volvió tan incontrolable que se abandonó toda preocupación por ajustes más sutiles.

En términos reales, las cifras revelan un resultado muy diferente. La producción industrial aumentó sólo un treinta y cinco por ciento entre 1965-73, una tasa anual promedio apenas superior al cuatro por ciento. En lo que respecta a la promesa de pleno empleo, existen algunos inconvenientes. ¿Qué se entiende por pleno empleo? No está definido. La tasa de desempleo que corresponde a 1965, el cuatro por ciento, no es terriblemente alta, pero es superior a las de 1953 y 1969, y en total es un veinticinco por ciento inferior a la de 1973. Por lo tanto, no se alcanzó el pleno empleo, no importa cómo se lo defina (a menos que la definición de pleno empleo sea enteramente política). Entre 1974-76, con la producción paralizada y con precios aun más elevados, el desempleo superó el ocho por ciento de la fuerza laboral. De todos modos, el desempleo entre las minorías doblaba el promedio nacional, y las tasas variaban considerablemente en las diferentes regiones de los Estados Unidos. La combinación de un bajo

crecimiento real y una tasa de desempleo elevada durante períodos en que el PBI nominal aumenta constituye recesión con inflación, el mundo moderno de la economía de los agregados. Ahora, en lugar de referirnos a la estabilidad de precios con pleno empleo, hablamos de la presión salarial, o del empuje de los costos: inflación con un supuesto equilibrio entre la inflación y el desempleo. En 1976, ante el daño que provocó la recesión de 1974-76, uno hubiera preferido, al menos, volver a la recesión inflacionaria de Nixon..

La combinación de recesión e inflación es la consecuencia lógica de una economía aplastada por toda clase de controles exógenos -limitada por la absorción absoluta por parte del gobierno de más de un tercio de la producción total- y de una estructura gubernamental que, en todos sus niveles, emplea *una de cada seis personas de la fuerza laboral*. Estos son componentes importantes del mundo económico que hemos creado y debemos vivir con ellos. El mundo del pleno empleo y la *estabilidad* de precios que imaginaron los economistas de la década de 1950 hoy en día resulta absolutamente utópico.