

---

## La Presidencia de Reagan: Los primeros 100 días

Para elaborar el presente trabajo hemos utilizado mucha de la información aparecida en la sección "Política Interna" de la carta informativa mensual "Estados Unidos: perspectiva Latinoamericana" del Instituto de Estudios de Estados Unidos del C.I.D.E. Dichos textos han sido elaborados por el autor en colaboración con Ana Pricila Sosa cuya participación en dicho trabajo desea reconocer. Naturalmente, tanto la organización como las conclusiones del presente artículo son de su exclusiva responsabilidad y sólo a él comprometen.

Luis Maira

**U**na de las afirmaciones más frecuentes entre los analistas que se ocupan del sistema político norteamericano, es que la suerte de cualquier nueva Administración se define en los seis meses que siguen a una elección presidencial. Esto incluye dos etapas bien definidas: el período de transición, que corresponde a los esfuerzos de organización para la toma del poder —en este caso las significativas diez semanas que mediaron entre el 4 de noviembre de 1980 y el 20 de enero de 1981— y la etapa de instalación de la Administración republicana que ha tenido lugar en los tres meses posteriores a la transmisión del mando.

El cambio de gobierno en Estados Unidos, especialmente cuando el poder se transfiere de un Partido a otro, origina siempre un proceso interesante y peculiar. A través de un variado número de acciones y decisiones políticas se va marcando la tonalidad y el estilo del nuevo gobierno, se definen los principales grupos de poder para el próximo cuatrienio, se comienza a completar el estilo de gestión presidencial del nuevo mandatario y, sobre todo, se va dando un perfil definitivo al programa de trabajo, esbozado en términos apenas genéricos en la Convención Nacional del Partido en torno a aquellas ideas-fuerza que en una perspectiva más bien electoral, resultaba conveniente que el entonces candidato destacara.

En el caso del actual gobierno republicano, se han reunido todas las condiciones para que este período haya tenido la máxima importancia en materia de definiciones políticas y aunque en un proceso político como el norteamericano, siempre es posible esperar virajes o cambios sorpresivos de

---

línea política, todo parecería indicar que a estas alturas ya se han definido las tendencias y características principales del Ejecutivo que gobernará a Estados Unidos hasta comienzos de 1985.

El propósito del presente trabajo, es por lo mismo, efectuar un análisis en proyección de esta etapa, poniendo especial énfasis en aquellos elementos que están llamados a tener una mayor incidencia en el proceso de toma de decisiones del Presidente Reagan, así como en los márgenes de maniobras de que éste va a disponer cuando se trate de profundizar los aspectos básicos de la política doméstica y exterior que en sus trazos más generales ya ha definido en esta primera fase.

### **El manejo de la transición y el estilo presidencial de Reagan**

Uno de los más conocidos científicos políticos norteamericanos que se ha especializado en el funcionamiento de la Presidencia, el Profesor de la Universidad de Harvard, Richard Neudstadt, ha insistido en varios de sus trabajos en el carácter único de cada gestión presidencial y en la existencia de un "estilo" de trabajo de cada jefe de Estado norteamericano que resulta clave para comprender y seguir adecuadamente su acción de gobierno.

Esta advertencia, en el caso de Ronald Reagan ha resultado particularmente importante, puesto que el actual Presidente expresó desde la campaña electoral con toda franqueza su disposición para organizar la forma de operación de la Casa Blanca y cambiar significativamente muchas de las pautas de funcionamiento que han aplicado sus predecesores en el cargo, todos los cuales de una forma más o menos consciente, han trabajado en el marco de la gran reorganización iniciada a fines de los años

treinta por Franklyn Delano Roosevelt. Este modelo vigente, se puede caracterizar como la sumatoria de dos estructuras de poder complementarias: un ámbito más tradicional que los autores caracterizan como "la Presidencia institucional" y que corresponde a la actividad de los Departamentos y Agencias públicas que integran la crecida administración central norteamericana, con todo su impacto burocrático de más de tres millones de funcionarios civiles y sobre dos millones de personal adscrito a la Fuerza Armada que manejan cada año un presupuesto de más de 400 mil millones de dólares y un segundo ámbito conocido como "la Presidencia personal" que consiste precisamente en reducidos equipos con gran poder decisorio que actúan junto al Presidente en la propia Casa Blanca y un pequeño número de mecanismos de coordinación de política del tipo del Consejo de Seguridad Nacional, la Oficina de Administración y Presupuesto o el Consejo de Asesores Económicos<sup>1</sup>, que le aseguran al jefe de gobierno una capacidad de decisión en los temas más críticos y de conducción gubernamental de las principales políticas públicas.

Dentro de este marco de trabajo, los diferentes Presidentes norteamericanos a partir de Truman, al término de la Segunda Guerra Mundial, han tenido como su principal preocupación el control del impacto de la burocracia y la erosión de las influencias del llamado "gobierno permanente" que éstas pretenden instaurar, al mismo tiempo que

<sup>1</sup> Para una explicación de los antecedentes que originaron las principales agencias que integran la Oficina Ejecutiva del Presidente, puede verse el trabajo de Stephan Hess, *Organizing the Presidency*, The Brookings Institution, Washington, D.C. 1976.

buscan crear condiciones para aplicar en la forma más eficaz posible sus programas de trabajo. El resultado de este esfuerzo ha sido un fortalecimiento progresivo del poder del que dispone el Presidente, cuyos efectos y riesgos más perturbadores pudieron advertirse claramente durante el proceso de *Watergate* y el "impeachment"<sup>2</sup> que llevó a la renuncia de su cargo a Richard Nixon en agosto de 1974. Este episodio, que no constituyó más que la culminación de un prolongado proceso de conflictos y contradicciones en la estructura de poder de Estados Unidos, ha dejado pavimentado el terreno para enmiendas y modificaciones en el funcionamiento de la Presidencia, cada vez que, como lo comprueban numerosas encuestas de opinión, los norteamericanos han dejado de creer que cuentan con "el régimen político más perfecto que existe sobre la faz de la tierra".

Un conjunto de evaluaciones pesimistas reflejan en el plano teórico hasta qué grado la producción académica más reciente se ha hecho cargo de estos desajustes que caracterizan el funcionamiento del Estado y la sociedad norteamericana. Como ha señalado apropiadamente Atilio Borón: "Ronald Reagan y Margaret Thatcher hablan de la crisis del Estado Benefactor; Jürgen Habermas, Claus Offe y Alan Wolfe de la crisis de legitimidad; James O'Connor de la crisis fiscal del Estado; Daniel Bell de la crisis cultural; Robert Nisbet de la crisis de las estructuras sociales intermedias; Theodore Lowi de la crisis ideológica y Samuel Huntington anuda todos estos cabos sueltos en la crisis de las democracias. Políticos e intelectuales;

<sup>2</sup> The Impeachment Report (in the case of Richard M. Nixon), New American Library, New York, 1974.

conservadores, liberales y marxistas coinciden en afirmar la existencia de una crisis, aún cuando sus explicaciones sean diversas y el papel asignado a la crisis económica no sea de igual importancia en todos los casos."<sup>3</sup>

No es necesario ejercitar demasiada agudeza para comprender que estas visiones reducen los márgenes y perspectivas de la democracia en Estados Unidos. De acuerdo al razonamiento ya clásico de Huntington, la contradicción entre democracia y pérdida de gobernabilidad debe resolverse sacrificando los márgenes de la primera para ampliar los espacios efectivos de vigencia de la última, lo que legitima todos aquellos reajustes de la organización política que se efectúan con el propósito de incrementar la capacidad de dirección del gobierno, no obstante que muchos de éstos reduzcan la vigencia de las garantías individuales o preparen el terreno para formas futuras de ejercicio político autoritario.

El ascenso y la victoria de Ronald Reagan forman parte de este proceso y corresponden a la hegemonía de una nueva corriente de pensamiento de extrema derecha, los neoconservadores,<sup>4</sup> lo que

<sup>3</sup> Atilio Borón, *Capitalismo, Liberalismo y Democracia: la revisión neoconservadora* (Mimeo), CIDE, México, 1981.

<sup>4</sup> Para una síntesis sobre las ideas y representantes más característicos de la corriente neoconservadora puede consultarse: Peter Steinfels, *The Neoconservatives. The men who are changing America's Politics*. Simon and Shuster, Nueva York, 1979; Daniel Bell (Ed.) *The radical Right*, Doubleday Anchor Books, Nueva York, 1964; Seymour Martin Lipset y Earl Raab, *The politics of unreason*. University of Chicago Press, Chicago 1978. Un buen análisis crítico se puede hallar en: Lewis Coser e Irving Howe (Eds.) *The New Conservatives. A critique from the Left*. Meridian Books, Massachusetts, 1977.

---

al interior del Partido Republicano se ha reflejado en el predominio de la corriente más radical que encabeza precisamente desde mediados de los setenta el ex-Gobernador de California, que hoy se ha convertido en Presidente de la Unión Americana. Por lo mismo, no puede extrañar que ya en la etapa de transición previa a su llegada al poder, Reagan haya dado gran importancia a los cambios de estructura del gobierno de Estados Unidos y que haya ido prefigurando desde entonces, modalidades de trabajo nuevas que se compaginan bien con sus posiciones y proyectos políticos.

Esto se refleja en primer término en el visible "estilo empresarial" que caracteriza a la actual Administración. Desde que varios especialistas en los problemas internacionales subrayaran, durante la década pasada, que la pérdida de hegemonía norteamericana tenía entre sus explicaciones principales la complejidad y el entramamiento burocrático de las actividades del gobierno y que, por tal motivo era necesario otorgarle a éste la eficiencia y el funcionamiento jerárquico tan característico de las grandes corporaciones, una de las ideas que permanentemente han subrayado los conservadores ha sido la de remodelar el gobierno federal de acuerdo a las pautas y criterios vigentes en el mundo empresarial. El propio Reagan fue siempre un firme partidario de esta idea y al llegar al poder se ha dado a la tarea de aplicarla resueltamente. De acuerdo a sus propias palabras, ha intentado constituir "el equipo de gobierno más poderoso de las últimas dos décadas", en el que algunos de los personajes más relevantes de la iniciativa privada han conformado lo que él mismo calificó como "un buró de Directores de una empresa". Por esto, en la selección de sus principales colaboradores buscó "a gerentes más

que a expertos", y, por primera vez en los últimos años, las personalidades más relevantes del mundo académico a la manera de un McGeorge Bundy, Henry Kissinger, Zbigniew Brzezinski, han cedido el lugar a personajes como Donald Reagan, Malcom Baldrige, o William French Smith, que llegan al gobierno con una hoja de servicio en la cual dominan las actividades realizadas en algunas de las mayores corporaciones norteamericanas o en exitosas trayectorias en el sector financiero.

Con todo, este relevo de las personalidades universitarias de algunas de las posiciones políticas de mayor significación, no corresponde a una desvalorización de los aportes que éstos puedan realizar en el trabajo político. Por el contrario, al Presidente Reagan le interesa vivamente tener en su propia Oficina Ejecutiva un aporte de "intelligentsia" que le ayude a tener respuestas e ideas nuevas para encarar las cambiantes realidades de la situación doméstica e internacional. En este sentido, tal como se verá cuando examinemos la nueva estructura interna de la Casa Blanca, hay un rol importante en el actual gobierno para los especialistas, de los que se espera que propongan al Presidente los conceptos centrales de la estrategia dirigida al cumplimiento de las funciones y planes gubernativos, aunque ahora actuando sólo como asesores.

Un segundo elemento que sobresale en las modalidades de trabajo que ha implementado el nuevo jefe de Estado, es su afán por apegarse a los criterios que él mismo aplicó durante su desempeño como gobernador de California entre los años 1967 y 1975. Por lo mismo, el conocimiento de los principios aplicados en esa etapa, se ha convertido desde ya en un eficaz auxiliar para el estudio



de las políticas y decisiones que debe resolver la Casa Blanca en los años venideros. En síntesis, durante dicha etapa Reagan desarrolló un trabajo basado en un pequeño equipo de colaboradores directo que funcionaban en estrecho contacto entre sí sobre la base de reuniones informales realizadas casi diariamente, y durante las cuales se hacía una evaluación colectiva de las tendencias principales de la coyuntura que enfrentaban así como de las medidas que se debían adoptar. Este sistema fue tomado del denominado "gabinete interior" (*inner cabinet*) que fuera puesto en práctica en el sistema político de Gran Bretaña durante la Segunda Guerra Mundial,<sup>5</sup> como un correctivo a las dificultades de funcionamiento de un equipo ministerial que se había tornado muy numeroso y que por lo mismo no resultaba apropiado para adoptar las decisiones rápidas y eficaces que exigía la situación de crisis.

Resulta casi innecesario insistir en que este sistema de funcionamiento político es muy apropiado para una personalidad con las carencias y limitaciones formativas de Ronald Reagan, puesto que le permite un contacto permanente con aquellos de sus colaboradores que pueden adiestrarlo respecto a los problemas que debe resolver, pero dentro de un contexto en que la presencia de otros altos funcionarios, que con él colaboran, ayuda a plantear las preguntas y a examinar críticamente las propuestas que requieren una decisión política. En el pasado, esta forma de trabajo que ahora el Presidente ensaya a escala nacional, le ayudó a obtener un conocimiento de los problemas del Estado

5 Vid. Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Editorial Ariel, Barcelona, 1969.

---

que dirigía, sin caer en las dependencias ni en las fallas de fiscalización que habrían sido inevitables en una relación directa e individual con tal o cual especialista.

Ronald Reagan ha sido por lo demás, desde sus orígenes un dirigente político que delega buena parte de las responsabilidades y decisiones, fijando a sus colaboradores algunos lineamientos muy gruesos que expresan sus ideas y preocupaciones centrales. El terreno de sus habilidades, que tiene mucho que ver con su bien conocido pasado, se vincula especialmente con la proyección pública de ciertas ideas centrales. Por ello se definió siempre como "un político-comunicador". Ahora ha pasado a ser un "Presidente-comunicador" que más que ocuparse de la definición de los lineamientos de un proyecto nacional o de las visiones que confieran carácter a las diversas políticas especializadas, se ve a sí mismo como una especie de jefe de relaciones públicas de alto nivel, que se encargará de transmitir al país las conclusiones del trabajo de elaboración colectiva que en lo sustancial recaerá sobre los miembros del equipo ministerial y sobre sus principales colaboradores dentro de la Casa Blanca.<sup>6</sup>

Un método de trabajo como éste, supone algunas exigencias y requisitos que si bien han sido debidamente tomados en cuenta, al punto que concitaron buena parte del esfuerzo del equipo que preparó la transición, en la práctica se ha mostrado que no son nada fáciles de aplicar. Entre éstos los más importantes son: 1) La definición de líneas de competencia clara entre los distintos funcionarios, de tal manera que se pueda reducir a un míni-

mo los conflictos de atribuciones y las contiendas burocráticas que ya parecen consustanciales al sistema político norteamericano, y 2) La ausencia dentro del equipo de primer nivel, de personalidades políticas con vuelo propio, de aquéllas que anteponen sus intereses y figuración personal o que actúan con tozudez en la defensa de sus puntos de vista propios sin subordinarse a las exigencias de un trabajo coordinado, en el que se busca coherencia ideológica por una parte y estructura jerárquica clara, por otra. Como tantas veces ocurre, el grupo de asesores políticos del Presidente Reagan, ha sido capaz de resolver bien en el papel estos problemas, pero luego se ha encontrado con que en el rodaje mismo de la actual Administración se han presentado las dificultades que cuidadosamente se había señalado que se debían evitar.

### La nueva estructura operativa de la Casa Blanca

Los criterios y principios enunciados condujeron de un modo casi natural al nada fácil intento de remodelación que Reagan pretende realizar de la Presidencia norteamericana. El eje de este intento ha pasado por un conjunto de cambios introducidos en la Oficina Ejecutiva del Presidente, precisamente la entidad que Roosevelt creara luego de que el *Informe Brownlow*, relativo al funcionamiento del gobierno norteamericano indicara en 1930 que el jefe de Estado debía disponer de mayor asesoría y mayor ayuda para la realización de sus tareas. El problema ha consistido, sin embargo, en que la gradual ampliación de las oficinas y agencias colocadas bajo un control presidencial inmediato, ha llevado a la materialización de pugnas cada vez más extendidas en la medida

<sup>6</sup> Dick Kirschten, "The communicator President", en: *National Journal*, Enero 10 de 1981, p. 66.

que los Departamentos y las instancias de la Administración central se muestran cada vez menos dispuestas a encuadrarse dentro de las directivas políticas que el Ejecutivo Federal va definiendo. Un buen ejemplo de este tipo de dificultades fue la disputa que, durante la Administración Carter se pudo advertir entre el Secretario de Estado, Cyrus Vance y el Consejero de Seguridad Nacional del Presidente, Zbigniew Brzezinski, en relación al manejo de los asuntos exteriores y a la interpretación que, particularmente en los casos más críticos debía darse al "interés nacional norteamericano", lo cual acabó por generar un dualismo desgastante y paralizador que desdibujó durante la segunda parte del último gobierno demócrata todas las posiciones internacionales de Washington como consecuencia de la existencia de dos estrategias que en último término resultaron inconciliables.<sup>7</sup>

Con una perfecta conciencia de estas dificultades, el actual Presidente ha tratado de simplificar el trabajo interior de la propia Casa Blanca, desburocratizar y establecer líneas de mando clave dentro de ella como una suerte de prerrequisito para asegurar el éxito político de su Administración. Esto se ha traducido en la aplicación de un nuevo mecanismo de trabajo del Ejecutivo norteamericano (ver organigrama anexo) con la que se pretende definir exactamente los rasgos jerárquicos de sus colaboradores, establecer un responsable principal y evitar que surgieran pugnas o divisiones entre la gente que trabaja junto a él.

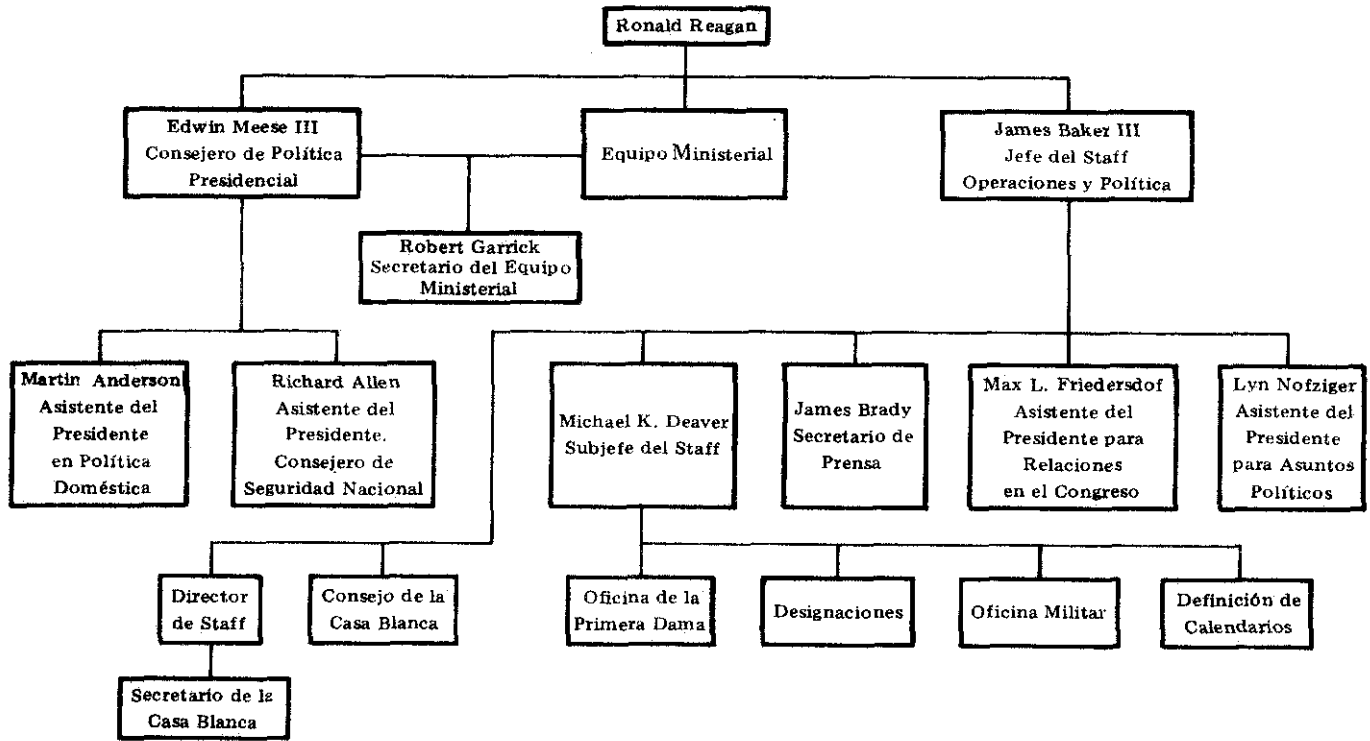
<sup>7</sup> Vid., Stephen Hess, *Op. Cit.* y André Tunc, *Les Etats Unis*, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, Paris, 1971.

La innovación más importante de este esquema, es el establecimiento de un responsable principal al interior de la Oficina Ejecutiva del Presidente, con el rango de Consejero de Política Presidencial, un tipo de cargo que por la enorme concentración de poder que conlleva no había sido implementado en Administraciones anteriores.

Pero en este caso los antecedentes concretos califican todavía más la decisión de Reagan en la medida que la persona designada como Consejero de Política Presidencial es un estrecho e influyente asociado suyo. Edwin Meese III pertenece al núcleo de sus primeros colaboradores en el estado de California donde se constituyó en el principal organizador, negociador y sintetizador de la información durante los ocho años en que el actual Presidente actuó como gobernador de ese estado, hasta el punto de llegar a convertirse en una persona indispensable para la solución de cualquier problema político que Reagan deba resolver. Asociado junto a éste en la fundación del *Institute for Contemporary Studies*<sup>8</sup> una institución conservadora con sede en San Francisco que desde 1972 viene realizando investigaciones muy actualizadas sobre temas coyunturales, Meese desempeñó las posiciones más importantes en el manejo del ascenso político de Ronald Reagan. Jefe de Comando General en la campaña electoral primero, pasó a desempeñarse también como Director del equipo de transición, lo que le dio pleno acceso a todas las decisiones orgánicas y de política que se prepararon para el nuevo gobierno, al mismo tiempo que

<sup>8</sup> Michael R. Gordon, "Right-of-Center Defense Groups - The Pendulum has swung their way", en *National Journal*, enero 24 de 1981, p. 128 y ss.

NUEVA ESTRUCTURA DE LA OFICINA EJECUTIVA DEL PRESIDENTE



le permitió influir en la decisión de los nombres de las personas que debían desempeñar los principales cargos ejecutivos. Todos estos antecedentes explican por qué a pesar de que no ha desempeñado funciones públicas de significación ni tenía, como otros personajes, una figuración nacional al llegar a la Casa Blanca, Edwin Meese III se ha constituido desde el principio en uno de los personajes con más poder dentro del nuevo gobierno.

Las funciones específicas del Consejero de Política Presidencial consisten en centralizar y coordinar el trabajo del Presidente con el equipo de ministros, a la vez que asegurar el papel subordinado del resto de los asesores y agencias del interior de la misma Casa Blanca. Se señaló que en su trabajo uno de sus objetivos más claros debía ser devolver una alta prioridad a las relaciones con el Congreso y reducir las funciones del Consejo de



Seguridad Nacional a las tareas originales de coordinación que le encomendara el *National Security Act* de 1974, garantizando que cualquier idea nueva que pudiera surgir sobre la política exterior se canalizara por su conducto al Presidente.

Un aspecto importante de las nuevas funciones que Reagan ha encomendado al propio equipo de la Casa Blanca que Meese dirige, es la elaboración de estudios y propuesta de nuevas concepciones sobre aspectos económicos, sociales e internacionales. Para estos efectos el Consejero de Política Presidencial tendrá bajo su mando directo a los dos principales encargados de asesorar directamente al Presidente y suministrarle propuestas creativas de políticas: Martin Anderson, quien actúa en el campo de los asuntos de política doméstica, y Richard V. Allen, quien es el Asesor en materia de política exterior desde su función, hoy disminuida, de Consejero de Seguridad Nacional. Esto significa que la propia Oficina Ejecutiva del Presidente tiene ahora el carácter de centro de creación de nuevo pensamiento, una suerte de *think-tank* propio situado en las instancias más inmediatas a Reagan que se ha ido convirtiendo en una nueva herramienta de poder para Meese.

Respecto de esta reestructuración, es importante subrayar que el segundo funcionario en jerarquía, el jefe de staff de Operaciones y Políticas, James A. Baker III, no tiene los antecedentes políticos de Meese; no es californiano ni tiene vinculación personal con el Presidente, por lo que en la decisión de los problemas importantes su ingerencia es escasa. Sus funciones aparecen como más bien administrativas y vinculadas al trabajo interno, por lo que no tiene relaciones directas con la prensa y los medios de comunicación. Esto condiciona

su posición a su eficiencia y capacidad para dar apoyo logístico a las demás operaciones de la Casa Blanca y asegurar su posición subordinada.

En cambio el subjefe del staff, Michael Deaver, que aparece como segundo de Baker, sí es un hombre influyente y con contactos políticos, a la vez que un íntimo asociado del propio Consejero de Política Presidencial, por lo que éste ha ido vinculándolo progresivamente a las tareas de coordinación directa del trabajo con el propio Presidente en un plano cuando menos equivalente al que cumple James A. Baker III, quien ha encontrado en este hecho una razón adicional para afianzar su subordinación y lealtad a Meese.

Un último punto que interesa subrayar en relación a la nueva estructura de la Oficina Ejecutiva del Presidente, es la creación del cargo de Secretario del Equipo Ministerial. En un modelo político presidencial como el norteamericano, donde no existe la institución del "gabinete" entendida como una persona política colectiva que está sometida a la responsabilidad política frente a la mayoría parlamentaria, no tiene mucho sentido en principio la constitución de este "eslabón" entre los Secretarios de los 13 Departamentos y el propio Meese. Pero esta situación se despeja si se tiene en cuenta una de las propuestas que con mayor énfasis ha planteado Edwin Meese al propio Reagan: el establecimiento en Estados Unidos de un gabinete interior que aparece más bien como un "supergabinete" puesto que lo integran los Secretarios de Estado, Defensa y Tesoro, y el Procurador General de Justicia, el Director de la Agencia Central de Inteligencia y el Consejero de Política Presidencial. Y aunque hasta la fecha no se ha anunciado el propósito de institucionalizar a este cuerpo, en la práctica, su funcionamiento

---

es real y viene a cambiar el balance de poder del Ejecutivo norteamericano (del mismo modo que ocurrió en Inglaterra cuando se lo implementó, puesto que establece inevitablemente dos categorías de ministros con rango y cuotas de poder muy diferenciadas).

### El perfil del equipo ministerial

En contraste con lo que acontece en cuanto al funcionamiento de la Casa Blanca, en la configuración y trabajo de los Departamentos no se advierten mayores innovaciones orgánicas, al menos por el momento. Después de atacar reiteradamente durante la campaña presidencial la creación de los dos nuevos Departamentos organizados por el Presidente Carter, el de Energía y el de Educación que anunció iba a suprimir, el Presidente Reagan, ya en el poder, ha mantenido la estructura de 13 ministerios que encontrara al llegar a la Casa Blanca y ha llenado estos cargos con personas que reflejan bien el delicado balance de poder a que él debe hacer frente. De ahí que encontremos en el equipo ministerial una combinación de colaboradores inmediatos suyos con antiguos cuadros del *establishment* republicano, más moderados y pragmáticos en sus concepciones políticas, que se haya intentado un balance equilibrado en cuanto a los orígenes regionales y se haya buscado --no siempre con éxito-- integrar a personeros de confianza de los principales organismos conservadores y grupos de poder.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Una caracterización completa de cada uno de los ministros que colaboran con Reagan puede encontrarse en: *Cuadernos Semestrales de Estados Unidos No. 9*, Instituto de Estudios de Estados Unidos, CIDE, México, 1981, dedi-

Al concluir la nominación de los responsables de las diferentes carteras ministeriales, un proceso que esta vez se alargó durante muchas semanas y dio una primera pista de las dificultades que luego surgirían en el gobierno, el Presidente Reagan se expresó en términos altamente elogiosos respecto a sus colaboradores. En la práctica, sin embargo, el equipo ministerial de Reagan dista de sobresalir por la excelencia de sus integrantes y responde más bien a la vieja tradición de colaboradores discretos que tanto necesita un sistema político que tiene al Presidente de la República como el actor central y la figura determinante de su vida política.

El actual equipo responde en lo fundamental a la tradición republicana, por lo que está fuertemente influido por hombres de negocios del Este y por abogados ligados a la iniciativa privada. Ha balanceado apropiadamente a una minoría de antiguos colaboradores directos del Presidente en su periodo californiano como James Edwards, Secretario de Energía, Caspar Weinberger, Secretario de Defensa, o William Casey, Director de la CIA, con una mayoría de ex-funcionarios que ya ganaron experiencia en otras administraciones republicanas. Se advierte en él una escasez de "ideólogos" y un predominio del estilo conservador pragmático, resultando claro que al definir a sus colaboradores Reagan trató de dar homogeneidad política a su equipo y desechó expresamente el sistema de representación directa de determinados grupos de presión, un mecanismo que en anteriores gobiernos había mostrado enorme fuerza. De esta manera ha designado a un Secretario del Interior como James Watt que había estado directamente

cado precisamente al tema de "La Administración Reagan y los límites de la hegemonía norteamericana".

vinculado a una Fundación especializada en luchar en contra de las regulaciones ambientales (denominada *mountain States Legal Foundation*), en circunstancias que la regulación del ambiente y la administración de las enormes propiedades estatales y parques nacionales constituye la principal función de este ministerio. Ha nombrado Ministro del Trabajo a un hombre como Raymond J. Donovan, caracterizado por ser un prominente empresario (y el principal accionista de la firma *Schivone Constructions Co.*) a pesar de las objeciones que el anuncio de su nombramiento despertó entre numerosos líderes importantes del movimiento obrero.

En cuanto a su composición étnica, el equipo ministerial de Reagan está predominantemente formado por hombres blancos, la mayoría de ellos mayores de 55 años de edad; tiene un sólo negro, el Secretario de Vivienda y Desarrollo Urbano Samuel Pierce, aunque por las posiciones muy conservadoras de éste, difícilmente se podría decir que represente a las organizaciones más influyentes de la comunidad de color y aunque se especuló bastante en los días previos a la transición del mando respecto a la posibilidad de que por primera vez se nombrara a un ministro de origen hispano, esto no se materializó una vez que Philip Sánchez, quien estaba incluido entre los candidatos para asumir el Departamento del Interior, renunció a su eventual nominación. Igualmente débil es la representación femenina, puesto que en las funciones de rango ministerial hay una sola mujer, la Embajadora ante Naciones Unidas, Jeane Kirkpatrick y el propio Reagan ha expresado dudas respecto a si mantendrá este cargo entre los que se asimilan por su importancia al de titular de un Departamento.

En materia de línea política, los altos funcionarios del área de política doméstica, aparecen

estrechamente vinculados a las más influyentes organizaciones empresariales de Estados Unidos y esto explica que estén aplicando políticas que corresponden a las perspectivas de la libre empresa; esto es particularmente claro en el área de la energía (donde si bien el actual Secretario James B. Edwards es un cirujano dentista de profesión, desde la época en que fuera gobernador del Estado de Carolina del Sur se ha mostrado como un claro partidario de las soluciones de mercado para los problemas energéticos y como un sostenedor de los programas de energía nuclear) y en la de la agricultura y los recursos naturales (donde el Secretario de Agricultura, John R. Block se ha definido como un firme antagonista a las regulaciones federales en la agricultura y como partidario de que sean las propias organizaciones de empresarios agrícolas las que determinen las condiciones de funcionamiento del sector). En el área de la política económica, encontramos un cierto equilibrio entre los partidarios de las nuevas teorías conservadoras de la economía del lado de la oferta (*supply-side economics*), representados por el Director de la Oficina de Administración y Presupuesto, David Stockman, quien anunció apenas fue designado, que buscaría implementar rápidamente la propuesta de reducción de impuestos que estos grupos persuadieron a Reagan que apoyara durante la campaña y los empresarios de un corte conservador tradicional que están bien representados por el Secretario del Tesoro, Donald Reagan y el de Comercio, Malcom Baldrige.<sup>10</sup> Como es usual

<sup>10</sup> Una exhaustiva caracterización de la política económica de la Administración Reagan se puede encontrar en el trabajo de Roberto Bouzas, "La política económica del gobierno republicano: contenidos, obstáculos y



en los gobiernos republicanos, un agricultor importante del Medio Oeste está a cargo del Departamento de Agricultura.

perspectivas". en: *Cuadernos Semestrales de Estados Unidos* No. 9. *Op. Cit.* p. 59 y ss.

En lo relativo a la política exterior, el punto más importante que se confirmó al momento de las designaciones, fue el propósito de fusionar las políticas exterior y de defensa, tal y como había sido recomendado por los equipos de expertos que asesoraron a Reagan en la campaña. Reveladoras

de esta determinación fueron la controvertida designación de Alexander Haig como Secretario de Estado y el nombramiento de un viejo cuadro de la comunidad de inteligencia, William Casey, como nuevo Director de la CIA.

Como siempre ocurre, la tarea de constitución del equipo ministerial estuvo rodeada de negociaciones y problemas que originaron un precario equilibrio a la hora de los resultados. Así, aunque las propuestas adoptadas siguieron la línea de asegurar las representaciones más influyentes, dejaron también planteada desde el inicio las posibilidades de conflicto que los hechos rápidamente se encargaron de confirmar.

### El nuevo perfil del Congreso

Los inicios de la Administración Reagan coincidieron con un cambio en el segundo poder público fundamental del modelo político norteamericano: el Congreso. Las elecciones legislativas que tuvieron lugar conjuntamente con la elección presidencial renovaron completamente la composición de la Cámara de Representantes de 435 miembros y un tercio (34) de los integrantes del Senado.<sup>11</sup>

El resultado de este proceso determinó que los demócratas perdieran el control del Senado que habían detentado durante 26 años y vieran disminuir su representación en la Cámara Baja en 33

bancas, si bien conservaron todavía una holgada mayoría de 51 votos. Todos estos antecedentes han conferido al funcionamiento de la 97a. legislatura que recién se inicia, una importancia política que hace tiempo no tenía el proceso legislativo, puesto que se considera que la mayoría republicana en el Senado y el balance más estrecho de fuerzas en la Cámara de Representantes puede crear una coyuntura política favorable para la aprobación de las principales medidas que proponga la Administración Reagan, sobre todo porque en Estados Unidos no existe al interior del Parlamento una disciplina de votos semejantes a la que predomina en los cuerpos legislativos europeos.

Esto hace que para evaluar las perspectivas del gobierno de Reagan sea también indispensable realizar una primera estimación sobre las tendencias que caracterizan el trabajo del Congreso. Semejante ejercicio, a la luz de los elementos de que se dispone, arroja, sin embargo, elementos mucho menos optimistas de lo que se esperaba en un comienzo para el éxito de los planes del gobierno.

En el Senado el primer factor relevante es la dificultad que se advierte ante el cambio de los roles que los representantes de los dos grandes partidos venían desempeñando en los dos últimos años. La nueva situación ha impuesto a republicanos y demócratas cometidos para los que no están preparados. Los republicanos que habían adquirido un gran dominio de las técnicas del bloqueo y la obstrucción (*filibuster*), carecen de los conocimientos apropiados para ejercer una conducción eficaz de los Comités que ahora se encuentran a su cargo. Los Senadores demócratas en cambio, hábiles en el proceso de organización del trabajo legislativo y de

<sup>11</sup> Una información más detallada sobre las condiciones de funcionamiento de la 97a. Legislatura del Congreso de Estados Unidos se puede ver en: *Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana*, vol. 6, Nos. 4 y 5, abril y mayo de 1981.

---

generación de nuevas normas legales, encuentran grandes obstáculos para ejercitar las funciones de fiscalización que ahora se hallan a su cargo. En este cuadro, la diferencia de 53 votos a 47 que favorece a los republicanos, ha tardado en adquirir una dimensión efectiva y se hace necesario esperar todavía un tiempo para emitir un juicio más definitivo sobre las condiciones de funcionamiento del Senado con respecto a los planes de la Administración.

Lo que en cambio ha sido perceptible desde ya, es el impacto del cambio en la Presidencia de los 15 Comités permanentes de trabajo de esa rama legislativa, que han quedado en su totalidad en manos de legisladores republicanos. Esto ha determinado, especialmente por los factores de antigüedad, que muchos de los Comités más importantes hayan quedado en manos de Senadores de la corriente más conservadora. Así, nueve de los principales Comités del Senado tienen presidentes que pertenecen a la fracción más reaccionaria del Partido Republicano. Estos son: Agricultura, dirigido por Jesse Helms, un antiguo representante de Carolina del Norte conocido por pertenecer a la regresiva organización religiosa denominada *Moral Majority*, por su línea racista y su vinculación a los grandes intereses tabacaleros y del Estado; Banca, Vivienda y Asuntos Urbanos, que ahora dirige Jake Garn, de Utah, uno de los líderes senatoriales de la *New Right*; Judicial, un Comité clave para aquellos países que tienen intereses en la situación legal de los trabajadores indocumentados en Estados Unidos y que es presidido por Strom Thurmond, también vinculado a grupos segregacionistas en su Estado de Carolina del Sur y a quien se considera un vocero de las posiciones de extrema derecha; éste entre sus primeras acciones ha plan-

teado la creación de un nuevo Subcomité sobre Seguridad y Terrorismo que recuerda mucho los primeros pasos del Senador Joseph McCarthy y sus célebres investigaciones anticomunistas de principios de los años cincuenta; Asuntos Gubernamentales que preside el Senador de Delaware, William V. Roth, quien se hiciera conocido en toda la Unión por copatrocinar con el Representante de Nueva York, Jack Kemp la enmienda destinada a reducir en 30 % los impuestos personales en un plazo de tres años; Finanzas que dirige el Senador de Kansas, Robert Dole, otro de los más agresivos conservadores del bloque republicano quien fuera candidato a la Vicepresidencia de la República junto a Gerald Ford en 1976; Trabajo, dirigido ahora por Orrin Hatch, también de Utah, quien se ha desempeñado junto a Paul Laxalt como una de las cabezas del bloque conservador del Senado en los últimos años; Energía, otro Comité importante para los países latinoamericanos que exportan hidrocarburos, es ahora encabezado por el Senador conservador de Idaho James McClure; Veteranos de Guerra, un Comité que aunque decreciente en importancia ha sido un canal permanente de expresión de grupos vinculados a las Fuerzas Armadas, es ahora presidido por Allan Simpson de Wyoming y, finalmente, el importante Comité de Presupuesto tiene como Jefe a Pete Domenici, representante de Nuevo México, conocido por su proclividad a las concepciones monetaristas y por su actitud contraria a los programas de bienestar social.

A este impresionante balance de los avances de los sectores de extrema derecha en la estructura de poder del Senado, desde comienzos del año, se debe agregar todavía que el más importante Comité especial, el de Inteligencia, tiene ahora como presidente a quien se puede considerar el patriarca

de los Senadores ultraconservadores: Barry Goldwater, quien fuera el candidato a la presidencia del partido republicano en 1964 y diera la campaña más reaccionaria que se recuerde en la historia contemporánea de ese partido. Y, por último, dentro del Comité de Relaciones Exteriores, que ha quedado en manos del Senador Charles Percy, de Illinois, perteneciente a la corriente moderada, el Subcomité de Asuntos Interamericanos que se ocupa de los problemas relativos a las relaciones de Estados Unidos con América Latina, tiene como presidente también a Jesse Helms; éste ha dejado clara constancia de la línea que piensa imprimir a su trabajo al diferir el tratamiento de las designaciones propuestas para la sección de asuntos interamericanos del Departamento de Estado por Alexander Haig, debido a que ha considerado que no son suficiente garantía de una línea dura por estar estrechamente vinculados al Secretario de Estado, a quien él reprocha "devaneos" liberales.

Sin embargo, es conveniente subrayar que la experiencia de estos primeros meses ha mostrado también que una cosa es el ensanchamiento de las posiciones de mando de los sectores más reaccionarios dentro del Senado y otra diferente, es el fortalecimiento de las posiciones de la Administración Reagan en éste, especialmente desde la óptica de la aprobación de las propuestas importantes que el Presidente hará llegar a dicho cuerpo. El Congreso norteamericano tiene una larga tradición de autonomía de sus miembros frente al gobierno, que es particularmente fuerte en el Senado. Esta tendencia se favorece y refuerza por el hecho de que tanto los reglamentos internos del Senado, como las prácticas del trabajo legislativo, confieren enorme poder, casi discrecional a los presidentes de los Comités para confeccionar sus

tablas de trabajo, decidir las condiciones de discusión de un proyecto de ley y fijar las materias prioritarias en relación al área temática que les está encomendada. De aquí deriva un conjunto de prácticas que hace de los Senadores que dirigen los Comités una suerte de "señores feudales" del proceso legislativo, o como prefieren calificarlo los críticos norteamericanos de izquierda, "nuevos mandarines".

El individualismo de los principales Senadores de extrema derecha ha acentuado esta tendencia en estos primeros meses de la Administración Reagan, y aunque en líneas generales se les podría caracterizar a todos ellos como partidarios del enfrentamiento con la URSS y una vuelta a las políticas de contención y Guerra Fría, como defensores del incremento del gasto militar, como sostenedores de una "economía abierta" y de prácticas libre-empresistas y como contrarios a la actividad estatal, el gasto público y los proyectos del movimiento obrero y las minorías, más allá de estos consensos, lo que ha predominado son las pugnas particularistas de las distintas fracciones de la extrema derecha. Una división de los conservadores debida precisamente a estos matices tan propios de las "querellas de familia" políticas ha caracterizado la acción del Senado. Hoy, y ésta es una afirmación que tiene validez general y que debe ser considerada en sus efectos futuros, aparece claramente que la extrema derecha no es un grupo homogéneo, sino una sumatoria conflictiva y poco coherente de distintas organizaciones que quieren imponer un particular punto de vista y reclaman poseer la verdad absoluta (un panorama que recuerda mucho las pugnas y la fragmentación de las fuerzas de izquierda en muchos países del mundo). En estos meses se ha

---

advertido que entidades como la Coalición Conservadora, la Nueva Derecha, la Mayoría Moral, el Comité sobre el Peligro Presente, Norteamericanos por la Acción Constitucional, y tantas otras agrupaciones que han proliferado últimamente en Washington, muestran escasa capacidad e interés en levantar una plataforma común y dar apoyo a un gobierno que en términos genéricos parece identificarse con sus aspiraciones para encerrarse en interminables pugnas, acusaciones recíprocas y reclamos encontrados de legitimidad<sup>12</sup> y este solo hecho ha venido a evaporar buena parte de las expectativas que se hacían en torno a la solidez del respaldo que debía recibir el Presidente Ronald Reagan de la nueva mayoría del Senado.

En cuanto a la Cámara de Representantes, ahí las condiciones de trabajo y los problemas políticos son muy diferentes. Pese a su retroceso de noviembre último, los demócratas conservan, al menos en el papel una ventaja holgada sobre los republicanos, lo que hace que su comportamiento sea el factor central en la determinación de las tendencias posibles en la actividad de la Cámara. Estos primeros meses han dejado de manifiesto que el aspecto clave del trabajo futuro de la Cámara de Representantes en 97a Legislatura se vincula con las perspectivas de unidad del bloque demócrata, donde la dirección política del partido debe batallar denodadamente por alinear tanto a su fracción más conservadora como al grupo más

liberal, articulando una *mainstream* que resguarde los intereses del conjunto del partido.

El presidente de la Cámara de Representantes y líder de la Mayoría, Thomas O'Neill, un experimentado representante de Massachusetts que pertenece al viejo estilo liberal y está estrechamente vinculado al grupo que encabeza el Senador Edward Kennedy, se ha esforzado por mantener su capacidad de dirección y manejo de los asuntos legislativos conservando, hasta ahora un gran reconocimiento, incluso entre los representantes republicanos. Sin embargo, ha debido lidiar dificultosamente con un grupo integrado por más de 40 congresistas demócratas que han formado luego de las elecciones de noviembre, el *Democratic Conservative Forum*, con el objetivo de lograr una "moderación" de las posiciones demócratas y acercarlas a la realidad política del momento, invocando el argumento de que sólo por ese camino podrán mantener su mayoría en las elecciones legislativas de noviembre de 1982. Al sentirse fuertes, han solicitado y obtenido de O'Neill una representación más favorable para sus miembros en diversos Comités de importancia, a la vez que han buscado ejercer mayor influencia en el "consenso" demócrata acerca de su trabajo al interior de la Cámara de Representantes.

En el otro extremo del arco ideológico, un grupo de demócratas jóvenes y liberales ha iniciado también discusiones para levantar un programa que ayude a bloquear más decididamente las medidas de reducción de los programas sociales y de intervención en el exterior que propicia la Administración Reagan. El núcleo más importante dentro de esta corriente ha sido el *Caucus* de representantes negros, que ha iniciado la preparación de enmiendas para exigir una suspensión de

<sup>12</sup> Sobre el tema de los diversos grupos de la derecha puede consultarse: "The divisions of the Right", en *The Economist*, enero 3 de 1981 p. 39-42; Nicholas, Lemann, "For Reagan Crucial Choices also worked politically", en: *The Washington Post*, febrero 23 de 1981, p.1



la ayuda al gobierno de El Salvador y especialmente, el apoyo de Estados Unidos a la política de aislamiento del régimen racista de Sudáfrica, demandando la destitución de la embajadora de Estados Unidos ante la ONU, Jeane Kirkpatrick, por haber sostenido conversaciones oficiales con agentes de seguridad del régimen de Pretoria. Este grupo que inició sus primeras acciones con unos 30 adherentes ha aumentado rápida y considerablemente su capacidad de convocatoria, hasta el punto que sus últimas proposiciones han sido suscritas por 80 miembros de la Cámara de Representantes.

En medio de sus esfuerzos por controlar a sus compañeros de bancada, más resueltamente conservadores o progresistas, O'Neill ha procurado deliberadamente no presentar en los primeros meses una imagen de enfrentamiento con el gobierno, limitándose a advertir que los esfuerzos de los demócratas en la Cámara se dirigirán a impedir que prosperen las acciones de Reagan en contra de los programas de bienestar, pero añadiendo que no peleará sin razón con la Administración, de la que ha dicho que hasta ahora no ha incurrido en actitudes poco responsables. Lo que hasta ahora el líder demócrata no ha podido obtener, es la sanción de una plataforma que ayude a unificar el comportamiento del conjunto de los diputados de su partido, en términos de que domine la lealtad partidista por sobre los enfoques ideológicos.

En el otro campo, los republicanos están convencidos de que pueden aprovechar las divisiones de los demócratas para sumar los 26 votos que necesitan para alcanzar mayoría en la Cámara de Representantes, buscando especialmente una vinculación con los miembros del *Democratic Conservative Forum* y con otros

representantes demócratas que sin estar afiliados a este grupo mantienen también posiciones conservadoras. Es bueno tener en cuenta, sin embargo, que los representantes demócratas agrupados en esta organización han afirmado que desean desarrollar una política conservadora en cuanto demócratas y no adherirse automáticamente a las posiciones de los republicanos.

El optimismo republicano se proyecta ya a las elecciones de 1982, cuando consideran que las tendencias conservadoras y el éxito de sus políticas les dará el control de la mayoría en ambas Cámaras. En sus análisis anotan que para entonces encontrarán otro elemento en su favor: la reestructuración de los distritos electorales que se hace cada diez años como consecuencia del censo de población y que esta vez debido a los cambios en la distribución demográfica llevarán a la supresión de 17 distritos del noroeste y el oeste medio de la Unión y a un aumento de por los menos 10 distritos en las áreas del Sur y el Oeste, zonas mucho más favorables al predominio republicano.

No obstante lo anterior, la mayoría de los analistas norteamericanos han coincidido también en subrayar algunas dificultades que ya se han presentado o se esbozan entre los representantes republicanos pero que probablemente ocuparán un lugar más importante en las coyunturas futuras. La escasa experiencia de la mayoría de los nuevos representantes les ha hecho menospreciar la actividad de los grupos de apoyo de sus antecesores a los que su organización les asegura un peso muy importante en los procesos legislativos. Simultáneamente los representantes republicanos al llegar a Washington se encontraron de inmediato con que los programas económicos del gobierno que, presentados en sus líneas generales les permitieron ganar

---

las elecciones, están casi siempre en contradicción con las necesidades e intereses de las localidades de donde proceden, lo que les impide mantener su posición original si desean conservar sus cargos en la Cámara. Así por ejemplo, representantes republicanos como Clay Shan de Florida, John Napier de Carolina del Sur, o Charles Schimer de Nueva York, han tenido que admitir que tendrán que oponerse a las políticas que promueve el gobierno y que ellos habían apoyado en sus campañas respectivas. Lentamente los republicanos empiezan a aprender que las *constituencias* siguen siendo las mismas y que tampoco cambian las necesidades y aspiraciones de los electores, por lo que sus políticas no podrán alejarse mucho de las de sus antecesores. Otra cuestión que los representantes republicanos recién elegidos deberán aprender es que el contacto con sus localidades no puede ser suspendido para desarrollar el trabajo en la Cámara, como hasta ahora ha ocurrido; el tiempo que tardan en percibir esta lección, puede ser definitivo para su éxito político.

Por último, los representantes republicanos tampoco están libres del todo de las divisiones y problemas internos que de una manera más abierta afectan a los demócratas. Sus diferencias, de grado principalmente, ya se han empezado a observar, en tanto que las discusiones sobre la extensión del límite del gasto gubernamental permitieron notar fricciones entre los republicanos de la Cámara de Representantes y del conjunto de éstos con el gobierno de Reagan.

De esta manera los esfuerzos que realizan la mayoría y la minoría de la Cámara de Representantes para consolidar sus posiciones respectivas y para superar sus problemas, van imprimiendo un sello al trabajo de esta rama del Congreso en una perspec-

tiva que se proyecta hasta las próximas elecciones legislativas, algo que en un sistema político como el de Estados Unidos que contempla elecciones generales cada dos años, siempre ocurre bastante pronto.

En síntesis, vistas las actividades del Congreso desde la óptica de las relaciones con el Ejecutivo y los márgenes de apoyo para sus programas, todo parece indicar que las previsiones de quienes anotaron que el gobierno de Reagan no dispondría de un apoyo significativo en el Congreso, se confirman. En el Senado los problemas con el gobierno derivan del individualismo y la dispersión de los propios senadores situados en posiciones de extrema derecha, en tanto que en la Cámara de Representantes pese a sus problemas, el bloque demócrata mayoritario no exhibe resquebrajaduras de importancia y puede convertirse en un dique a los proyectos e iniciativas más conflictivos que le haga llegar el Ejecutivo.

### **Los primeros pasos de la Administración Reagan y el apoyo al Presidente**

Como habitualmente ocurre en la política norteamericana, a la instalación del nuevo Presidente en la Casa Blanca siguió una serie de anuncios de planes y proyectos destinados a perfilar las orientaciones económicas, de política social y de política internacional que buscan concretar la Plataforma Republicana aprobada en Detroit. El Presidente Reagan ofreció una primera conferencia de prensa el 29 de enero para anunciar estas acciones en tanto que el Director de la Oficina de Administración y Presupuesto, David Stockman, había hecho un día antes el anuncio de las propuestas de recorte del gasto gubernamental que permitieron al Secre-



tario del Tesoro, Donald Reagan formalizar el plan económico que el mismo Presidente se encargaría de comunicar en sus mensajes de los días 12 y 18 de febrero. Por su parte, el Secretario de Estado, Alexander Haig, tras anunciar el 22 de enero la suspensión de la entrega de la ayuda aprobada y pendiente a Nicaragua por un valor de 15 millones de dólares, concretó en varias reuniones de trabajo, los rasgos de su anunciada política de enfrentamiento y contención de la Unión Soviética, y de recuperación de una posición hegemónica dentro del mundo occidental.

Un examen atento de todas estas comunicaciones lleva a la conclusión de que en el período

inicial del gobierno de Reagan, no ha habido sorpresas ni cambios espectaculares respecto del contenido y orientación de las principales políticas públicas. El aspecto que más interesa dentro de un análisis político, se refiere más bien al impacto que el detalle de estas medidas comienza a provocar en sectores que habían adherido de buen grado a la retórica general de lucha contra el *Big Government*, reducción del gasto público y aplicación de una política exterior que devolviera a aliados y enemigos el respeto hacia Estados Unidos.

Una de las claves para entender el desarrollo de la actual Administración y efectuar un escrutio-

---

nio en torno a su capacidad para conservar el respaldo que encumbrara en el poder a los republicanos, puede residir precisamente en la contradicción que existe entre los intereses de muchos sectores sociales que fueron decisivos en la victoria de Reagan y los contenidos objetivos de los programas y medidas que éste impulsa. Para señalarlo todavía en términos más concretos, el actual Presidente llegó a la Casa Blanca gracias al respaldo de muchos grupos pertenecientes a los estratos más pobres y explotados de la sociedad norteamericana, en tanto que el conjunto de sus medidas tiende a privilegiar la posición de las grandes corporaciones y de los grupos de mayores ingresos a expensas precisamente de los primeros. En este contexto, naturalmente, la tendencia a ver reducida su base de apoyo ante la deserción de los grupos afectados es un fenómeno del todo previsible.

En las elecciones del 4 de noviembre de 1980, Ronald Reagan consiguió 43 millones cien mil votos, contra 34 millones 760 mil de Carter y 5 millones 570 mil del candidato independiente John Anderson (todo esto en cifras redondas). Para reunir estas cifras, el ex-Gobernador de California desarticuló algunos de los principales bloques que históricamente apoyaron a los candidatos demócratas. Así, por ejemplo con un respaldo del 48 % entre los trabajadores sindicalizados, se convirtió en el primer candidato republicano de la historia reciente que obtiene ventajas en el sufragio del movimiento obrero; un 25 % del electorado que se confiesa demócrata, votó también por Reagan; entre los electores menores de 30 años que han sido tradicionalmente reacios a apoyar a su partido, recogió un 44 % de respaldo, en tanto que entre los electores que se autodefinen como independientes obtuvo un 52 %. Reagan quebró así

los principales "paquetes" de apoyo a sus rivales, con la sola excepción del electorado negro que pese a las desfavorables condiciones, respaldó en noviembre último a los demócratas con un abrumador margen de 82 %. Sin embargo, bastaba con revisar el programa republicano para descubrir que casi todos estos grupos tenían pocas cosas que esperar de su aplicación efectiva y que en cambio eran muchos los puntos que podrían perjudicarlos. Así entonces, un inmenso riesgo de "volatilidad" de la base de apoyo registrada por los republicanos, estaba planteada desde el principio, de tal forma que los acontecimientos del periodo de instalación han servido solamente para ir apreciando la materialización de esta tendencia.

En lo fundamental, estos sectores actuaron en la elección presidencial mucho más motivados por su irritación y desencanto frente a los fracasos e insuficiencia de la Administración Carter, que por una identidad y apoyo a las propuestas republicanas. Es más, como lo demostraran algunas encuestas de opinión, el nivel de confianza en la capacidad de Reagan para alcanzar sus metas, aparecía sorprendentemente bajo para un nuevo gobierno, con la sola excepción de los registros en política exterior. El *New York Times*, por ejemplo, publicó el 15 de febrero una encuesta destinada a evaluar la capacidad asignada al Presidente para realizar sus proyectos, que relevaba que un 87 % de las personas consultadas lo creía "capaz de hacer respetar a Estados Unidos en el mundo", pero que sólo un 50 % estimaba que fuera posible que tuvieran éxito sus planes para reducir el desempleo, un 47 % consideraba que sería capaz de aplicar su propuesta de reducción de los impuestos en tanto que sólo un 37 % creía que el nuevo

Presidente pudiera obtener un balance del presupuesto federal.

En un clima político como éste el impacto concreto de clase que tuvieron las principales medidas económicas resultó altamente efectivo. La lista de programas sociales cuyos fondos federales fueron recortados o suprimidos llega a 283 y afecta a la casi totalidad de Departamentos y Agencias gubernamentales. Se calcula que en ciertos casos hasta 25 millones de norteamericanos se verán afectados por estas restricciones presupuestarias, especialmente en rubros como bonos de alimentación, programas de nutrición infantil, programas de asistencia médica o de adiestramiento de trabajadores desempleados. Todos los estudios realizados hasta ahora, muestran que los cortes afectan a los sectores más pobres y necesitados de la sociedad norteamericana. Un buen ejemplo concreto, es el del programa de cupones de alimentación, al que se dejó virtualmente sin recursos tras suprimirle 2,600 millones de dólares y que según los datos del propio Departamento de Agricultura, beneficiaba a unos 22 millones de norteamericanos. El argumento de la Administración, fue que las reducciones no afectan a los "efectivamente necesitados". Sin embargo se ha probado que, si se utiliza el criterio de "nivel de pobreza", definido por la Oficina de Administración y Presupuesto en 1980 como el de aquellas familias de cuatro miembros que reciban un ingreso anual no mayor de 7,500 dólares, gran parte de las familias que reciben cupones de alimentación son "efectivamente necesitadas". Los estudios del Departamento de Agricultura demuestran que las tres cuartas partes de los jefes de familia que participan del programa tienen un ingreso anual bruto menor a 4,800 dólares. Otro tanto ocurre con el programa de

asistencia para la salud (*Medicaid*), con el agravante de que en este caso, además de recortar 17,200 millones de dólares para el presupuesto del año fiscal de 1982, se pretende reducir también el presupuesto en ejercicio en 16,400 millones de dólares. Este programa proporciona atención médica en 49 estados a 24 millones de personas de las cuales 7 millones son niños, por lo que las reducciones previstas no solamente afectarán a los beneficiarios directos sino que también producirán un desequilibrio en las cuentas fiscales de los estados en la medida que éstos deberán hacerse cargo directamente de la atención de la salud de los amplios grupos excluidos del programa federal. Este impacto secundario, que podemos hallar también en muchos otros casos, es el que explica la rápida generación de grandes coaliciones nacionales que incluyen además de los afectados directos, a agricultores exportadores, ciertos sectores industriales y a los propios gobiernos estatales y locales.

Como contrapunto en las reducciones que afectan al gasto social encontramos tal cual se había anunciado, la propuesta de incremento del presupuesto militar. Aunque Carter había previsto en el primer diseño del presupuesto un gran aumento del gasto de defensa, llevándolo a 184,400 millones de dólares, Ronald Reagan propuso un incremento adicional de 4,400 millones de dólares, lo cual eleva el presupuesto de que dispondrá el Pentágono a 188,800 millones de dólares, que representan nada menos que el 27 % del presupuesto total (que con las rebajas Reagan ha dejado en 695,500 millones de dólares). En estas circunstancias, el debate respecto a la significación de esta medida, no sólo ha incluido sus aspectos políticos y éticos, sino que ha sido objeto de una aguda observación en cuanto a su impacto económico.

---

Muy significativo a este respecto, ha sido el Informe que los conocidos economistas Lawrence Klein, Otto Eckstein y Michael Evans han preparado para el Departamento de Defensa,<sup>13</sup> en el que se concluye que el gran incremento en los gastos militares, sólo podrá ser financiado por recortes en los gastos domésticos o por incrementos en las tasas impositivas, si lo que se busca, además es reducir el déficit fiscal; que el peligro real de incrementar el déficit, en caso de que no se acepten las alternativas anteriores, es que éste provocará aumentos en las tasas de interés, los cuales debido al desestímulo de la inversión incidirán en la reducción de los incrementos en la productividad y que el 10 % de incremento real en los gastos militares es probablemente el máximo al que la economía podrá hacer frente en los próximos años, debido a que los incrementos en la demanda que el aumento en los gastos de defensa provoca, “no podrán ser cubiertos totalmente por la producción interna”, provocarán un aumento en las importaciones, profundizando el déficit de la balanza comercial, lo que a su vez afectará el tipo de cambio del dólar y “añadirá por lo menos el 1 % de incremento a la tasa prevista de inflación”.

Ante semejante panorama, no puede extrañar que una conclusión general en relación a los programas de defensa que incluso es compartida por industriales ligados a este sector, es que “para lograr el primer lugar en el poderío militar, se hará necesario aceptar un segundo lugar en la base industrial”, puesto que ambos compiten por los mismos fondos de inversión.

<sup>13</sup> Vid., *Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana*, vol 6, núm. 5, mayo de 1981.

El reflejo político de todas estas situaciones no se hizo esperar; al cumplir dos meses de mandato, el 20 de marzo pasado, el Presidente registraba el más bajo índice de popularidad que ha tenido en la historia inmediata de Estados Unidos un Presidente que llega a ese periodo. Las encuestas le daban un 59 % de apoyo, contra 65 % de Nixon, 67 % de Eisenhower, 73 % de Kennedy y 75 % de Carter, al cumplir dos meses. El atentado que el Presidente sufiera 10 días después, cambió significativamente esta situación, pero la conocida brevedad de los impactos emotivos de esta clase, así como la comprobación de un deterioro en varios de los indicadores líderes de la economía norteamericana por la misma fecha, pueden llevar a concluir razonablemente que cuando la recuperación presidencial anule los efectos del atentado, la anterior será la base efectiva a partir de la cual se deberán considerar los cambios en la base de apoyo del gobierno de Reagan.

### La lucha por el poder y la sucesión

Cuando Ronald Reagan comenzó a disputar la nominación presidencial en su partido, en las elecciones primarias, la principal objeción que se le dirigió fue su avanzada edad. Muy próximo a cumplir los 70 años de edad en la fecha que le correspondería iniciar su mandato, estaba llamado a ser, como ocurrió, el Presidente de mayor edad que Estados Unidos ha tenido en toda su historia (sólo un jefe de Estado anterior, Dwight Eisenhower, cumplió los 70 años en la Casa Blanca, pero en su caso ello ocurrió encontrándose próximo a concluir su segundo mandato). Este hecho generó una serie de presiones, tanto formales como indirectas para que Reagan hiciera saber que en caso

de ser elegido en 1980, no buscaría la reelección en las elecciones de 1984, de tal manera que en los días previos a la celebración de la Convención Republicana, el actual Presidente dio seguridad en este sentido a grupos de convencionales de diversos estados.

Esto afianzó la convicción de que Reagan sería un jefe de Estado de un sólo mandato, un dato de primera magnitud en el funcionamiento de cualquier Administración norteamericana. En un trabajo muy conocido, "The Democratic Distemper", el cientista político, Samuel Huntington dio credibilidad a la hipótesis de que "los periodos cortos reducen la efectividad del Presidente, tanto al tratar con los enemigos y los aliados del exterior, como con los burócratas y congresistas en los asuntos internos. La mayor debilidad de la Presidencia en la historia norteamericana se produjo durante el periodo de 1848 a 1860, doce años en los cuales cuatro hombres diferentes llegaron al cargo y ninguno de ellos fue reelegido".<sup>14</sup>

De este modo un signo especial de debilidad marcó a fuego a esta Administración desde el momento mismo en que inició sus trabajos en la medida que se podía prever que un gobierno con un horizonte de cuatro años iba a carecer de las perspectivas necesarias para encarar los urgentes proyectos de reestructuración capitalista que requiere una sociedad como la norteamericana, en que los simples intentos de administración de la crisis han mostrado hasta el límite sus insuficien-

cias, como se pudiera apreciar en la última etapa de la gestión del Presidente Carter.

Lo que con todo era muy difícil de imaginar y predecir era que la disputa por el poder interno de la Administración, previsible en todo gobierno, se fuese a engranar tan rápidamente con el problema de la sucesión, hasta el punto que el tema ha estado explícitamente presente en la etapa misma de instalación del actual gobierno, convirtiéndose en el *issue* central en las horas posteriores al atentado de bala que Reagan sufriera en Washington el 30 de marzo pasado.

Sin embargo, los acontecimientos que siguieron al intento de asesinato, no pueden ser comprendidos sin tener en consideración el primer gran problema que el gobierno de Reagan había enfrentado pocos días antes: la decisión sobre el encargado del equipo de manejo de la crisis (*crisis management*). En efecto, el 23 de marzo por medio de un simple boletín de prensa de la Casa Blanca, se comunicó que el Vicepresidente, George Bush había sido nombrado como responsable de este importante equipo interministerial. Tradicionalmente esta posición, había recaído en el Consejero de Seguridad Nacional durante las últimas Administraciones, pero esta vez se consideró que si deseaba evitar una dualidad de mando en la conducción de la política exterior, debía cambiarse al responsable. La lucha por esta función, había comenzado prácticamente el mismo día de la toma de posesión, siendo los principales candidatos el Secretario de Estado, Alexander Haig, y el Secretario de Defensa, Caspar Weinberger, y durante varias semanas pareció que Haig, que había manifestado públicamente su interés en el cargo afirmando disponer del equipo y la capacidad de coordinación necesarias,

14 Vid., Samuel P. Huntington, "The Democratic Distemper", en: Irving Kristol y Nathan Glazer (Eds.) *The American Commonwealth 1976*, Basic Books, Nueva York, 1976.



estaba en condiciones de obtenerlo. Sin embargo, la oposición de Edwin Meese y James Baker, que expresaron recelo del afán de dominación y el estilo arrogante del Secretario de Estado, fueron determinantes para decidir la solución que se adoptó. La agresiva reacción de Haig, fue bien conocida: manifestó su rechazo a la fórmula resuelta por el Presidente y amenazó con presentar su renuncia, la que no formalizó, sólo porque obtuvo de Reagan una reafirmación pública de su papel de Director del equipo de política exterior.

Con todo, el acontecimiento fue muy importante, porque vino a demostrar las debilidades y problemas del esquema de reorganización del gobierno implementado por el Presidente Reagan. En la primera decisión de importancia, se pudo apreciar ya que no había un funcionamiento de conjunto de "las dos Presidencias" y que la pugna "equipos de la Casa Blanca-equipo ministerial", conservaba toda su vigencia, impidiendo el sentido de equipo y la eficacia empresarial que el Presidente busca a toda costa imponer.

La percepción de una Administración dividida en diversos centros de influencia que compiten entre sí, es compartida por los principales analistas de Washington. Así se ha llegado a hablar de que al interior del gobierno de Reagan existen cuatro "galaxias" de poder, que corresponden al equipo político del Presidente, al Vicepresidente y su staff, al equipo económico y al grupo del Secretario de Estado, Haig.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> En relación a los grupos internos de poder de la Administración, pueden consultarse los artículos: *President's Men Jockey for access to Oval Office*, de Steven R. Weisman, en: *The New York Times*, febrero 1 de 1981, p. 2; "Who's Minding the Store", Steven Strasser (Et. Al.), en: *Newsweek*, abril 13 de 1981, p. 21-22.



De estos, los dos más influyentes hasta ahora, son los que actúan al interior de la Casa Blanca, lo que viene a confirmar la impresión de una progresiva pérdida de importancia de las funciones ministeriales y de una concentración de poderes en los equipos más próximos al Presidente, que los más destacados especialistas en el estudio del sistema político norteamericano, presentan como un rasgo básico de éste en el último tiempo.

Las atribuciones acumuladas por Meese, lo han convertido en un personaje conectado con las dos vertientes del poder. Como Consejero de Política Presidencial, aparece como el ayudante presidencial más fuerte que ha existido al interior de la Casa Blanca y como el jefe indiscutido de dicho sector, en tanto que de hecho también es miembro del equipo ministerial, puesto que coordina el trabajo de los ministros y los contactos de éstos con el Presidente, con quien él tiene un acceso preferencial y diario. Esto lo ha hecho el blanco de los comentaristas políticos de la gran prensa norteamericana quienes han llegado a revelar que sus colaboradores lo llaman "Presidente Meese"; la hostilidad se ha extendido a sus colaboradores más directos, Baker y Deaver, los que en conjunto con el Consejero de Política Presidencial han comenzado a ser apodados como "la mafia de Meese", en clara alusión a la denominación que se empleó contra el equipo de colaboradores que Carter trajo consigo de Georgia, durante el gobierno anterior.

La posición del Vicepresidente George Bush no es menos relevante, especialmente por sus vínculos políticos y experiencia. Pocas veces en los años recientes un político norteamericano ha acumulado tantas conexiones estratégicas como las que tiene Bush. Por su destacado trabajo en la

Cámara de Representantes a fines de los sesenta, conoce muy bien el rodaje legislativo y tiene vínculos que le permiten desempeñar eficazmente la función de Presidente del Senado, que corresponde constitucionalmente al Vicepresidente de Estados Unidos. Por su experiencia diplomática como jefe de la misión en Pekín, está enterado de la actividad y los procedimientos de los equipos de política exterior. Por su labor como Director de la CIA, la conoce por dentro y cuenta con la confianza de la comunidad de inteligencia. Por su desempeño como Presidente del Comité Nacional Republicano, cuenta con contactos claves en la estructura partidaria en todo el país.

Todo esto, además del creciente reconocimiento que ha obtenido del propio Reagan, lleva a pensar que su posición será muy importante en el desarrollo de la actual Administración, no sólo porque el Vicepresidente siempre es un candidato natural a la sucesión sino también porque la debilidad y los problemas de salud que pueden afectar a Reagan en el futuro, lo pueden ir convirtiendo en una suerte de "copresidente", o Presidente en ejercicio. Hasta ahora no se advierten dificultades entre Meese y Bush, sino que por el contrario, parece funcionar una alianza de los equipos de la Casa Blanca que refuerza las posiciones de ambos.

En cambio, sí se advierten fisuras en relación a los equipos de política exterior. Las declaradas aspiraciones de Alexander Haig a ser el sucesor de Reagan en 1984 determinaron un increíble adelantamiento de la lucha por el relevo presidencial que quedó claramente de manifiesto en la forma como el Secretario de Estado manejó la situación inmediata posterior al atentado en contra del Presidente, instalándose en la Casa Blanca y reivindicando, en contra de las precedencias ministeriales

---

establecidas, una posición de cabeza del equipo ministerial. Aunque hasta ahora todo indica que Haig ha perdido posiciones y que es probable incluso, que sea alejado de su cargo, una vez que las cosas se normalicen (para evitar precisamente la imagen de "problemas" que tanto preocupa a Reagan), sus vínculos al interior del establecimiento militar no son despreciables y hay que seguir considerándolo como una carta importante si los acontecimientos llevan al actual gobierno a asumir una tendencia progresivamente autoritaria.

Finalmente, al interior del equipo económico, es importante valorizar la destacada posición que ha ido tomando el joven economista David Stockman, Director de la Oficina de Administración y Presupuesto, quien aparece como el más nítido exponente de los especialistas inclinados a la corriente *supply-side*. Tradicionalmente, la cabeza del equipo económico ha sido el Secretario del Tesoro y el actual aparece por sus antecedentes, como un hombre en condiciones de ejercer esa función de conducción. Sólo que esta vez tendrá que coordinarse estrechamente con Stockman, quien ha recibido votos de confianza del Presidente en relación a sus proyectos y a su trabajo. Con todo, el equipo económico no parece esta vez un área de gran peso político desde donde pudieran salir figuras capaces de participar en la disputa por el poder y la sucesión, sino más bien un grupo técnico donde se busca establecer un consenso entre las escuelas económicas de derecha que permita articular una política económica más o menos homogénea.

### Conclusión

Pensamos que el conjunto de antecedentes exa-

minados, ayudan a afianzar la hipótesis de que el gobierno de Reagan no será un gobierno fuerte, sino más bien una Administración que enfrentará numerosas dificultades en la definición y aplicación de sus programas y que hallará cada vez más dificultades para mantener la iniciativa política. El periodo de instalación, visto de esta perspectiva, aparece como un semillero de dificultades y conflictos potenciales. Ronald Reagan encara una contradicción básica entre los intereses de su base de apoyo y los contenidos esenciales de un programa cuyas connotaciones clasistas han quedado ya de manifiesto. Las primeras manifestaciones organizadas de repudio a algunas de sus medidas de política doméstica y exterior, pueden marcar el inicio de una revitalización de la sociedad civil norteamericana, adormecida desde el término de las movilizaciones de Vietnam. Esto puede devolver rápidamente espacio a las concepciones liberales que fueran tan abrumadoramente derrotadas en noviembre, pero que ya comienzan a rearticularse; esto a su vez no haría más que verificar el carácter pendular de la política norteamericana.

Pero los aspectos más importantes y las conclusiones más significativas de la etapa inicial del nuevo gobierno tienen relación con su propio trabajo y coherencia. El sorprendente adelantamiento de la disputa por la sucesión de Reagan en 1984, puede ser un factor todavía más disruptivo y perturbador en el trabajo de su gobierno de un solo periodo que la misma acción de sus opositores. De este modo, si las fisuras y problemas se profundizan y el Presidente Reagan no encuentra una manera apropiada de devolver homogeneidad y coherencia al gobierno, el porvenir de los republicanos puede ser bastante inquietante. 🐞