

# Sección internacional

## PETROLEO

### La AIE cada vez más unida; la OPEP cada vez más dispersa

Los recientes acontecimientos ocurridos en el mundo del petróleo han demostrado que las relaciones entre productores y consumidores, entre las potencias industriales y las naciones del Tercer Mundo, son demasiado tensas para permitir el diálogo.

La reunión preparatoria para la conferencia tripartita (productores, países desarrollados consumidores y países subdesarrollados consumidores) convocada por el Presidente de Francia comenzó finalmente el 4 de abril pasado, tras de múltiples debates entre los grupos de los probables asistentes a la misma. Ante todo se procuró evitar un posible enfrentamiento durante la que sería la primera reunión entre productores y consumidores de petróleo. Se acomodó bajo estricto orden alfabético a los tres representantes de las naciones industrializadas: Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea (CE) y Japón; a los delegados de cuatro de los estados productores de petróleo: Arabia Saudita, Irán, Argelia y Venezuela, y a los enviados de tres países en desarrollo consumidores de hidrocarburos: India, Zaire y Brasil.

La mediación de Francia, quien presi-

da la reunión, no evitó el fracaso de la misma y, el 15 de abril, después de nueve días de inútil discusión, las diez delegaciones participantes acordaron interrumpir las pláticas.

Al finalizar las estériles discusiones, el presidente de la Conferencia, Louis de Guiringaud, declaró que los trabajos realizados durante nueve días eran el inicio de un nuevo proceso para identificar los distintos problemas, disminuir las dificultades y progresar en las relaciones entre los pueblos. Situada como un vínculo entre los productores y los grandes consumidores, Francia, que tiene excelentes relaciones con el mundo árabe y se mantiene fuera de la Agencia Internacional de Energía (AIE), trató de lograr un acercamiento de quienes sostienen posiciones contrarias. El jefe de la delegación argelina, Aït Challal, hizo ver la existencia de posiciones antagónicas. Los poderes industriales se empeñaban en discutir exclusivamente la cuestión petrolera y los países tercermundistas concedían igual importancia a los problemas de los productos básicos y del desarrollo. A pesar de la frustración general el delegado argelino entrevistó dos aspectos positivos: un débil inicio de acuerdo internacional y la solidaridad demostrada por los tercermundistas. En cambio, el representante de Estados Unidos, Thomas Enders, declaró que los debates habían demostrado la existencia de profundas divergencias sobre el concepto que tienen ambos grupos acerca de los problemas, por lo cual creía innecesario convocar a una nueva conferencia.

En la declaración final hecha por el Presidente de la accidentada reunión, se subrayó la necesidad de reducir las metas de la negociación con el fin de lograr resultados más concretos y de aumentar

la participación de los observadores para asegurar una representación adecuada de las diferentes partes. Aunque fue imposible lograr un acuerdo respecto a los puntos que examinaría la reunión, al concluir las sesiones la mayoría manifestó deseos de proseguir el diálogo tan pronto como fuera posible para intentar de nuevo llevar a cabo la conferencia tripartita propuesta por Francia.

Mostrando en esta ocasión menos intransigencia que otras fuentes informativas estadounidenses, la prensa neoyorquina opinó que, tal vez, la conferencia había demostrado a Estados Unidos y a las otras potencias industriales la imposibilidad de negociar la cuestión petrolera, vital para ellos, si se omitían los problemas del Tercer Mundo. Señaló que las alabanzas al libre mercado, manifestadas a diario por los países ricos, carecían de sentido para los pueblos que viven en condiciones de extrema pobreza, al borde continuamente del hambre, cuya desintegración social se propiciaría de reducirse los precios de las contadas materias primas que exportan, por lo cual los ricos deben colaborar con los productores de petróleo para ayudar a las naciones pobres.

A fines de abril se comenzó a hablar de nuevo sobre futuros aumentos en los precios del crudo. Al respecto, el ministro del Interior de Irán, Jamshid Amouzegar, señaló que en septiembre se resolvería dicho aumento. En esa ocasión también Arabia Saudita, la tradicional "línea blanda" de la OPEP, apoyó el alza de los precios. En esta forma, la OPEP intenta resarcirse del aumento internacional de precios y del descenso de la demanda. En este último han influido tres factores: el efecto de los precios del crudo sobre las tasas de consumo, el

Las informaciones que se reproducen en esta sección son resúmenes de noticias aparecidas en diversas publicaciones nacionales y extranjeras y no proceden originalmente del *Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.*, sino en los casos en que así se manifieste.

# Estados Unidos frente al nuevo orden económico internacional

PAUL LEWIS

Los insistentes reclamos del mundo en desarrollo de un nuevo orden económico internacional (NOEI) están siendo seriamente considerados por el Gobierno de Estados Unidos. Este no siente simpatía natural por las principales características de un sistema basado, se supone, en una redistribución radical de la riqueza del mundo; sin embargo, los norteamericanos creen necesario hacer algo para desalentar la creciente crisis de confianza entre los ricos y los pobres del mundo.

Asimismo, piensan que mientras las exigencias de los países en desarrollo no se discutan con seriedad persistirá en el futuro un enfrentamiento casi permanente entre dos tipos de países, capaz de envenenar y paralizar organismos colectivos tales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de hacer más precario el apoyo público hacia dichos organismos en los países industrializados.

La idea de un nuevo orden económico internacional evolucionó paso a paso durante los últimos años en el seno del "Grupo de los 77" y de otros organismos del Tercer Mundo. Nació en forma definitiva durante la Sexta Asamblea Especial de la ONU realizada en septiembre del año pasado. En lo esencial se refiere a la necesidad de una transferencia de la riqueza de los países industrializados a las naciones en desarrollo mediante precios mayores de las materias primas, acoplados a los movimientos de un índice a fin de protegerlos contra la inflación.

A buen seguro, hay otros reclamos, entre los cuales se incluye más ayuda, mejor acceso a los mercados de los países industriales y mayor transferencia tecnológica. El NOEI incluye también elevados sentimientos acerca de la paz, la hermandad y la soberanía de los estados naciones. Empero, su carácter incisivo estriba, en realidad, en el estímulo que

significa para los países pobres en el sentido de hacerles creer que la respuesta más fácil a sus problemas radica en mayor grado de control de sus propios recursos, incluyendo la regulación de los mercados, precios más altos y protección contra el deterioro de sus términos de intercambio.

El efecto de esta doctrina se manifiesta de manera más dramática en la alianza que ha prolijado entre la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y el resto del mundo en desarrollo, pese a que las naciones más pobres que carecen de ese hidrocarburo han sufrido más que las ricas a causa de la cuadruplicación del precio del mismo. Sin embargo, ha surgido una asociación de notable elasticidad ahora que los exportadores de petróleo han logrado convenir al resto del mundo en desarrollo de que el buen éxito de su política los convierte en modelos dignos de emulación para otros productores de materias primas.

Como resultado, los países de la OPEP se han apoderado del liderazgo político del Tercer Mundo, empuñan el NOEI como estandarte y cuentan con un buen número de triunfos diplomáticos. La ONU llevará a cabo una serie de asambleas especiales sobre el problema general de la ayuda y de los precios de las materias primas, que dará a los miembros más radicales del Tercer Mundo la plataforma pública que necesitan. En París, los consumidores occidentales de petróleo fueron obligados a ampliar su diálogo con la OPEP a fin de incluir conversaciones paralelas sobre los precios de las materias primas en general.

En términos estrictamente económicos, Estados Unidos opina que las principales características del NOEI tienen poco sentido y que, por tanto, no representan una seria amenaza para Occidente. Dejando de lado los combustibles y el petróleo, los países en desarrollo solamente participan con el 28% en el comercio mundial de productos básicos. El alza del precio y su acoplamiento a un índice en el caso de materias primas como la bauxita, el caucho y el estaño, podrían conducir a una transferencia neta de varios miles de millones de dólares a varios productores en desarrollo. Pero

Nota: Este artículo se publicó en *The Financial Times*, de Londres, el 11 de julio de 1975, con el título siguiente: "A New International Economic Order, America Feels a Clash". [Traducción de Graciela Phillips.]

la vinculación general de los precios con un índice beneficiaría, sobre todo, a la Unión Soviética, Canadá, Australia y Sudáfrica, mientras que la India, Paquistán y Bangladesh serían los países más afectados.

Por otra parte, es evidente que el esfuerzo durante la posguerra en favor del desarrollo ha tenido menores frutos de los que se esperaban; además, aparte de la ayuda es mucho lo que se puede hacer para favorecer a los países más pobres mediante un mayor acceso a los mercados del mundo industrializado y a una tecnología más avanzada. Fuertes vaivenes de los precios de los productos básicos, como los presenciados durante los dos últimos años, ocasionan inestabilidad tanto a los productores cuanto a los importadores y en muchos casos la capacidad ociosa durante la depresión cíclica podría emplearse para acumular existencias que se venderían en el siguiente período de auge.

Presentando este tipo de argumentos de manera pragmática, Estados Unidos espera calmar lo que a sus ojos es una crisis esencialmente política en las relaciones entre los ricos y los pobres del mundo. No cree posible eliminar la crisis por completo en un futuro previsible, ni cree que la retórica del NOEI desaparezca de la escena internacional. Sin embargo, cree posible despejar el camino, de suerte que haya cierto avance práctico en áreas particulares, el cual, una vez reconocido y valorado, reducirá la tensión en general. En términos más inmediatos, Estados Unidos espera cerrar el paso a otro enconado debate entre ricos y pobres durante la próxima asamblea de la ONU en septiembre, comparable al ocurrido el año pasado, así como impedir que la alianza entre la OPEP y el mundo en desarrollo excluya a Israel de la ONU.

Con alarma, Washington observa el sorprendente deterioro de la posición de Israel ante el Tercer Mundo durante los dos últimos años, como una prueba del creciente antagonismo de los países en desarrollo respecto a cualquier causa apoyada por Estados Unidos, así como del reconocimiento de los mismos del liderazgo de la OPEP. De suspenderse a Israel durante la próxima sesión de la ONU (lo cual parece en la actualidad muy posible), los líderes estadounidenses temen que se desate en su país una protesta pública contra la organización mundial, lo que podría producir resultados catastróficos.

Los principales lineamientos de la contraofensiva de Estados Unidos contra el NOEI fueron presentados por el Dr. Kissinger en su discurso de la ciudad de Kansas el pasado mes de mayo. La característica central es el ofrecimiento de examinar nuevos planes internacionales para estabilizar los precios de los productos básicos mediante reservas que amortigüen las fluctuaciones y otros medios, aunque con la firme prohibición de vincular los precios a un índice. Asimismo, Estados Unidos propondrá en breve un aumento de los préstamos del Banco Mundial para la producción de materias primas, así como la ampliación del limitado programa aplicado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para mante-

ner las ganancias de divisas de los exportadores de productos básicos.

El 15 de julio, Frederick Dent, representante especial del presidente Ford en asuntos comerciales, revelará en Ginebra otro aspecto del programa durante las negociaciones del Comité del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Esto se refiere a una nueva negociación internacional según la cual el mundo industrial otorgará más libre acceso a sus mercados a las exportaciones de productos elaborados de los países en desarrollo a cambio de suministros garantizados de materias primas. Estos compromisos se inscribirían en el marco del GATT, como los aranceles, y pondrían fin al fenómeno actual de la "escalada arancelaria", por medio de la cual los países industriales aceptan libremente las materias primas básicas, pero desaniman a los productores de ellas a que las transformen, al imponer altos derechos aduaneros a sus exportaciones de productos elaborados.

Una idea última, más reciente y más generadora de controversia, es la de que Estados Unidos y otros países inicien la acumulación de materias primas para desalentar el establecimiento de nuevos cárteles de productores, semejantes a la OPEP, entre los exportadores de las naciones en desarrollo. Esto complementaría la actual acumulación estratégica de existencias en Estados Unidos, aunque el Gobierno de este país no vaya más allá de solicitar al Congreso permiso para acopiar dichas existencias. Los productos más factibles son la bauxita y los metales cromados, señal del temor de Estados Unidos hacia los cárteles en cieme que están siendo formados por los exportadores de esos materiales.

Los norteamericanos creen haber demostrado en la práctica sus buenas intenciones —además de haber hablado de ellas— y que esto comienza a dar resultados. En fecha reciente se situaron en la vanguardia al proponer un nuevo acuerdo mundial sobre el café. Por lo demás, al Gobierno le complacería suscribir el nuevo acuerdo sobre el estaño, de poderse sacudir la oposición de los cabilderos del acero. Además, mira con buenos ojos que se concierten acuerdos similares sobre cacao y azúcar y, quizá, también sobre cobre.

Empero, como siempre, el mayor problema estriba en la aprobación del Congreso de los acuerdos sobre productos básicos, lo que ha impedido hasta ahora que el Gobierno participe en cualquier tipo de financiamiento de reservas que amortigüen las fluctuaciones de los precios. Sin embargo, quizá pueda darle la vuelta a este problema mediante el uso de las reservas cuya constitución se le haya autorizado como arma para hacer fracasar los cárteles. En el interín, todo mundo se muestra complacido en Washington por la forma en que los productores de estaño renunciaron a incluir en el acuerdo respectivo la jerga revolucionaria del NOEI después de una simbólica resistencia y porque un ministro argelino recientemente se expresó bien del doctor Kissinger.

clima desusadamente benigno en los países consumidores y la prolongada depresión económica de las economías capitalistas. Al decir de los analistas de la OPEP la demanda aumentaría tan pronto los países industrializados comenzaran a recuperarse de la recesión económica. Por otra parte, el elevado costo de la búsqueda de otras fuentes de energía aumentaba la confianza de los productores en que los consumidores considerarían, después de todo, asequibles los precios del petróleo.

Cuando las potencias industriales se reunieron el 27 de mayo pasado, en el ámbito de la AIE, consideraron las intenciones de la OPEP de fijar nuevos precios. En esa ocasión el secretario de Estado norteamericano, Henry Kissinger, subrayó conceptos ya expresados en su discurso pronunciado en Kansas ante el Kansas City International Relations Council,<sup>1</sup> afirmando que el mayor desafío para la colaboración internacional lo representaba el programa formulado por el Tercer Mundo. Según Kissinger se exige un orden económico totalmente nuevo, fundado en la ideología y el interés nacionales. Subrayó que el objetivo de aumentar los precios del petróleo era redistribuir en forma masiva la riqueza del mundo.

Entre las medidas propuestas ante la AIE, Kissinger incluyó las siguientes:

- Mantener las importaciones de los miembros de la AIE en el nivel de 25 millones de barriles diarios (b.d.), ahorrando 4 millones de b.d. hacia 1977. Estados Unidos —cuyas importaciones de enero a abril de 1975 eran 31% menores que las hechas en el mismo lapso del año pasado— ofreció reducirlas a la mitad. La decisión manifestada en esos días por el presidente Ford de aumentar el arancel en un dólar por barril (p.b.) de petróleo importado, produciría un ahorro de 1.2 millones de b.d.

- Suprimir o modificar las restricciones legales o ambientales para el desarrollo de fuentes alternativas de energía.

- Disponer de un amplio financiamiento para inversiones, el cual podría ascender a un billón de dólares (1 000 000 000 000) durante el próximo decenio.

- Establecer un precio mínimo en el crudo importado para impedir que la OPEP recurriera a la táctica acostumbra-

da por los cárteles de adoptar temporalmente una “reducción devastadora de los precios”, lo cual minaría toda inversión.

- Cooperar ampliamente para vencer los obstáculos técnicos para desarrollar reactores nucleares como una mayor fuente de energía y disponer de más uranio enriquecido.

- Formular un programa de investigación y desarrollo a largo alcance, de otras fuentes energéticas tales como la conversión del carbón en gas y petróleo, el reactor nuclear, la fisión nuclear y la energía solar. Los científicos se reunirán durante el próximo otoño para organizar los trabajos bajo la égida de la AIE.

Un nuevo suceso tuvo lugar en la historia del petróleo cuando del 9 al 11 de junio pasado los miembros de la OPEP realizaron en Libreville, Gabón, su XLIV conferencia ministerial. Asistieron los representantes de Argelia, Ecuador, Gabón, Indonesia, Irak, Kuwait, Libia, Nigeria, Qatar, Emiratos Arabes Unidos y Venezuela. El hecho de que no acudieran dos figuras principales en esta “guerra del petróleo”, Jamshid Amouzegar, de Irán, y Ahmed Zaki Yamani, de Arabia Saudita, que se limitaron a enviar representantes, restó fuerza a las decisiones de la OPEP.

Al iniciarse los debates el Presidente del Banco Nacional de Irán anunció que la OPEP desligaría los precios del petróleo del dólar, para cotizarlos en derechos especiales de giro (DEG). También anunció el aumento de los precios al terminar la actual congelación de los mismos, el 1 de octubre del año en curso.

En esta ocasión la OPEP demostró menor unidad, puesto que dos de sus miembros se mostraron dispuestos a aceptar proposiciones de Kissinger. El representante iraní aplaudió la moción de reanudar el diálogo entre productores y consumidores y de examinar, por separado, el problema de las materias primas. Valentín Hernández, de Venezuela, manifestó grandes esperanzas de proseguir la fallida conferencia entre ambos grupos, pero el ministro de Argelia, Belaid Abdessalam, rechazó reiniciar las consultas.

Por otra parte, se dejaron entrever serios obstáculos para la aplicación de las decisiones adoptadas por la OPEP. Según un analista parisino, el secretariado de la OPEP se mostró incapaz de resolver dichos problemas.

Desde el punto de vista político, la decisión de elevar los precios revistió gran importancia, pues había profundas dudas respecto a la conveniencia de reanudar el diálogo con los consumidores. Con la adopción de las nuevas medidas los partidarios del diálogo (línea blanda) quedaron en una postura difícil, pues se acordó que, de cualquier manera, los precios aumentarían en la fecha mencionada. Empero, se advertían ciertas fisuras en la relación, en apariencia estable, de la OPEP.

- Irak no había reducido su producción, por lo menos en forma manifiesta.

- El 5 de junio, a unos cuantos días de efectuarse la reunión en Libreville, Irán y Arabia Saudita se habían mostrado partidarios de aumentar los precios, mientras Venezuela se manifestaba en contra de esa medida; después, durante la conferencia en Gabón, ambos productores apoyaban la postura de Venezuela.

- La ausencia en dicha ciudad africana de los ministros de Irán y de Arabia Saudita llevaba a pensar que la OPEP alteraría posteriormente sus decisiones.

Ambos productores tienen un lugar clave dentro de la OPEP, sobre todo Arabia Saudita, la cual, según *The Economist*<sup>2</sup> tiene el poder de decidir si los productores pueden absorber la reducción de la demanda sin disminuir los precios, hasta que dicha demanda comience a recuperarse.

En cuanto a Irán, hablando en términos estratégicos, es la potencia más importante del golfo Pérsico.

Como se esperaba, Irán manifestó el 20 de junio su oposición a adoptar los DEG en los precios del petróleo crudo. Durante una entrevista concedida a la prensa neoyorquina en Teherán, el ministro del Petróleo declaró que durante la futura reunión extraordinaria de la OPEP, programada para septiembre, pediría a los demás miembros de la misma considerar seriamente la disyuntiva entre el dólar y los DEG. Afirmó que había concluido el descenso en la demanda del crudo y que las ventas subirían durante los próximos meses al producirse la recuperación económica de Estados Unidos y Europa.

Ese día el Secretario General de la OPEP declaraba en Lagos, Nigeria, que

<sup>1</sup> *The Secretary of State*, Departamento de Estado, Washington, 13 de mayo de 1975.

<sup>2</sup> *The Economist*, Londres, 17 de mayo de 1975.

la organización sólo había decidido reajustar los precios y no se comprometía a seguir una determinada dirección en otros asuntos.

En el comunicado, dado a conocer al terminar la conferencia de la OPEP, se señaló que los precios se reajustarían a partir del 1 de octubre a causa de la creciente inflación, de la depreciación del dólar y de la subsecuente disminución del valor real de los ingresos generados por el petróleo.

Durante la conferencia se examinaron los informes rendidos por los tres comités técnicos creados durante la conferencia de la OPEP realizada en Argelia en febrero pasado para lograr el cumplimiento de la Declaración Solemne;<sup>3</sup> promover la cooperación entre las empresas petroleras nacionales de la OPEP y ratificar estos acuerdos el 11 de julio entrante. Sin embargo, un mes después de anunciar el aumento del precio del crudo los exportadores de la OPEP han demostrado tal falta de coordinación en sus tácticas frente a los consumidores que se diría deliberada, aunque esto podría significar una curva mortal en la ruta de los petroleros.

Por otra parte, se multiplican los acuerdos bilaterales entre productores y consumidores sin considerar la opinión de la OPEP en tanto grupo. En esta forma, Arabia Saudita firmó convenios con Estados Unidos; Alemania Federal con Irán y Francia con Argelia.

En el renglón de los precios la política de la OPEP también es desigual: Irak, Nigeria y Ecuador rebajaron el precio del crudo de 20 a 40 centavos de dólar por barril y han aumentado las facilidades de pago para los compradores. Conservando su postura radical, Argelia prosigue sus ataques contra la conducta de algunos de sus socios. A principios de julio la Algérie Presse Service declaró que algunos interesados atacaban el precio del crudo argelino de 11.75 dólares p.b. vigente hasta este mes de julio a causa de las reducciones de los precios del petróleo de Nigeria, Irak y, sobre todo, de Libia. Según los expertos occidentales el petróleo de Argelia no debería costar más de 11.15 dólares p.b. para ser competitivo frente al petróleo crudo de Nigeria, Libia o Irak, aunque según Argelia éstos son los que están mal cotizados. Argelia rechaza la idea de

reducir sus precios y confía en que los demás miembros de la OPEP harán lo mismo.

En cambio el bando rival de los consumidores se adhiere en grupo dentro de la AIE a los postulados del "plan Kissinger":

- Casi todos redujeron el consumo de crudo importado en 5 por ciento.
- Aumentaron las exportaciones, de mercancías en general, especialmente a los países de la OPEP.
- Concertan sus planes de acción y prosiguen el análisis de los tres aspectos fundamentales en el diálogo con los productores, a saber: energía, materias primas y desarrollo. Al respecto, durante la última reunión de la AIE, celebrada en Bélgica el 19 de julio, se solicitó al Gobierno francés proseguir como intermediario entre productores y consumidores para intentar una nueva conferencia preparatoria tripartita a fines de agosto.

Kissinger prosigue apoyando la idea de ejercer represalias en contra de la OPEP si ésta aumenta los precios del crudo. El Secretario de Estado norteamericano anunció su determinación de recurrir a una política conjunta con otros países en contra de los petroleros, en caso de que fracasen algunas medidas diplomáticas, aunque es dudoso que éstos apoyen dicho enfrentamiento.

## ESTADOS UNIDOS

### Profunda crisis en la urbe de hierro

En los últimos meses parecen haberse agudizado los problemas de varias de las grandes urbes en el mundo. De ellas, dos de las cinco mayores (Londres y Nueva York) están al borde de la bancarrota, en una precaria condición de estira y afloja entre crecientes costos de servicios que deben ampliarse para hacer frente a las necesidades en aumento, por una parte, y reducción o empeoramiento de las posibilidades fiscales y crediticias, por otra.

En el caso de Estados Unidos, hay alrededor de una docena de ciudades, entre las 30 municipalidades mayores, que padecen problemas financieros de diverso tipo, pero ninguna tiene tantos y

tan graves como Nueva York. Hace apenas unos meses, el Contralor de esta gran urbe afirmó en su informe anual lo siguiente:

"La situación de la ciudad de Nueva York sólo difiere en el grado, pero no en la sustancia, de las condiciones de la mayoría del resto de las ciudades norteamericanas."

Para comprobar la veracidad de este aserto, una conocida analista estadounidense aplicó varios índices de "salud" financiera a las ciudades consideradas "enfermas" desde ese punto de vista y sintetizó sus resultados así:

- Los déficit de Nueva York son demasiado cuantiosos en comparación con sus ingresos totales (del 8 al 10 por ciento en años recientes). Un déficit de 5% se considera ya como una señal de alarma.

- Los déficit de Nueva York han persistido durante muchos años. Dos años seguidos de números rojos se consideran como síntoma de peligro.

- Repetidamente, Nueva York ha cerrado sus años fiscales con préstamos de corto plazo todavía vigentes. Hacer esto una sola vez se tiene como indicio seguro de muy graves dificultades financieras.

- El pago por servicio de la deuda (intereses + principal de las obligaciones a largo plazo) de la ciudad de Nueva York excede del 17% de sus gastos presupuestarios corrientes. Cualquier pago por este concepto que sobrepase del 15% es suficiente para evocar el temor de los encargados de evaluar la calidad de los bonos municipales.

- La tasa de evasión y de retraso del impuesto predial se está elevando en la ciudad de Nueva York. Este hecho se considera como prueba cierta de dificultades financieras municipales.

- La deuda a corto plazo (vencimiento a un año o menos) de la urbe neoyorquina ha seguido una trayectoria similar a la de un cohete que se eleva. En el último decenio ha aumentado más de 12 veces. No existe historial parecido en ninguna otra ciudad.

La analista agrega que la mayor parte de las otras grandes urbes apenas fallan en una o dos de estas pruebas de salud financiera municipal. La lista de las pocas que están en peor situación es sorprendente: no se encuentran en ella las ciudades que todo mundo esperaba en-

<sup>3</sup> Véase: "Petróleo: ¿Negociarán productores y consumidores?", en *Comercio Exterior*, México, marzo de 1975, pp. 325-330.

contrar. Así, por ejemplo, no figura entre las de peores condiciones financieras Detroit, pese a que tiene la tasa mayor de desempleo provocado por la recesión de las grandes urbes. Tampoco aparece Newark, que padece uno de los más graves problemas de pobreza y desocupación crónicas de la nación.

Por lo que respecta a sus presupuestos y a sus posibles dificultades futuras como prestatarias, en la misma lista que Nueva York figuran —según la analista— Cleveland, Buffalo, Milwaukee, San Luis y quizá Boston.

En vista de los datos alarmantes sobre la situación de la urbe neoyorquina, no resultó en modo alguno una sorpresa que al comenzar el nuevo año fiscal 1975-1976, el 1 de julio, y tras fracasar en parte el intento del alcalde Abraham Beame de obtener recursos y ayuda suficientes en Albany, la capital del Estado, el funcionario anunciara el despido de 19 000 empleados de la ciudad y la intención de cesar en breve tiempo a 21 000 más, a fin de reducir el gasto municipal. De realizarse todos los despidos anunciados, ello afectaría a casi el 12% de la fuerza laboral al servicio de la ciudad, que se estima en 338 000 personas. Es interesante mencionar que el último decenio el número de trabajadores y empleados de la urbe aumentó 37%, mientras que la población total se redujo ligeramente hasta llegar a la cifra de 7.8 millones de habitantes.

Así, fueron despedidos, entre otros, más de 5 000 policías, más de 2 000 bomberos (cerrándose 26 estaciones) y casi 3 000 de los 10 600 trabajadores del servicio de limpia de la ciudad. Casi de inmediato se presentó la reacción: huelga de los recolectores de basura, protesta pública de algunos de los policías despedidos y ausentismo por enfermedad por encima de lo normal en el cuerpo de bomberos.

Al finalizar el años fiscal 1974-1975, el 30 de junio último, el déficit del presupuesto de la gran urbe fue superior a los 430 millones de dólares. Según estimaciones conservadoras de la oficina municipal de presupuesto, el faltante para el presente año fiscal ascenderá a 641 millones de dólares y por lo menos se duplicará en el período fiscal 1976-1977 debido a los crecientes costos del servicio de la deuda, el pago de las pensiones y otros gastos.

La gravedad de la situación financiera de la ciudad ha ido conociéndose más profundamente a medida que se revelan nuevos hechos. Así, por ejemplo, en los primeros días de julio, el contralor general, Harrison Goldin, informó haber descubierto en los últimos presupuestos nuevos déficit que ascienden a 290 millones de dólares, advirtiendo que más investigaciones probablemente eleven esos faltantes hasta 600 millones de dólares. Por insistencia de las autoridades estatales, la contabilidad municipal sigue sometiéndose a revisión y ello ha permitido descubrir déficit no revelados hasta por lo menos de 1 800 millones de dólares, cuya existencia había podido ocultarse mediante la manipulación de partidas y la anotación como ingreso corriente de montos correspondientes a ayuda federal y estatal todavía no recibida y que incluso podría no recibirse, con cargo a los cuales se obtenían préstamos.

Las revelaciones anteriores y los despidos en masa han creado un ambiente poco favorable para el trabajo de la Corporación Municipal de Asistencia (CMA), creada recientemente para paliar la crisis crediticia en la ciudad, que lanzó en los primeros días de julio una emisión de 1 000 millones de dólares de bonos municipales que devengan altas tasas de interés, en términos comparativos, y están respaldados por el crédito y la confianza del estado de Nueva York. Pese a ello, los inversionistas no les han dispensado la buena acogida necesaria para que pueda verse con optimismo el futuro de las siguientes emisiones, por 2 000 millones de dólares, en los próximos tres meses. Estos recursos se destinarán a reestructurar la deuda ciudadana, ampliando los plazos de vencimiento, y para pagar los déficit recién descubiertos. Se ha escrito que fue precisamente el descubrimiento, durante la primavera de este año, de la necesidad de obtener préstamos hasta por 6 000 millones de dólares a corto plazo para cubrir el actual presupuesto, lo que dio origen a la presente crisis crediticia de la ciudad.

Como quiera que sea, el hecho que todos los comentaristas admiten es que Nueva York, después de decenios de transitar por el camino del creciente endeudamiento para seguir viviendo con más medios de los que en verdad disponía, ha llegado finalmente a su peor crisis financiera desde los tiempos de la Gran Depresión.

Según cierta corriente de opinión, el origen del grave predicamento actual de la ciudad de los rascacielos radica no sólo en su crecimiento desmesurado a partir de la segunda guerra mundial, sino en su generosidad y en su papel de ejemplo de la vida cosmopolita al estilo norteamericano. Nueva York ha sido durante decenios uno de los símbolos más relevantes de la prosperidad estadounidense. Se convirtió en el principal puerto del mundo y destacó por ser el mayor centro comercial del orbe. Wall Street dominó las finanzas en escala mundial y la ciudad se adelantó en muchos otros terrenos aparte del económico. Atrajo constantemente a gran número de emigrantes, a quienes se les brindaban oportunidades de todo tipo y mejores condiciones de vida que en sus lugares de origen. Los neoyorquinos disfrutaban excelentes servicios públicos de las más variada gama y en la ciudad se procuraba combatir, mediante la política del Estado benefactor, la pobreza y la marginación. Nueva York era, sin duda alguna, el prototipo de una ciudad ultramoderna y cosmopolita dentro del capitalismo avanzado.

Sin embargo, el esplendor y las atracciones de Nueva York comenzaron a disminuir paulatinamente bajo el embate de fenómenos económicos y sociales de gran magnitud. John Lindsay, alcalde de 1966 a 1974, dio impulso a todo tipo de servicios públicos, tanto los ya tradicionales, cuanto otros nuevos, tales como servicios para los jóvenes, capacitación laboral, enseñanza bilingüe, centros de asistencia infantil, etc. Para lograr sus propósitos, tuvo que autorizar aumentos impresionantes en el gasto público y contratar a un mayor número de empleados municipales.

Una vez constituidos los servicios y puesto en marcha los programas, una vez que los beneficiarios acudían y se acostumbraban a ellos, resultaba imposible suspenderlos o suprimirlos, aun en el caso de que la ayuda estatal o federal para esos propósitos dejara de percibirse. Al parecer, estos casos no fueron infrecuentes durante el gobierno de Nixon, con lo cual la ciudad de Nueva York tuvo que absorber gastos adicionales.

La misma corriente de opinión señala que la ciudad mantiene un vastísimo y muy costoso sistema universitario que, con 266 000 estudiantes, es mayor que

43 universidades estatales. La mayoría de esos estudiantes reciben educación gratuita, pese a que en los más de los centros estatales de educación superior se cobran varios cientos de dólares como colegiatura anual. Agregan que en 1970 el alcalde Lindsay comenzó un programa de inscripción automática para todos los egresados de las escuelas secundarias, que significó 19 000 estudiantes adicionales, el 15% de los cuales recibe un estipendio semanal de 30 dólares en promedio, además de la educación gratuita. Esos opinantes añaden que el presupuesto de educación superior se ha elevado en 30 millones de dólares, hasta ser de 585.2 millones al año, debido a los costos adicionales por la impreparación de los estudiantes de nuevo ingreso a la Universidad de la Ciudad de Nueva York. También consideran que una de las principales razones del estado crítico de las finanzas ciudadanas radica en los elevados sueldos, las cuantiosas prestaciones y los mayores beneficios sociales que tienen los empleados públicos neoyorquinos, en comparación con los de otras ciudades principales de Estados Unidos.

A ese respecto se aduce, por ejemplo, que a los tres años de servicio, un policía de Nueva York puede ganar 17 458 dólares al año (y puede retirarse con la mitad de su salario final después de 20 años de servicio), un trabajador del servicio de limpia, 15 731 dólares anuales y un profesor de enseñanza secundaria hasta 20 350 dólares por año (el mínimo es de 9 700 dólares). En la misma fuente se dice que los profesores de secundaria ganan más y trabajan menos que hace 15 años y se ofrecen datos conforme a los cuales el gasto *per capita* de la ciudad de Nueva York en el año fiscal de 1973 ascendió a 1 461 dólares, mientras que Chicago sólo erogó el 20.9% de esa cantidad, Los Angeles el 30.3% y Filadelfia y Detroit alrededor del 31% (*Time*, 16 de junio de 1975). Según la misma revista, en el año fiscal 1974-1975 el gasto total de la ciudad de Nueva York se distribuyó así: bienestar social e instituciones de caridad, 27%; educación, incluida la Universidad, 25%; servicio de la deuda, 12%; servicios de salud, 10%; policía, 8%; protección ambiental y servicio de bomberos, 3% cada uno; tribunales y correccionales, 2%, y otros, 10 por ciento.

Sin embargo, otras corrientes de opinión, e incluso otros datos provenientes

de fuentes diferentes, dan visiones distintas no sólo acerca de las magnitudes relativas de los gastos, sino también de las causas principales de la crisis. En cuanto a los datos, he aquí algunos de los que maneja la revista *Newsweek*:

“Parte del problema de Nueva York consiste en que tiene que pagar por muchos servicios para proveer los cuales otras ciudades obtienen ayuda. No obstante, aun considerando la ayuda del condado, del estado y de la federación, el gasto *per capita* de Nueva York es bastante mayor que el de otras zonas metropolitanas”. Dicho gasto, según la Oficina del Censo del Departamento de Comercio de Estados Unidos, asciende a 1 446 dólares por persona y por año, en tanto que el de Chicago representa el 49.4% de esa cantidad, el de Los Angeles el 60.5%, el de Filadelfia el 50.6% y el de Detroit el 47.9 por ciento.

Por lo que respecta a las percepciones de los empleados públicos, se afirma que “de acuerdo con normas históricas, los empleados municipales de Nueva York tienen sueldos altos, pero la acción de los sindicatos ha logrado salarios incluso mayores en otras partes”. El siguiente cuadro resulta ilustrativo.

*Salarios anuales máximos en ciudades principales de Estados Unidos, al 1 de enero de 1975 (Dólares)*

Ciudad	Policia patrullero	Bombero uniformado	Empleado de limpia	Maestro †
Nueva York	15 650	15 650	14 840	16 650
Atlanta	12 636	11 622	7 657	13 136
Chicago	18 000	18 000	13 104	18 340
Detroit	15 450	15 450	11 611	16 681
Los Angeles	17 978	17 101	12 622	13 150
Filadelfia	13 022	13 022	9 143	16 466

† Con grado de Bachelor of Arts.

Fuentes: New York Municipal Unions, International City Management Association, American Federation of Teachers. Tomado de *Newsweek*.

En cuanto a las causas principales de la crisis que golpea a la urbe de hierro, ha habido algunas opiniones que no concuerdan con las que generalmente se han considerado: mala administración fiscal y erogaciones demasiado generosas, especialmente en sueldos y salarios de los empleados. A este respecto, un conocido comentarista, vinculado con el Sindicato de Profesores de la ciudad, afirma que

Nueva York, pese a algunas prácticas financieras erróneas y pese a su endeudamiento, no estaría en su aflictiva situación presente de no ser por los problemas adicionales a los que ha tenido que enfrentarse, problemas que se han originado en Washington. En efecto, distingue cuatro causas importantes de las condiciones actuales:

- Elevación de la tasa de interés, una política deliberada del Gobierno federal, que entraña un gasto adicional de 239 millones de dólares para la ciudad en un año, por concepto de servicio de su deuda, es decir, un aumento de 37.8 por ciento.

- Cuantiosos aumentos de los precios de los combustibles, que inciden en los costos del transporte y de la calefacción, e indirectamente en mucho de lo que la ciudad compra. Los gastos por combustibles y energía aumentarán más del 100% de 1973 a 1976.

- Enorme salto de los gastos destinados a bienestar social y a asistencia médica, como consecuencia directa de la recesión económica: 594 millones de dólares de aumento (35.4%) de 1973 a 1976.

- Disminución de los ingresos fiscales de la ciudad, debido a que la tasa de desempleo se elevó a 11.5%, en vez de quedarse en un nivel de 4 o 5 por ciento. La pérdida fiscal por este concepto se ha estimado en 56 millones de dólares.

Agrega el comentarista que la ciudad se verá obligada a encontrar 947 millo-

nes de dólares adicionales a fin de financiar sus gastos o tendrá que suprimir servicios vitales, todo ello debido a la enorme alza de sus costos básicos. Niega, desde luego, la veracidad de las críticas acerca de la "excesiva generosidad" de Nueva York y pregunta a los editorialistas que sólo piden sacrificios a los asalariados y aconsejan que el municipio no cumpla lo pactado en los contratos laborales respecto a los aumentos de sueldos de los empleados, la razón por la cual no piden a otros los mismos sacrificios. Así —dice— ¿por qué los banqueros no disminuyen la tasa de interés (9.5%) que le cargan a la ciudad y las empresas de teléfonos y de electricidad no moderan un tanto las facturas que presentan al municipio? A su juicio, es preciso reconocer tres cosas si se quiere tratar el asunto de la crisis con honestidad: 1) la situación obedece a factores ajenos a la ciudad; 2) es infundado hablar de la extravagancia fiscal de la ciudad; muchos de los servicios que ella provee son menos amplios y menos costosos que los de otras comunidades de los alrededores; 3) resulta tonto e injusto pedir sacrificios sólo a los empleados públicos y no exigirlos también a otros, tales como los empresarios.

Conforme a otros puntos de vista, los gobernantes, los administradores y los empleados de Nueva York no salen tan bien librados como responsables de la crisis como podría pensarse de sólo atenerse a la opinión del comentarista mencionado en los párrafos anteriores. "No hay duda de que los problemas de Nueva York se deben en gran medida al deseo de ampliar los servicios, a la ineptitud y a la irresponsabilidad de sus líderes, inducidos por banqueros complacientes y por jefes sindicales agresivos", se ha escrito recientemente en conocido semanario estadounidense de análisis económico y político. Sin embargo, está claro que más allá de elementos políticos personales y de grupo y de las circunstancias específicas que caracterizan la situación de Nueva York, está un fenómeno de índole más general que se relaciona con las dificultades y problemas que afligen a muchas ciudades importantes de Estados Unidos. "Las semillas de Nueva York se encuentran en todas las ciudades norteamericanas", dijo hace poco en una convención de municipios el Alcalde de San Francisco. Y el de Miami expresó al respecto: "lo que estamos viendo hoy en día es una confrontación importante que determinará

si las ciudades de la nación van a sobrevivir o no". Entre los rasgos generales de esa "confrontación" se señalan la urgente necesidad de acrecentar los servicios municipales debido a la continua afluencia y a la creciente concentración de personas pobres de las minorías étnicas en las principales ciudades estadounidenses, las exigencias en aumento de los sindicatos de empleados públicos, el éxodo de la clase media, el abandono masivo de propiedades sobre las que se cobran impuestos y el creciente rezago en cubrir las obligaciones fiscales de las que no se abandonan, así como la agudización de problemas colectivos urbanos, tales como la contaminación de todo tipo, la insuficiencia e ineficacia del transporte, las diversas desventajas de la aglomeración y la concentración, y la mayor incidencia de fenómenos antisociales como los variados tipos de delitos contra la propiedad y las personas, la drogadicción, la explotación de menores y de mujeres, etcétera.

Mientras tanto, en Nueva York se han adoptado medidas de emergencia, paliativos para impedir que la crisis vaya más a fondo. El Alcalde neoyorquino, el Gobernador demócrata del Estado y el líder republicano de la mayoría del Senado estatal llegaron a un compromiso en Albany, en los primeros días del presente mes, por medio del cual la urbe de hierro obtuvo facultades para recaudar 330 millones de dólares más, gracias a nuevos impuestos que afectarán en su mayor parte a las empresas. También se aumentó la ayuda destinada a los distritos escolares del Estado en un monto de 190 millones de dólares y se estableció la posibilidad de elevar los impuestos estatales el año próximo, en caso de que sea necesario financiamiento adicional para la nueva ayuda escolar o para cubrir cualquier déficit del presupuesto del Estado. El aumento de impuestos concedido a la ciudad no es muy bien recibido en una urbe que ya tiene los tributos *per capita* más elevados de Estados Unidos.

La huelga de los empleados del servicio de limpieza, que había provocado una alarmante acumulación de desechos que amenazaba la salud pública, terminó gracias a lo que se ha llamado "un curioso arreglo". El Sindicato adelantó a la ciudad 1 600 000 dólares para que ésta pudiera cubrir sus salarios mientras dispone de fondos y todos los recolectores de basura que habían sido despedidos

fueron reinstalados. También se volvió a contratar al 44% de los policías y al 35% de los bomberos cesados y se hizo saber a los sindicatos respectivos que en caso de que pudiesen adelantar fondos, tal como lo hizo el Sindicato de Limpia, sería posible acoger de nuevo a todos sus miembros despedidos.

El Alcalde Beame y la CMA han continuado con sus planes de acción y de reformas. A fines de mes anunciaron un programa según el cual se obtendrán alrededor de 500 millones de dólares de economías presupuestarias. Entre sus principales puntos se encuentran los siguientes:

- Congelación de salarios, por la cual se cancela el 6% de aumento a los trabajadores municipales, que debería haber entrado en vigor el 1 de julio. Con esta medida se logrará un ahorro estimado de 259 millones de dólares.
- Disminución de 10% en los sueldos de los empleados administrativos y ejecutivos que perciban 20 000 dólares o más al año, con lo que se ahorrarán 65 millones de dólares.
- Aumento de hasta 15 centavos de dólar en las tarifas de pasaje urbano, lo que rendiría un total estimado de 150 millones de dólares.
- Disminuciones de 32 millones de dólares en el presupuesto de la Universidad de la Ciudad de Nueva York, como opción frente al establecimiento del pago de colegiatura.
- Congelación durante tres años del presupuesto ciudadano y fijación de un límite máximo de gasto en presupuestos posteriores.
- Establecimiento de un "nivel de dirección y administración" independiente en el proceso de elaboración y manejo presupuestarios de la ciudad.
- Reforma de los procedimientos contables y de los libros de cuentas de la ciudad, a fin de hacerlos equiparables a los métodos normales o comunes de la contabilidad.
- Préstamo bancario de 250 millones de dólares, con baja tasa de interés y a corto plazo, a fin de solventar las necesidades de efectivo de la ciudad en el mes de agosto.