

valente en tostado/molido; en US\$ 0,1555 por libra para café verde descafeinado o su equivalente en descafeinado tostado/molido y en US\$ 0,1412 por libra de café soluble de las calidades liofilizado y secado por aspersión exportado por cualquier mercado. Las cuotas de contribución indicadas anteriormente prevalecerán hasta nueva orden, para las operaciones registradas en el Instituto y cuyos contratos de cambio sean fechados después del 22 de septiembre.

Resolución 948, que abre los registros para declaraciones de ventas relativas a las exportaciones de café verde o tostado/molido y café verde descafeinado o su equivalente en tostado/molido descafeinado a partir del 29 de septiembre de 1975 para embarques del 1º al 31 de diciembre de 1975 a los siguientes precios mínimos de registro:

1—Cafés lavados exportados de cualquier puerto, US\$ 0,84 por libra;

2—Cafés del Grupo I (tipo 6 o mejor, exentos del sabor "Rio Zona") exportados de cualquier puerto, US\$ 0,84 por libra;

3—Cafés del II (tipo 7/8 o mejor, con el sabor característico "Rio Zona") exportados de cualquier puerto, excepto Santos, US\$ 0,82 por libra;

4—Café verde descafeinado o su equivalente en tostado/molido descafeinado al precio mínimo de registro establecido en esta resolución para las exportaciones de café verde, de acuerdo con los tipos, más US\$ 0,10.

II — COLOMBIA

a) Precios externos del café. Los cafés colombianos "MAMS" registraron las siguientes cotizaciones diarias en el mercado de Nueva York:

		Centavos de US\$ por libra
1975—Septiembre 2	2	93,00
Septiembre 3	3	91,75
Septiembre 4	4	92,00
Septiembre 5	5	91,50
Septiembre 8	8	90,00
Septiembre 9	9	89,00
Septiembre 10	10	87,50
Septiembre 11	11	87,50
Septiembre 12	12	87,50
Septiembre 15	15	90,25
Septiembre 16	16	90,50
Septiembre 17	17	90,00
Septiembre 18	18	90,50
Septiembre 19	19	91,25
Septiembre 22	22	91,25
Septiembre 23	23	91,50
Septiembre 24	24	92,00
Septiembre 25	25	92,00
Septiembre 26	26	92,00
Septiembre 29	29	92,25
Septiembre 30	30	92,00
Promedio del mes		90,73
Promedio del mes anterior		100,38
Diferencia		-9,65 (-9,6%)

b) Exportaciones de café colombiano.

Cuadro comparativo y participación porcentual

Mes de septiembre

(Sacos de 60 kilogramos)

	1974	%	1975	%	Diferencia
Estados Unidos...	61.722	15.1	234.000	36.9	+172.278
Europa	295.910	72.4	351.540	55.4	+ 55.630
Otros	50.949	12.5	48.504	7.7	- 2.445
Total	408.581	100.0	634.044	100.0	+225.463

Acumulado enero-septiembre

	1974	%	1975	%	Diferencia
Estados Unidos...	2.205.686	41.2	2.471.105	41.2	+265.419
Europa	2.781.620	51.9	3.184.502	53.2	+402.882
Otros	368.129	6.9	335.617	5.6	- 32.512
Total	5.355.435	100.0	5.991.224	100.0	+635.789

REUNION DE GOBERNADORES DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y DEL BANCO MUNDIAL

DISCURSO DEL SEÑOR ROBERT S. McNAMARA, PRESIDENTE DEL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

I — INTRODUCCION

El año pasado enuncié en este mismo foro los problemas planteados a los países en desarrollo por la inflación generalizada en todo el mundo, el deterioro de su relación de intercambio y el estan-

camiento de sus mercados de exportación. En los meses transcurridos desde entonces esas amenazas al desarrollo no han disminuido, sino que se han hecho más ominosas.

Hoy quisiera examinar con ustedes la necesidad urgente que experimentan los países en desarrollo

de mayores corrientes de divisas —provenientes tanto de exportaciones como de capital externo— que les ayuden a neutralizar esas fuerzas adversas.

Los mil millones de seres que viven en las naciones de ingresos bajos se han convertido en las principales víctimas de la turbulencia económica actual. No la provocaron y nada pueden hacer para modificarla. Tampoco tienen apenas margen para ajustarse a esa situación. Aun reconociendo todo lo que pueden y deben hacer para solucionar sus propios problemas, necesitan desesperadamente asistencia externa adicional.

Muchos de los países de ingresos medios se enfrentan asimismo a una crisis de divisas. A largo plazo, el único modo en que pueden superarla es mediante más exportaciones, pero a corto plazo ellos también necesitan tener mayor acceso al capital externo.

Este es, por lo tanto, el problema más inmediato y apremiante en el panorama global del desarrollo.

Pero en la base de esta situación de emergencia —y oscurecido en parte por ella— tenemos el problema más fundamental de la propia pobreza y la necesidad de formular una estrategia eficaz para luchar contra ella. Este es el segundo tema que quiero examinar hoy con ustedes.

Lo que se necesita es una estrategia de ataque a la pobreza absoluta, que reduzca en gran medida las desigualdades en cuanto a ingresos, no simplemente a través de programas de asistencia pública o mediante la redistribución de una riqueza nacional que de por sí es ya insuficiente, sino más bien adoptando medidas encaminadas específicamente a elevar la productividad de los grupos menos favorecidos de la población.

Hace dos años, en Nairobi esbocé los elementos de un programa de ataque contra la pobreza, tal como esta existe en el ámbito rural. La razón de elegir las zonas rurales como objetivo inicial de un esfuerzo más intenso por parte del Banco Mundial fue que es en ellas donde se encuentran de hecho los núcleos más numerosos de los que viven en condiciones de pobreza absoluta, alrededor de 700 millones de seres.

Ahora bien, la pobreza degrada también la vida de cientos de millones de personas que habitan en los barrios miserables de las ciudades. Aunque su número total es inferior al de la población rural, su tasa de crecimiento —a causa de la inmigración— es mayor. En algunas zonas del mundo en desarrollo, el deterioro de sus condiciones de vida ha comenzado ya a afectar gravemente a la estructura social. El Banco viene prestando una atención creciente a este problema, y creemos estar preparados

ahora para emprender actividades de mucha mayor envergadura a fin de ayudar a los gobiernos a hacerle frente.

Resumiendo, lo que tengo intención de hacer hoy es lo siguiente:

- Analizar el problema inmediato de las mayores necesidades de divisas del mundo en desarrollo e indicar lo que las naciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), los miembros de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP) que tienen superávit de capital y el propio Banco Mundial pueden hacer para ayudar a satisfacer esas necesidades;
- Informar acerca de los progresos que el Banco está logrando en la puesta en práctica de su estrategia para aminorar la pobreza en las zonas rurales; y
- Exponer los elementos de un programa integrado de ataque contra la pobreza en las ciudades.

Permítanme que empiece por el problema de las necesidades de divisas.

II — NECESIDADES DE DIVISAS DE LOS PAISES EN DESARROLLO

Para la mayoría de los países en desarrollo, el año pasado ha sido un período de penoso ajuste al desequilibrio económico mundial.

Por lo menos cuatro factores principales —todos ellos relacionados entre sí— se han combinado para amenazar sus perspectivas futuras de crecimiento:

- La persistente inflación generalizada en todo el mundo;
- Los aumentos del precio del petróleo;
- El deterioro de su relación de intercambio; y
- La prolongada recesión en los países de la OCDE.

La inflación siempre castiga con mayor severidad a los pobres que a los ricos, y la mayoría de los países en desarrollo se han visto afectados por importantes aumentos de los precios de productos clave de importación, en particular bienes manufacturados, cereales alimenticios y fertilizantes.

Para ellos ha sido especialmente difícil hacer frente al aumento sin precedentes del precio del petróleo, debido a que su capacidad de transformación rápida al uso de otras fuentes energéticas es relativamente pequeña y a que disponen tan solo de un margen insignificante de conservación de energía por parte de los consumidores.

Además, aunque la inflación ha incrementado el costo de la mayor parte de los bienes que los países en desarrollo deben importar, no ha logrado mantener elevados los precios de muchos de sus productos de exportación. El año pasado, los precios de sus importaciones aumentaron en un 40%, en tanto que los de sus exportaciones subieron solamente en un 27%. Este año, la inflación agregará por lo menos otro 6% al costo de los bienes que importen, pero muy poco al precio de sus productos de exportación. El resultado ha sido un deterioro considerable de su relación de intercambio, que hace que para ellos sea cada vez más difícil pagar por lo que necesitan.

Por último, no solo los precios de sus productos de exportación no han conseguido aumentar al mismo ritmo que los costos de los bienes importados, sino que en muchos casos también el volumen de sus exportaciones se ha estancado, o incluso ha descendido, a medida que la recesión se ha agravado en los países industrializados. Las naciones de la OCDE son los principales mercados para los países en desarrollo y, normalmente, absorben el 75% del total de sus exportaciones. Pero al hacerse más profunda la recesión, la demanda de estas últimas ha descendido.

Teniendo en cuenta estos cuatro factores —la inflación persistente, el elevado precio del petróleo, el deterioro de su relación de intercambio y la prolongada recesión en las naciones desarrolladas— los países en desarrollo importadores de petróleo se encuentran ante una serie de obstáculos imprevistos para alcanzar siquiera objetivos mínimos de desarrollo en los años que restan de este decenio. En muchos aspectos, no cabe duda que las perspectivas parecen ahora peores que hace un año.

Para los países más pobres —los que tienen un ingreso per cápita inferior a \$ 200*— la situación es especialmente grave.

En 1974, los ingresos per cápita de los mil millones de habitantes de esos países descendieron en un promedio de 0,5%. Para los cientos de millones de esos seres que ya padecían privaciones gravísimas, eso significó hambre, enfermedades y una erosión de la esperanza.

Este año las perspectivas son de una debilitación aún mayor de las economías de esos países, y es probable que los ingresos per cápita de esos mil millones de personas descendan de nuevo.

Los países en desarrollo de ingresos medios —los que tienen ingresos per cápita de \$ 200 y superiores— no han sentido hasta este año todo el impacto del deterioro de la economía mundial. El año pasado, gracias a una serie de medidas de emergencia,

tales como utilización de las reservas, ampliación de la deuda a corto plazo y aplazamiento de programas de desarrollo a largo plazo, consiguieron mantener una tasa promedio de crecimiento de su producto interno bruto (PIB) per cápita de 3,9%. Este año, sin embargo, las proyecciones indican que el incremento de su PIB será inferior al aumento de la población y que sus ingresos per cápita disminuirán en más de 1%. Además, su déficit comercial será superior al 3% de su producto nacional bruto (PNB), dos veces mayor de lo que fue durante los últimos años del decenio de 1960.

Los acontecimientos de los últimos años han barrido de hecho los progresos realizados por esos países para reducir su dependencia del capital externo.

Por consiguiente, las necesidades de divisas de los países en desarrollo importadores de petróleo durante el período de 1976-1980, debería considerarse que están compuestas de dos elementos principales: uno descendente y transitorio, necesario mientras sus ingresos de exportación aumentan al punto requerido para neutralizar el mayor costo de las importaciones, y el otro más tradicional de capital externo complementario del ahorro interno, equivalente a alrededor del 1,5% al 2% de su PNB.

Tasas de crecimiento y corrientes de capital necesarias

Para comprender mejor las necesidades de capital de los países en desarrollo durante el próximo quinquenio, resulta útil comparar distintos niveles de corrientes de capital y las tasas resultantes de crecimiento del ingreso per cápita. Dos de estas proyecciones se ofrecen más adelante (a).

En cada uno de esos ejemplos, las tasas de crecimiento se han vinculado a las "corrientes de capital". Tales corrientes representan los montos de divisas necesarios a corto plazo, en exceso de los ingresos de exportación proyectados actualmente. A más largo plazo, por supuesto, la mayor parte de esas necesidades de divisas deberán cubrirse con mayores ingresos de exportación, si es que han de satisfacerse de alguna manera.

Los propios países en desarrollo pueden hacer mucho por crear un ambiente más favorable a la am-

* Todas las cantidades de dinero se expresan en su equivalente en dólares de los Estados Unidos.

(a) Las proyecciones son simplemente ejemplos de magnitudes aproximadas y sirven como guía para la adopción de decisiones de política adecuadas. No se pretende garantizar la exactitud de tales previsiones, pero creemos que indican la gravedad de los problemas económicos a que se enfrentan los países en desarrollo y que señalan el modo en que el resto del mundo puede ayudarles en sus esfuerzos por superarlos.

pliación de sus exportaciones. Con demasiada frecuencia, sus políticas de subvención de capital, sobrevaloración de los tipos de cambio y reglamentaciones excesivas restan incentivos a los empresarios para vender en el extranjero.

Si ha de materializarse plenamente el potencial de comercio de esos países, son esenciales sus esfuerzos para eliminar los obstáculos que se oponen a unos mayores ingresos de exportación, y que ellos mismos se han impuesto.

Pero pasará bastante tiempo antes de que esos cambios fundamentales de política tengan pleno efecto, y esa es la razón de que, a corto plazo, las "corrientes de capital" de las proyecciones representen los montos de capital externo necesarios para apoyar las diferentes tasas de crecimiento.

En el primer conjunto de datos, el Caso 1, se parte del supuesto de un incremento considerable de las corrientes de capital en términos nominales entre 1975 y 1980, pero ningún aumento en términos reales. Se supone también que los países industrializados se recuperarán con relativa rapidez de la

actual recesión. En caso de retrasarse esa recuperación, las tasas proyectadas de crecimiento del ingreso per cápita de los países en desarrollo serían por supuesto inferiores, o las necesidades de capital externo superiores.

Esas tasas de crecimiento del Caso I —especialmente las correspondientes a los países de ingresos bajos— son muy inferiores a las metas fijadas para el Segundo Decenio para el Desarrollo y, como promedio, presumen aumentos apenas perceptibles de los ingresos per cápita de los países más pobres. Puesto que esta posibilidad es de todo punto inaceptable, hemos calculado —en el Caso II— cuál sería el volumen de capital adicional necesario para que el crecimiento de los ingresos de los países en desarrollo importadores de petróleo, alcanzara las metas del Segundo Decenio para el Desarrollo, al menos durante los años que restan de este. Esas necesidades son considerables, aun cuando la tasa de crecimiento durante el decenio seguiría siendo, en su conjunto, muy inferior a la meta fijada.

Tasas anuales de crecimiento del PIB per cápita de los países en desarrollo importadores de petróleo y corrientes de capital necesarias para lograrlas

	Promedio 1969-73	1974	1975 Porcentajes	Promedio 1976-80	
				Caso I	Caso II
Tasas de crecimiento					
Países de ingresos bajos (a)...	0,5	-0,5	-0,7	1,2	3,2
Países de ingresos medios (a)...	4,5	3,9	-1,2	2,8	3,8
Corrientes de capital					
		Miles de millones de dólares corrientes			
Capital oficial neto	7,9	15,0	19,8	24,0	35,2
Capital privado	7,5	19,4	22,9	25,4	26,5
Total	<u>15,4</u>	<u>34,4</u>	<u>42,7</u>	<u>49,4</u>	<u>61,7</u>
AOD como % del PNB de los donantes					
OCDE	0,34	0,33	0,32	0,29	0,48
OPEP	0,00	1,41	2,57	1,56	1,56(b)

Nota: AOD: Asistencia Oficial para el Desarrollo. (a) La población de los países en desarrollo de ingresos bajos suma mil millones de habitantes y la de los países en desarrollo de ingresos medios, 725 millones. En este caso, como en el resto de esta exposición, las estadísticas no incluyen a aquellos países que no son miembros del Banco. (b) Para que la AOD representara como promedio un 0,48% del PNB durante el quinquenio de 1976-80, sería necesario que llegara a ser por lo menos de 0,7% en 1980.

Tanto en el Caso I como en el Caso II, el grueso del volumen de incremento de la corriente de capital habría de facilitarse en condiciones concesionarias, y la mayor parte de esa asistencia tendría que proceder de los países de la OCDE. No es difícil explicarse la razón.

Incluso, para lograr los niveles de actividad económica de 1975, de todo punto insuficientes, los países en desarrollo se han visto obligados a tomar en préstamo sumas considerables de los mercados

privados de capital, y tendrán que continuar haciendo lo mismo en el futuro. Ahora bien, la capacidad crediticia tiene límites, por lo que es poco probable que en el curso del próximo quinquenio puedan lograr un volumen de préstamos mucho mayor, en términos reales, que el que están obteniendo ahora.

Esa es la razón por la que muchos de los países en desarrollo, y especialmente los más pobres, habrán de depender en tan fuerte grado de la ayuda en condiciones concesionarias para conseguir el ca-

pital adicional necesario. Y si esa corriente oficial ha de aumentar, es probable que la mayor parte del aumento deba provenir de las naciones de la OCDE.

En 1974, los países miembros de la OPEP que tienen superávit de capital, proporcionaron alrededor de una sexta parte de la asistencia oficial para el desarrollo en condiciones concesionarias que se facilitó a los países en desarrollo. Este año, sus desembolsos con destino a esa asistencia han aumentado aún más y podrían alcanzar un volumen estimado de \$ 4.500 millones. Este monto representaría alrededor del 3% de su PNB y el 10% del superávit corriente de sus balanzas de pagos.

Empero, no es probable que los países de la OPEP puedan mantener este nivel de ayuda durante todo el decenio. Ellos son también países en desarrollo y la base de su capacidad para facilitar ayuda no es el volumen ni la solidez de su PNB conjunto —que representa solo una pequeña fracción del de los países de la OCDE— ni tampoco el volumen de su PNB per cápita, que como promedio es también considerablemente inferior, sino más bien los niveles de los superávits de sus balanzas comerciales.

Se calcula que en 1980 solo unos pocos de los países de la OPEP seguirán teniendo todavía excedentes considerables en cuenta corriente. Los demás, que han suministrado alrededor de la mitad del volumen de los compromisos de ayuda del grupo durante los dos últimos años, es probable que reduzcan su nivel de ayuda a medida que aumenten sus importaciones y disminuyan sus superávits comerciales.

Las naciones de la OCDE estarán en la posición más fuerte para prestar asistencia a los países en desarrollo, y especialmente a los más pobres de entre ellos, a fin de que logren por lo menos unas tasas mínimas aceptables de crecimiento de su ingreso per cápita durante los años inmediatamente venideros.

A fin de ilustrar de otra manera los problemas de los países en desarrollo, consideremos el período del decenio de 1970 y comparemos el progreso económico —real y proyectado— de tres grupos: los mil millones de seres de los países en desarrollo más pobres, los 725 millones de personas de los países en desarrollo de ingresos medios y los 675 millones de habitantes de las naciones desarrolladas.

Niveles de ingresos e inversiones en 1970-1980 en los países desarrollados y en desarrollo (a)

(Valores en dólares de 1970)

Grupo de países	Población en 1975 (en millones)	PNB per cápita		Tasa % anual de crecimiento del PNB per cápita	Inversiones anuales estimadas per cápita		
		1970	1980		Ahorro interno	Corriente de capital externo	Total
I. Países de ingresos bajos (menos de \$ 200 anuales per cápita)	1.000	105	108	0,2	14	2	16
II. Países de ingresos medios (más de \$ 200 anuales per cápita)	725	410	540	2,8	75	10	85
III. Países de la OCDE	675	3.100	4.000	2,6	850	15	835

(a) No incluye a los países de economía planificada centralmente ni a los de la OPEP. Se toman como base las tasas de crecimiento expuestas en el Caso I, para los países en desarrollo durante el período de 1976-80.

Como se desprende del cuadro, el Segundo Decenio para el Desarrollo no aportaría prácticamente ningún progreso a los mil millones de seres de los países de ingresos bajos y significaría que tanto ellos como los 725 millones de personas de las demás naciones en desarrollo se empobrecerían relativamente más, en comparación con los habitantes de los países desarrollados.

Para que las tasas de crecimiento de las naciones en desarrollo se elevaran hasta el nivel del Caso II durante el resto del decenio, no sería necesario que la asistencia oficial para el desarrollo fuera superior en 1980 a la meta del 0,7% del PNB fijada por

las Naciones Unidas. Y esa meta podría alcanzarse si los países desarrollados estuvieran dispuestos a dedicar a dicha asistencia una pequeña fracción —no más de un 2%— de la riqueza adicional que pueden esperar recibir durante la segunda mitad del decenio, a medida que sus economías se recuperen de la recesión.

Por contraste, como puede observarse en el cuadro de la última página, las naciones desarrolladas están aportando actualmente menos de la mitad de ese porcentaje, es decir, solamente un 0,33% del PNB. Además, muchas de esas naciones, debido a las políticas que han adoptado, no están incrementando

sus compromisos de ayuda en condiciones concesionarias lo suficiente para neutralizar la inflación, así como para reflejar sus crecientes ingresos reales. A menos que se modifiquen tales políticas, durante el resto del decenio la AOD continuará descendiendo en relación al PNB, quizás hasta un 0,28% en 1980. Por consiguiente, es esencial que las naciones desarrolladas revisen sus programas de ayuda en condiciones concesionarias. A medida que los ingresos gubernamentales y nacionales aumenten en los años venideros, la AOD como proporción del PNB debería primero volver a sus niveles anteriores y después aumentar hasta alcanzar la meta del 0,7%.

En vista de las necesidades críticas de capital adicional que experimentan los países en desarrollo, deseo pasar ahora a examinar lo que el propio Banco Mundial puede hacer en ese sentido.

El programa del Banco Mundial

A medida que fueron desarrollándose los acontecimientos de este año pasado y que la crisis de capital que afecta a nuestros países miembros en desarrollo se hizo más evidente, decidimos que el Banco debía tomar una serie de medidas para ayudar a superar esa crisis.

La primera de esas medidas fue elevar el nivel general de nuestro programa crediticio.

Nos proponemos ampliar ese programa, tanto en términos nominales como reales, hasta el nivel máximo que sea consecuente con nuestra estructura de capital, con la disponibilidad de fondos y con la capacidad crediticia de nuestros prestatarios.

Al persistir la inflación, el volumen en dólares de nuestros compromisos de préstamo ha aumentado necesariamente. El monto promedio en dólares de cada préstamo se ha incrementado a fin de asegurar que nuestros prestatarios reciban de hecho, durante los años de desembolso del importe del préstamo, cantidades suficientes para cubrir los mayores costos de un proyecto.

El cuadro siguiente ofrece un ejemplo de cómo la inflación ha afectado al valor real de nuestras operaciones crediticias.

Monto necesario para financiar el equivalente de un compromiso de \$ 100 millones en el ejercicio de 1965 (a)

	Millones de dólares
Ejercicio de 1965.....	100
Ejercicio de 1970.....	141
Ejercicio de 1975.....	228
Ejercicio de 1980.....	300

(a) Teniendo en cuenta los cambios de los precios durante el período de desembolso. El ejercicio del Grupo del Banco abarca del 1º de julio al 30 de junio. Los años indican la fecha de terminación del ejercicio respectivo.

En 1980 se necesitarán compromisos por valor de \$ 3 para lograr lo mismo que con \$ 1 en el ejercicio de 1965 y más de \$ 2 para conseguir lo que con \$ 1 en el de 1970.

Pero además de ampliar nuestro programa crediticio en términos nominales en un monto que neutralice plenamente los efectos de la inflación, nos proponemos también aumentar la transferencia de recursos en términos reales que ese programa representa, a fin de hacer frente en la mayor medida posible a la escasez crítica de capital que experimentan nuestros países miembros en desarrollo y que menoscaba de tal manera sus tasas de crecimiento.

Para lograr ambos objetivos, en el ejercicio de 1975 aumentamos el volumen de los nuevos compromisos financieros del Grupo del Banco a \$ 6.000 millones, frente a \$ 4.500 millones en el de 1974. He propuesto un volumen de \$ 7.000 millones para el ejercicio de 1976 y el total para el quinquenio comprendido por los ejercicios de 1976-80 deberá acercarse a los \$ 40.000 millones. Un nivel tal de nuevos compromisos representará, en términos reales, un incremento del 58% sobre el nivel del quinquenio anterior, el abarcado por los ejercicios de 1971-75, y un aumento de 153% sobre el del período precedente, el de los ejercicios de 1966-70.

Volumen real y propuesto de financiamiento del Grupo del Banco Mundial, en dólares corrientes y constantes

(En miles de millones de dólares)

Ejercicios	En dólares corrientes	En dólares del ejercicio de 1975
1966-70	7,5	14,2
1971-75	19,9	22,8
1976-80	42,0	35,6

A pesar de que esto constituye el mayor programa de asistencia financiera y técnica a los países en desarrollo que haya emprendido nunca un solo organismo, sigue siendo, por supuesto, muy insuficiente para satisfacer en su totalidad las necesidades de capital de esos países.

Por esa razón, y como medida provisional para ayudar a nuestros países miembros de ingresos más bajos en sus esfuerzos por obtener recursos adicionales para el desarrollo, hemos propuesto, y los Directores Ejecutivos han aprobado, el establecimiento en el Banco de un nuevo mecanismo crediticio —la llamada Tercera Ventanilla— a través del cual se facilitarán fondos a un tipo de interés concesionario intermedio entre el de los préstamos del Banco y el de los créditos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF).

La finalidad de la Tercera Ventanilla es facilitar asistencia suplementaria para el desarrollo en condiciones adecuadas a la limitada capacidad de los países en desarrollo para atender un volumen adicional de servicio de la deuda, y con vencimientos más largos que los ofrecidos actualmente por otros mecanismos de emergencia, como el servicio financiero del petróleo del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Nos proponemos que este mecanismo crediticio en condiciones intermedias comience a funcionar dentro de pocas semanas con un nivel inicial de operaciones de \$ 500 millones, que esperamos ampliar a \$ 1.000 millones. A fin de subvencionar el tipo de interés de esos nuevos fondos, hemos procurado obtener contribuciones de una serie de gobiernos miembros de la OCDE y de la OPEP. Doce de ellos han indicado ya su intención de apoyar ese plan.

Pero el mecanismo de la Tercera Ventanilla es, en el mejor de los casos, solo una medida de emergencia que puede complementar, pero de ningún modo sustituir, a las operaciones de la AIF.

Y puesto que las necesidades de capital de nuestros países miembros más pobres han alcanzado ya un grado tal de urgencia, es imperativo que antes de finalizar el presente año comencemos las negociaciones para una reposición considerablemente mayor de los recursos de la AIF.

Los fondos de la cuarta reposición de la AIF se habrán comprometido en su totalidad el 30 de junio de 1977. A fin de dar a nuestros gobiernos miembros tiempo suficiente para lograr la necesaria aprobación legislativa —y para evitar los retrasos de procedimiento que, en último término, perjudican no a la Asociación sino a los países pobres que todos nosotros tratamos de ayudar— es esencial que nuestros gobiernos miembros actúen con decisión y generosidad para negociar, aprobar y poner en vigor una quinta reposición de los recursos de la AIF que sea adecuada a las necesidades sin precedentes que tiene por objeto satisfacer.

Para la nueva reposición debe fijarse un nivel suficiente tanto para neutralizar totalmente los efectos de la inflación como para proporcionar un grado apropiado de crecimiento real. Debe recibir el apoyo de sus donantes tradicionales y de aquellos otros países que desde la última reposición se han beneficiado de importantes aumentos en sus ingresos nacionales y en el volumen de sus reservas de divisas.

Por último, en los próximos años surgirá la necesidad de revisar la estructura de capital del Banco y de la Corporación Financiera Internacional (CFI).

He presentado a los directores ejecutivos una propuesta de incremento selectivo del capital suscrito y pagado del Banco. Esta propuesta —que es paralela a los incrementos propuestos de las cuotas en el FMI, y acerca de la cual se debería actuar tan pronto como el Fondo tome una decisión— incluye disposiciones para efectuar incrementos adicionales de las suscripciones de capital de los países de la OPEP que reflejen su mayor fuerza económica y financiera y su creciente importancia como fuente de capital en préstamo para el Banco.

El papel de catalizador que desempeña la CFI en lo referente a movilizar inversiones adicionales de capital privado en los países en desarrollo, adquiere una importancia aún mayor en un período de escasez de capital como el presente, razón por la que estamos estudiando el modo de acrecentar también sus recursos.

Aunque el incremento selectivo del capital del Banco reforzará en alto grado su capacidad para continuar desempeñando su papel de fuente importante de financiamiento para el desarrollo, el efecto de la inflación sobre los montos nominales de nuestras operaciones nos obligará a que consideremos efectuar un incremento general del capital suscrito en el curso de los próximos años. El Convenio Constitutivo del Banco dispone que los préstamos pendientes y desembolsados no podrán exceder del equivalente del capital suscrito libre de gravámenes, las reservas y el superávit. Teniendo en cuenta el nivel propuesto de financiamiento esta disposición nos forzaría a suspender el otorgamiento de préstamos a comienzos del decenio de 1980. A fin de contar con tiempo suficiente para la adopción de las medidas legislativas necesarias, debemos empezar pronto a estudiar una solución adecuada a esta situación.

Es evidente que todo el programa crediticio del Banco y sus planes futuros deben estar en función de la naturaleza y la escala del problema a que se enfrentan los países en desarrollo.

Un elemento importante de este problema es la necesidad desesperada de capital externo para inversiones de alta prioridad con fines de desarrollo, que puedan elevar los niveles de vida de casi dos mil millones de seres.

Permítanme que haga un resumen de la naturaleza de ese problema, tal como lo he enunciado hasta ahora. En esencia, se trata de lo siguiente:

Las naciones en desarrollo atraviesan una crisis de divisas. Es una crisis provocada por los turbulentos acontecimientos económicos de los dos o tres años pasados, cuyo efecto acumulado será el de detener prácticamente el progreso económico de muchas de esas naciones, a menos que se adopten me-

didas correctoras. En tales circunstancias, es evidente que reviste una importancia crítica intensificar los esfuerzos para movilizar recursos internos y utilizarlos con mayor eficiencia, y que los gobiernos de los países en desarrollo deben dar una elevada prioridad a la adopción de medidas a ese objeto. No obstante, sigue siendo un hecho que necesitan desesperadamente efectuar importaciones adicionales para reactivar sus economías y que las divisas para financiar esas importaciones solo pueden provenir de mayores corrientes oficiales y privadas de capital externo, así como de mayores ingresos de exportación. El propio Banco debe contribuir al incremento de las corrientes de capital externo y así tenemos intención de hacerlo.

Pero a pesar de todo esto, a pesar de la urgencia que reviste el que todos nosotros centremos nuestra atención en esta situación de emergencia y adoptemos todas las medidas posibles para tratar de superarla, no podemos permitir que esto haga disminuir nuestra preocupación por el problema clave del desarrollo, que constituye la base de la actual situación, a saber: la necesidad de formular una estrategia eficaz para hacer frente al problema fundamental de la pobreza en sí.

Ahora quisiera pasar a examinar esta cuestión.

III — LA POBREZA ABSOLUTA Y LA REDUCCION DE LA INEQUIDAD

Hace tres años comencé a analizar con ustedes la relación fundamental que existe entre la pobreza y el crecimiento económico. Señalé entonces que, por lo que se refiere al mundo en desarrollo, este problema se puede resumir en forma muy breve: aproximadamente la mitad de su población no hace una aportación significativa al desarrollo económico ni participa equitativamente de los beneficios de ese progreso. Se trata de los pobres. En el seno de la mayoría de las sociedades en desarrollo forman un enorme grupo en el peldaño inferior de la escala de ingresos, percibiendo solo una fracción de lo que reciben los grupos de ingresos medios y más elevados.

Alrededor de 900 millones de esos seres subsisten con ingresos inferiores a \$ 75 al año, en un ambiente de miseria, hambre y desesperanza. Estos son los que viven en la pobreza absoluta, en unas condiciones de privación tales que desafían a cualquier definición racional de la dignidad humana. La pobreza absoluta representa una existencia tan limitada por el analfabetismo, la malnutrición, las enfermedades, la elevada mortalidad infantil y la reducida esperanza de vida que impide a sus víctimas realizar el potencial de los genes que tienen en sí

desde su nacimiento. Es, de hecho, una vida al margen mismo de la existencia.

Además de los que viven en la pobreza absoluta, están también las personas que viven en lo que he calificado de pobreza relativa. Son aquellos cuyos ingresos están algo por encima del nivel de la pobreza absoluta, pero aún muy por debajo del promedio nacional. Debido a las distorsiones en la distribución del ingreso —que en la mayoría de los países en desarrollo son mucho mayores que las que existen en las naciones industrializadas— este grupo ha quedado también al margen del progreso económico.

Los principales focos de pobreza absoluta se encuentran en Asia, siendo la India, Pakistán, Bangladesh e Indonesia los países más afectados por esas condiciones. En ellos, uno de cada dos habitantes vive atrapado en esa situación.

En Africa, la mayor parte de los países padecen tanto de pobreza absoluta como relativa. No solo sus ingresos per cápita son reducidos como promedio, sino que su distribución es a menudo sumamente desigual también.

En la América Latina, muchos países disfrutaban de ingresos per cápita más elevados y en ellos solo alrededor de un habitante de cada seis vive en condiciones de pobreza absoluta similares a las de los países asiáticos o africanos. Pero la distribución del ingreso en toda la región se caracteriza por una fuerte desigualdad y la pobreza relativa es muy común y reviste caracteres de gravedad.

El análisis de datos sobre los ingresos revela que las políticas encaminadas a reducir las disparidades de estos mediante una redistribución directa de la riqueza, no serán suficientes para poner fin a la indigencia. Esto no quiere decir que las medidas que se adopten en esa dirección no sean aconsejables por motivos de equidad; pero ninguna política igualitaria podrá por sí sola solucionar el problema clave de la pobreza. Lo que se necesita son políticas que contribuyan a elevar la productividad de los grupos de bajos ingresos de la población.

Lo cierto es que en todo el mundo en desarrollo, y tanto en el ámbito rural como en las ciudades, existe un enorme potencial, en su mayor parte sin aprovechar, para aminorar la pobreza absoluta y relativa e incrementar el crecimiento económico mediante la prestación de ayuda directa a los grupos menos privilegiados para que eleven su productividad.

Hace dos años, en Nairobi, expuse un plan de acción contra la pobreza en el ámbito rural. Desde entonces hemos intensificado nuestros esfuerzos por llevar a la práctica esa estrategia, y quisiera ahora pasar a informarles acerca de ello.

La elección de las zonas rurales para iniciar el ataque contra la pobreza se debió a que en ellas se encuentra la inmensa mayoría de los que viven en condiciones de pobreza absoluta. Como ya señalé, el problema de la pobreza en el ámbito rural radica principalmente en la escasa productividad de los millones de pequeñas explotaciones agrícolas de subsistencia. A pesar del crecimiento del PNB logrado por la mayoría de los países en desarrollo, el incremento de la producción de esas pequeñas explotaciones familiares durante el último decenio ha sido tan pequeño que resulta prácticamente imperceptible.

La escala del problema es colosal. Afecta a más de cien millones de familias, que suman alrededor de setecientos millones de seres. La explotación media no solo es de pequeñas dimensiones, sino que a menudo está también fragmentada. Más de cincuenta millones de esas familias cultivan menos de una hectárea.

Recordarán que el objetivo que recomendamos a la comunidad internacional interesada en el desarrollo, fue el de adoptar las medidas necesarias para elevar la producción de esas explotaciones, de modo que en 1985 pudieran tener una tasa promedio de crecimiento del 5% anual (a).

Es evidente que no existe una fórmula sencilla para avanzar hacia el logro de un objetivo tan complejo como el desarrollo rural. Lo que se necesita es una serie coordinada de políticas nacionales que se combinen y refuercen mutuamente. Para ayudar a la formulación de medidas eficaces en este campo, el Banco ha investigado durante los dos últimos años una amplia gama de problemas y ha publicado varios documentos importantes de política sobre desarrollo rural, crédito grícola, reforma de la tenencia de la tierra, educación y salud.

Pero no nos hemos limitado únicamente a formular políticas. Hemos ido adelante con un programa crediticio ampliado en el área del desarrollo rural, y en la actualidad este sector recibe más financiamiento que ningún otro. Esto representa un cambio evidente de orientación; del volumen total de financiamiento concedido para el desarrollo rural desde que se estableció el Banco, la mitad se ha otorgado durante el último ejercicio. Tenemos previsto comprometer \$ 7.000 millones más en este campo durante los próximos cinco años y, calculamos que esos nuevos proyectos redundarán en beneficios financieros para unos cien millones de personas.

Hemos ideado un nuevo tipo de proyecto que combina componentes de varios sectores —carreteras, electricidad, agua, educación, planificación de la fa-

milia y nutrición— e integra esos elementos con insumos agrícolas para formar un conjunto de medidas de desarrollo aplicables a toda una región.

Ejemplos típicos de ese nuevo estilo de proyectos son los siguientes:

- Un conjunto de cuatro préstamos, por un total de \$ 86 millones, destinados a incrementar la producción de cultivos y los ingresos de los agricultores de subsistencia de Nigeria, cuyos beneficios alcanzarán a unos dos millones de personas. Los proyectos incluyen financiamiento de caminos de acceso, presas de tierra de tamaño medio, embalses, centros de servicios en las aldeas, explotaciones agrícolas para multiplicación de semillas, centros de adiestramiento, transformación de pantanos en arrozales y servicios de extensión, crédito y comercialización. La tasa estimada de rendimiento económico es del 25%.
- Dos créditos, por un monto de \$ 44 millones, para el desarrollo de la industria de productos lácteos en la India, cuyo objetivo es elevar los ingresos monetarios y el nivel de vida de unas 400.000 familias —2,2 millones de personas— la mayoría de las cuales tienen actualmente explotaciones de menos de dos hectáreas, o no poseen tierras. Se prevé que los proyectos aumentarán la producción de leche en unas 760.000 toneladas al año, con la consiguiente mejora considerable del nivel de nutrición, crearán 14.000 nuevos puestos de trabajo y darán un rendimiento económico del 30%.
- Un préstamo de \$ 21 millones para desarrollo rural en Tailandia, cuya meta es beneficiar a 400.000 familias de agricultores de bajos ingresos, que suman dos millones y medio de personas. El proyecto incluirá servicios especializados de extensión agrícola, electrificación rural, abastecimiento de agua a las aldeas, caminos de acceso y obras de riego en pequeña escala; su rendimiento será del 16%.

(a) Este incremento de la productividad es necesario no solo para promover el bienestar de esos cien millones de pequeños agricultores, sino también para contribuir a asegurar que se satisfagan las necesidades mundiales de alimentos. Aunque en mis palabras de hoy no trataré específicamente del problema alimentario, sí quiero subrayar la preocupación del Banco por este tema. Como resultado de la Conferencia Mundial de la Alimentación celebrada el año pasado en Roma, el Banco, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) establecieron el Grupo Consultivo sobre Producción Alimentaria e Inversiones Agrícolas en los Países en Desarrollo.

Uno de los proyectos de desarrollo rural más innovadores es el que se llevará a cabo en Tanzania con un crédito de \$ 10 millones, que tiene como objetivo ayudar al Gobierno a elevar la productividad y los niveles de vida de las familias de agricultores que viven en la región de Kigoma, cuyo ingreso per cápita está entre los más bajos del mundo. El proyecto proporcionará servicios económicos y sociales a 250.000 personas en 135 poblados de reciente creación, con lo que mejorará en un grado considerable su producción de cultivos y se duplicarán sus ingresos. Incluirá un sistema de crédito y comercialización, escuelas primarias, centros de salud y un mejor abastecimiento de agua, así como la eliminación de la mosca tsé-tsé en la zona, comunicaciones regionales por radioteléfono y un programa de investigación agrícola adaptada a las condiciones de la región. Si este proyecto tiene éxito —y estamos convencidos de que lo tendrá— podría servir como modelo para proyectos de colonización en otros lugares.

Aunque los nuevos proyectos de desarrollo rural son innovadores, están diseñados para proporcionar una tasa de rendimiento económico considerable con una inversión reducida por beneficiario, de modo que puedan ampliarse con facilidad para abarcar otras zonas a medida que se disponga de recursos adicionales.

Superación de obstáculos

Sin embargo, cuanto más nos acercamos a la raíz del problema de la pobreza en el ámbito rural, la tarea se hace más difícil y compleja y absorbe más tiempo. Permítanme, pues, que describa brevemente algunos de los principales obstáculos que encontramos en nuestra labor y el modo en que nos proponemos superarlos.

Un obstáculo es el de no contar con una tecnología apropiada. Los métodos agrícolas de las naciones prósperas de las zonas templadas, son con frecuencia inadecuados a las condiciones de muchos países en desarrollo, donde a menudo los agricultores de bajos ingresos tienen que luchar por subsistir en tierras semiáridas o marginales. Hay una necesidad crítica de nuevas técnicas agrícolas adaptadas a esas condiciones. El Banco ayuda a satisfacer esta necesidad actuando como presidente del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agronómicas Internacionales y financiando, juntamente con otros donantes, diez institutos internacionales de investigaciones especializadas distribuidos por todo el mundo, incluido uno dedicado especialmente a los trópicos semiáridos.

Además de las tareas de investigación de los propios institutos internacionales, es preciso que los go-

biernos de los países correspondientes redoblen también sus esfuerzos en esa esfera. Es por esto que el Banco ha convenido recientemente en contribuir a financiar actividades gubernamentales en Indonesia y Malasia, encaminadas a consolidar e intensificar las investigaciones agronómicas especializadas. Esperamos recibir un número cada vez mayor de ese tipo de solicitudes.

Una técnica de la que estamos haciendo un uso creciente es la telepercepción de imágenes mediante satélites, para el reconocimiento y la evaluación de posibles recursos de tierras y aguas. Este nuevo instrumento está resultando muy valioso en muchos aspectos de la planificación de proyectos, y estamos ayudando a varios de nuestros países miembros —Indonesia, India, Bangladesh, Nepal y Kenia, entre otros— a utilizarlo.

Otro problema es el de las políticas de precios y subvenciones que algunos gobiernos aplican en el sector rural y que tienden a desalentar la producción adicional de alimentos. Por lo general, esas políticas tienen por objeto proporcionar alimentos baratos a las ciudades, pero si los precios se mantienen artificialmente bajos en relación a los costos, los agricultores no tienen incentivo para incrementar su producción. Esto es especialmente cierto en el caso de los pequeños agricultores, quienes simplemente no tienen margen para afrontar riesgos.

Lo que muchos de nosotros olvidamos a veces es que el hecho de que un hombre sea pobre no significa que sea ingenuo. La verdad es que, incluso sin disponer de insumos complicados, millones de pequeños agricultores podrían incrementar considerablemente su productividad si se les ofreciera tan solo una garantía tan sencilla como la de que, al llegar la época de la cosecha, puedan vender su producción adicional a un precio remunerador.

Por otra parte, las instituciones públicas tienden a favorecer a los productores mayores y más prósperos, discriminando casi siempre en contra del pequeño agricultor. Son los grandes agricultores los que suelen disfrutar de acceso fácil al crédito público, a la investigación, a las asignaciones de agua y a los insumos escasos, como petróleo, pesticidas y fertilizantes, en tanto que al pequeño agricultor no le queda sino esperar interminablemente para obtener los servicios públicos que necesita con mucha mayor urgencia y que solo en raras ocasiones recibe.

El Banco viene intensificando su diálogo con los gobiernos miembros a fin de abordar estos problemas de la política de precios y lograr que los servicios públicos respondan mejor a las necesidades específicas de los grupos menos privilegiados. Ya hay algunos indicios de progreso en esa dirección, pero no es todavía suficiente.

Otro obstáculo para llevar a la práctica operaciones complejas de desarrollo rural es la escasez de técnicos bien capacitados, razón por la que con frecuencia incluimos componentes de adiestramiento en nuestros proyectos. Sin embargo, es preciso hacer mucho más para ampliar el acervo de personal de este tipo, y por ello estamos orientando un mayor número de nuestros proyectos de educación hacia el logro de ese fin.

Por último, todos nosotros —a todos los niveles— tenemos mucho que aprender acerca de las motivaciones y actitudes de las gentes pobres cuando se trata de cambiar de una agricultura tradicional de subsistencia a la producción de cultivos comerciales. Los factores variables de este proceso de transición son muy complejos, tanto en el aspecto técnico como social. Para tratar esos problemas con eficacia se necesita información y evaluación constantes, sensibilidad ante los valores tradicionales y respeto para ellos, y un grado saludable de humildad.

Para concluir esta sección quisiera hacer un resumen de los principales puntos que he enumerado, y que son los siguientes:

Hay alrededor de 700 millones de seres atrapados en unas condiciones de pobreza absoluta en las zonas rurales del mundo en desarrollo. El grado de privaciones que sufren es tan extremado que constituye un insulto a la dignidad humana: a la suya, porque como seres humanos se merecen algo mejor, y a la nuestra porque todos hemos tenido a nuestro alcance el hacer algo más que ayudarles y no lo hemos hecho.

Hace dos años expuse una estrategia para aminorar la pobreza absoluta en el ámbito rural. Esa estrategia tiene como objetivo central ayudar a los pequeños agricultores de subsistencia y a sus familias —más de cien millones de personas— y lo que se propone no son medidas de beneficencia tradicional, sino inversiones sólidas para ayudarles a ser más productivos.

Es una estrategia que puede tener éxito. Exige de los gobiernos voluntad política, la adopción de nuevas políticas y una reasignación de los recursos, pero sus dividendos pueden ser inmensos. En el Banco estamos desarrollando todo un nuevo programa de proyectos integrados de desarrollo rural destinados a prestar asistencia a los gobiernos en esa tarea. Son proyectos que agrupan elementos económicos y sociales innovadores que están diseñados específicamente para transformar la pobreza en productividad. Todavía nos queda un largo camino por recorrer, pero las pruebas iniciales indican claramente que ese sistema da resultado.

Da resultado porque ofrece a los menos privilegiados lo que en realidad más quieren, es decir, una oportunidad de lograr una vida mejor para ellos y sus hijos mediante su propio esfuerzo.

Es un enfoque que da resultado en el ámbito rural y creemos que puede darlo también en las ciudades. Deseo ahora pasar a examinar esta otra cuestión.

V — AMINORACION DE LA POBREZA EN LAS CIUDADES

Comenzamos nuestra campaña contra la pobreza en las zonas rurales porque es en ellas donde se encuentra actualmente la mayoría de los que viven en la pobreza absoluta. Pero estos también habitan en las ciudades del mundo en desarrollo. Son ahora alrededor de doscientos millones, pero serán más, y pronto.

El Banco ha venido prestando una atención creciente a este problema, que es de una enorme complejidad —mayor aún que el de la pobreza en el ámbito rural— y ahora creemos estar preparados para iniciar un esfuerzo mucho más intenso con objeto de ayudar a los gobiernos a aminorar la pobreza en los centros urbanos. Hoy quisiera primero examinar la amplitud del problema; en segundo lugar, analizar sus causas básicas y, por último, sugerir una estrategia para hacerle frente.

Amplitud del problema

Para comprender en qué consiste la pobreza urbana en el mundo en desarrollo, es preciso ante todo entender lo que está sucediendo en las propias ciudades. Estas están creciendo a unas tasas sin precedentes en la historia; hace veinticinco años había en los países en desarrollo dieciséis ciudades con un millón o más de habitantes; hoy día hay más de sesenta y dentro de veinticinco años habrá más de doscientas.

¿Cómo ha sucedido esto? Fundamentalmente, por supuesto, ha sido un resultado del crecimiento de la población, pero también de algo más. Aunque la población total del mundo en desarrollo aumenta a una tasa aproximada del 2,5% anual, la población urbana crece a una tasa de casi el doble. La mitad del incremento de esta se debe al crecimiento natural y el resto a la inmigración procedente de las zonas rurales.

Esto significa que en una sola generación las ciudades han absorbido, a través de los nacimientos y la inmigración, a unos 400 millones de habitantes adicionales, un fenómeno sin paralelo en la historia. Por el contrario, el mundo desarrollado se urbanizó a un ritmo menos apresurado y con menos presiones,

en una época en que sus poblaciones crecían muy lentamente, a una tasa aproximada de 0,5% al año.

En la América Latina, un 60% de la población es ya urbana y en Asia y Africa alrededor de un 25% también lo es. Hacia finales de este siglo, tres de cada cuatro latinoamericanos y uno de cada tres africanos y asiáticos vivirán en una ciudad.

Así pues, de proseguir esta tendencia, las zonas urbanas deberán absorber durante los próximos veinticinco años a otros mil cien millones de habitantes, casi todos pobres, que se sumarán a sus poblaciones actuales, de setecientos millones.

Las condiciones de vida de las gentes pobres de los centros urbanos son indescriptiblemente miserables. Aunque gastan hasta un 80% de sus ingresos en alimentos, suelen sufrir de grave malnutrición. Se calcula que la mitad de la población urbana de la India está desnutrida y que hasta un 15% y un 25%, respectivamente, de los niños que mueren en las ciudades latinoamericanas y africanas, son víctimas innecesarias de la malnutrición.

Examinemos lo que suponen esas cifras:

Suponen, con toda certeza, que a las ciudades del mundo en desarrollo les va a resultar increíblemente difícil proporcionar empleo y condiciones de vida decorosas, aun en un grado mínimo, a los cientos de millones de seres que entrarán a formar parte de las economías urbanas, que ya experimentan serias dificultades.

Si no lo consiguen, ello podría tener consecuencias aún más amenazadoras. Históricamente, la violencia y los disturbios civiles son más comunes en las ciudades que en el ámbito rural. Entre los grupos urbanos de bajos ingresos las frustraciones se enconan y son fácilmente aprovechadas por los extremistas políticos. Si las ciudades no empiezan a tratar de manera más constructiva el problema de la pobreza, esta puede muy bien empezar a tratar de manera más destructiva a las ciudades.

Este no es un problema que admite demoras por razones políticas.

Causas básicas de la pobreza urbana

Para comprender el cuadro patológico de la pobreza en las ciudades es preciso empezar haciendo un análisis de las oportunidades de empleo de los grupos menos privilegiados de sus poblaciones.

El empleo en las zonas urbanas del mundo en desarrollo está en función de un dualismo económico muy difundido. En ellas coexisten paralelamente dos sectores. Uno es el sector organizado, moderno o "estructurado", que se caracteriza por una tecnología de uso intensivo de capital, salarios relativa-

mente elevados, operaciones en gran escala y una estructura corporativa y gubernamental.

El otro es el sector no organizado, tradicional o "no estructurado", constituido por unidades económicas con las características opuestas, es decir, uso intensivo de mano de obra, operaciones en pequeña escala, métodos tradicionales e ingresos modestos para la familia o el individuo propietarios.

En el sector moderno, los salarios están generalmente protegidos por leyes labores y actividades sindicales; en el sector no estructurado la entrada es más fácil, pero la seguridad en el empleo es menor y los ingresos son inferiores.

Aunque los empleos en el sector moderno sean más deseables, en la práctica están a menudo fuera del alcance de los menos afortunados. Para ellos se requiere alfabetización, experiencia y un nivel de adiestramiento que a estos últimos les es difícil adquirir; por otra parte, en un mercado con excedente de mano de obra los patronos pueden permitirse exigir calificaciones excepcionales.

Aún más importante es que el crecimiento del empleo en la industria moderna manufacturera y distribuidora, va muy por detrás tanto del aumento de su producción como del incremento de la fuerza laboral urbana; la producción ha aumentado a una tasa del 5% al 10% anual, en tanto que el empleo crecía solo de un 3% a un 4% y la fuerza de trabajo aumentaba a una tasa del 4% al 5%.

Aunque es cierto que a medida que el sector estructurado se amplía tiende a generar algunas oportunidades de empleo indirecto en el sector no estructurado, también es cierto que aquel puede eliminar empleos en una escala alarmante. Por ejemplo, a un costo de \$ 100.000 una empresa puede establecer una fábrica de calzado de plástico con solo cuarenta empleados, que puede desplazar a cinco mil zapateros tradicionales y a sus proveedores.

Las elevadas tasas de crecimiento demográfico y la emigración masiva hacia las ciudades han contribuido a incrementar enormemente la fuerza laboral urbana. Pero la naturaleza del sector moderno, de uso intensivo de capital, ha mantenido las oportunidades de empleo para los trabajadores adicionales en un nivel reducido. En algunos países en desarrollo, las técnicas manufactureras están ya tan mecanizadas que a menudo se requiere una inversión de \$ 50.000 a \$ 70.000 para crear un solo puesto de trabajo.

Por consiguiente, teniendo en cuenta la limitada capacidad de absorción de mano de obra que tiene el sector estructurado en la mayoría de los países en desarrollo, no es sorprendente que el sector no

estructurado sea un elemento de importancia fundamental en el empleo urbano. Por ejemplo, proporciona casi la mitad de todos los puestos de trabajo en Lima, más de la mitad en Bombay y Yakarta, y más de dos tercios en Belo Horizonte.

A pesar de esto, los gobiernos suelen tener una actitud muy poco entusiasta hacia el sector no estructurado. Lo consideran atrasado, ineficiente y un recuerdo penoso de un pasado menos adelantado.

Es cierto que las economías de escala son importantes en algunas actividades, pero no es verdad que todas las empresas de pequeña escala sean antieconómicas. Con frecuencia pueden operar a niveles de costos aceptables, cuando los costos de la mano de obra y del capital se miden correctamente, y cuando las operaciones de producción se desglosan en los diferentes procesos y productos. En la fabricación de muchos tipos de alimentos, vestidos y muebles, así como en la construcción y en los transportes, en las industrias montadoras y emparadoras y en los servicios de reparaciones y otros, las pequeñas unidades pueden competir con eficacia.

No obstante, los prejuicios gubernamentales contra el sector no estructurado se traducen con frecuencia en políticas que ofrecen ventajas indebidas a las grandes empresas, tales como tipos de cambio bajos y poco realistas para las importaciones de bienes de capital, exenciones fiscales especiales, salarios mínimos elevados, servicios públicos por debajo de su precio y tipos de interés subvencionados. Todas estas medidas favorecen a las empresas grandes y de uso intensivo de capital, en detrimento de la pequeña empresa y tienen el efecto neto de reducir las oportunidades de empleo para los grupos menos favorecidos de la población.

A esas discriminaciones contra tales grupos hay que añadir el limitado acceso que estos tienen a los servicios públicos. Hay una fuerte inequidad en cuanto a diseño, ubicación, precios y distribución de esos servicios.

Por ejemplo, aunque en la mayoría de las ciudades hay costosos hospitales modernos, los grupos de bajos ingresos no tienen por lo general acceso a ellos. En su mayor parte, disfruta de sus servicios la mayoría privilegiada, aun cuando en esta la incidencia de las enfermedades es menor que entre los pobres. Y no es sorprendente que estos se enfermen tan a menudo, teniendo en cuenta la miseria en la que han de vivir. Con frecuencia no disponen de ningún tipo de servicio de abastecimiento de agua o alcantarillado, y no es raro que tengan que pagar por el agua que compran a los vendedores callejeros hasta veinte veces más que lo que pagan las familias de ingresos medios y superiores por el agua

que la ciudad les suministra a través de conexiones en sus hogares.

Si los grupos pobres carecen de acceso equitativo a los servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y salud, su suerte no es mejor en lo que se refiere a educación. Muchos de sus hijos no reciben ningún tipo de educación formal simplemente porque viven a una distancia de la escuela más cercana que la hace inaccesible para ellos. Por ejemplo, aunque la mitad de la población total de la capital de un país africano vive en barriadas de tugurios, todas las escuelas, excepto una, están ubicadas en otros lugares en la ciudad. El resultado es que la matrícula en la educación primaria es solo del 36% en las zonas pobres, en tanto que alcanza un 90% en el resto de la capital.

Los hijos de los pobres que viven en los centros urbanos, aunque a menudo constituyen una mayoría, muy raras veces pasan a la educación secundaria, y mucho menos a la universidad, a pesar de que el gasto público por alumno en la educación secundaria y superior es hasta veinte veces mayor que el gasto en la educación primaria. Esto significa que la educación —en teoría un elemento poderoso para igualar las oportunidades— de hecho refuerza a menudo las disparidades económicas existentes, en lugar de reducirlas.

Por ejemplo, en una ciudad latinoamericana típica los trabajadores que tienen educación primaria ganan un 37% más que los que no han recibido ningún tipo de educación, y los que tienen educación secundaria y superior ganan un 40% más que los que solo han recibido educación primaria. Por consiguiente, el negar a los habitantes pobres de los centros urbanos una educación adecuada es, simplemente, sinónimo de negarles oportunidades de obtener ingresos mayores.

El transporte público es otro servicio de importancia vital del que los menos afortunados a menudo no disponen. Sus ingresos son tan bajos que casi nunca pueden permitirse costearlo y, aunque pudieran, ese servicio muchas veces no llega a las zonas periféricas de la ciudad donde, por lo general, han de vivir.

Mientras los ricos manejan sus automóviles y los trabajadores de ingresos moderados utilizan el autobús, los pobres han de caminar al trabajo, con frecuencia hasta dos horas en cada dirección. Tales distancias constituyen un castigo tanto para su energía como para sus ingresos. Y a medida que las ciudades crecen, también aumentan los trayectos que han de recorrer. Estudios realizados sobre este tema indican que en una ciudad de un millón de habitantes, la longitud media del trayecto que ha de

recorrer el obrero pobre para llegar a su trabajo es de cinco kilómetros, y en una ciudad de cinco millones, de diez kilómetros.

En una ciudad tras otra del mundo en desarrollo, las calles se congestionan cada vez más con automóviles privados y las autoridades municipales estudian proyectos de sistemas complicados de trenes subterráneos o autopistas de gran velocidad. Pero muy poco o nada de estas cuantiosas inversiones llegará a beneficiar a los menos afortunados y con ellas no se logrará sino absorber recursos que podrían emplearse para ayudarles a ser más productivos.

Las privaciones que sufren los grupos menos privilegiados en ninguna parte son más visibles que en lo referente a la vivienda. Incluso el observador más endurecido y menos sentimental del mundo desarrollado, se escandaliza ante las miserables barriadas de tugurios y chozas que rodean la periferia de toda ciudad importante. Las **favelas, bustees y bidonvilles** se han convertido casi en el símbolo principal de la pobreza que afecta a dos terceras partes de la humanidad. Es la imagen que se fija de manera indeleble en la memoria de cada visitante.

Sin embargo, hay algo peor que vivir en una barriada de tugurios o en un asentamiento de ocupantes sin título, y es ver como esa barriada o asentamiento es arrasado con máquinas topadoras, por un gobierno que no tiene ningún otro tipo de albergue que ofrecerles en su lugar. Cuando eso sucede —y sucede con frecuencia— solo queda la calle, alguna ladera rocosa o llanura reseca, en donde los infortunados han de empezar de nuevo a construir, con cajones, trozos de hojalata y cartones, una casucha minúscula en la que pueda albergar a sus familias.

Los asentamientos de ocupantes sin título son por definición —y por ordenanzas municipales— ilegales. Incluso la expresión “ocupante sin título” tiene una cierta connotación de algo repulsivo, como si el no tener un centavo, ni tierra, ni hogar, fuera de algún modo un pecado deliberado contra los cánones de las buenas maneras. Pero lo repulsivo no son los ocupantes sin título, sino las circunstancias económicas que hace necesarios esos asentamientos.

* * *

Este es, pues, el panorama que ofrece la pobreza en las ciudades. No es un cuadro compuesto de una minoría insignificante ni de una colección heterogénea de infortunados o de un grupo marginado de inconformistas, sino el de doscientos millones de seres humanos cuyas aspiraciones son idénticas a las

de ustedes y las mías, es decir, tener una vida productiva, proveer lo necesario para aquellos a quienes aman y tratar de construir un futuro mejor para sus hijos.

Se diferencian de nosotros tan solo en dos aspectos: en la carga inhumana de sus problemas y en la injusta desigualdad de oportunidades que se les ofrecen para solucionarlos. La tarea del desarrollo es aminorar esas desigualdades. Por lo tanto, permítanme que sugiera por lo menos las líneas generales de una estrategia para luchar contra la pobreza urbana.

Una estrategia para aminorar la pobreza urbana

Aunque las fuerzas que actúan sobre la pobreza en las ciudades difieren sustancialmente de las que operan en el ámbito rural, la clave de la estrategia para luchar contra ambas es fundamentalmente la misma. Lo que se requiere son políticas y medidas que ayuden a los grupos pobres a elevar su productividad. En primer lugar, esto requiere medidas para eliminar las barreras que se oponen a sus oportunidades de obtener ingresos y para mejorar su acceso a los servicios públicos.

Los siguientes son los pasos esenciales que los gobiernos deberían considerar en cualquier programa global de este tipo:

- Incrementar las oportunidades de obtener ingresos en el sector no estructurado;
- Crear más puestos de trabajo en el sector moderno;
- Proporcionar acceso equitativo a los servicios públicos, transportes, educación y servicios de salud; y
- Adoptar unas políticas de vivienda realistas.

El concepto fundamental en que debe basarse tal programa es la reevaluación del papel de las ciudades en el proceso de desarrollo. Empezaré examinando este punto y pasaré después a considerar los otros por su turno.

El papel de las ciudades en el proceso de desarrollo

Es preciso que recordemos cuál es en realidad el papel de las ciudades en el proceso de desarrollo.

Las ciudades son muchas cosas, por supuesto, pero esencialmente son un instrumento para proporcionar a sus habitantes —a todos sus habitantes— una vida más productiva. No son una colección de muestras arquitectónicas notables, ni un medio de perpetuar en piedra las teorías de los planificadores urbanos. Aún menos deben conside-

rarse como refugios para los privilegiados que quieren poner una distancia suficiente entre ellos y las masas de los pobres en las zonas rurales.

La pobreza urbana no podrá remediarse en ninguna parte del mundo a menos que se considere a las ciudades como mecanismos de absorción, destinados a promover la creación de empleo productivo para todos aquellos que lo necesitan y lo buscan. Durante los últimos veinticinco años, alrededor de doscientos a trescientos millones de habitantes de los países en desarrollo se han beneficiado de la emigración, al menos marginalmente. Y puesto que, incluso con unos niveles inaceptablemente bajos de ingresos, han tenido un empleo más productivo en las ciudades que el que hubieran logrado de haber permanecido en las zonas rurales, la propia economía nacional se ha beneficiado también.

Con esto no quiero abogar a favor de una emigración en masa de las zonas rurales. Se trata simplemente de reconocer que seguirá habiendo pobreza en las ciudades hasta que los gobiernos se decidan a incrementar la capacidad de estas, no solo para absorber a los grupos de bajos ingresos, sino también para promover su productividad, proporcionándoles oportunidades de empleo y la infraestructura y los servicios necesarios para ese fin.

Ahora bien, ¿cuáles han de ser las medidas específicas para lograr esa meta? Nuestros conocimientos de un tema tan complejo son limitados pero, sobre la base de lo que sabemos, es posible al menos identificar las políticas y medidas que pueden tener un efecto notable en este campo. El enfoque del Banco en el sector urbano será diferente de la estrategia que hemos adoptado en las zonas rurales, aunque los objetivos básicos sean los mismos.

La estrategia de desarrollo rural del Banco se centra en el pequeño agricultor. Su fin principal es proporcionar la estructura orgánica y los recursos financieros para incrementar el suministro de insumos esenciales y elevar la productividad de un grupo específico. En el sector urbano haremos también hincapié en la productividad, pero es preciso que lo hagamos con un enfoque más flexible y diversificado, que se adopte a la mayor variedad inherente al ámbito urbano, a la dificultad para identificar como objetivo a un grupo fácilmente accesible y a la diversidad de oportunidades que surgen de las complejas vinculaciones de la actividad económica moderna.

Cualquier estrategia realista debe dar la mayor importancia al aumento de las oportunidades de los grupos menos favorecidos para obtener ingresos en el sector no estructurado.

Oportunidades de mayores ingresos en el sector no estructurado

El problema del empleo en las zonas urbanas no es simplemente de puestos de trabajo en el sentido convencional, sino más bien de nivel de productividad y de ingresos. Entre los grupos menos favorecidos de los centros urbanos hay relativamente poco desempleo abierto, ya que sin algún tipo de trabajo sencillamente no pueden comer. Pero es frecuente que una combinación de fuerzas del mercado, mecanismos institucionales y políticas del sector público, que confieren privilegios a las empresas grandes y bien establecidas y perjudican al sector no estructurado, les impida incrementar sus ingresos.

Los gobiernos deben tomar medidas para moderar esa inclinación a favor de la producción en gran escala y con uso intensivo de capital, y adoptar una actitud más favorable hacia los pequeños productores, no solo en el sector manufacturero sino también en los transportes, la construcción, el comercio y otros sectores de servicios.

El sector no estructurado ofrece a los grupos más pobres de los centros urbanos las mejores oportunidades inmediatas de lograr una mayor productividad. Proporciona ya, por supuesto, un medio de vida para la gran mayoría y, aunque los ingresos que se obtienen en él son considerablemente inferiores a los del sector estructurado, su flexibilidad y fácil acceso son dos factores positivos importantes. Lo que se requiere es que las políticas gubernamentales lo apoyen sin intentar ajustarlo a normas convencionales.

La gran virtud del sector no estructurado es su capacidad para aprovechar las oportunidades, su elevado grado de ingenio y su originalidad empresarial. El entusiasmo, muy comprensible, de los gobiernos por "modernizar" sus economías debe moderarse en lo que se refiere al sector no estructurado. No se debe tratar de convertirlo en otro sector estructurado, sino apoyarlo sin insistir demasiado en regularlo.

Los gobiernos pueden ayudar al pequeño productor y al que trabaja por cuenta propia de diversas maneras.

Pueden, por ejemplo, proporcionarle acceso a los servicios crediticios en condiciones razonables. Por lo general, el sector no estructurado tiene un acceso muy limitado a las instituciones bancarias y crediticias gubernamentales y ha de recurrir sobre todo a los prestamistas urbanos que, como su contraparte en los pueblos, siempre están disponibles pero son usureros. Lo que se requiere son mejores políticas bancarias que faciliten capital en volumen suficiente.

Esto puede lograrse mediante el redescuento, por los bancos centrales, de los préstamos que los bancos comerciales otorgan a las empresas de pequeña escala; por medio de garantías gubernamentales que cubran los riesgos adicionales que representan los préstamos concedidos al sector no estructurado, y a través de instituciones especializadas nuevas, orientadas específicamente a financiar empresas pequeñas. Al igual que el pequeño agricultor, el pequeño empresario urbano del sector no estructurado está por lo general hambriento de crédito. No lo necesitan en grandes cantidades ni tampoco en unos tipos de interés tan bajos que no sean realistas. Pero lo necesita sin excesivos obstáculos burocráticos y sin retrasos de procedimiento.

Además, los gobiernos pueden promover relaciones mutuamente beneficiosas entre los sectores estructurado y no estructurado, reservando terrenos para pequeñas empresas en la vecindad de las zonas industriales. Una técnica eficaz es establecer polígonos industriales que no estén dedicados exclusivamente a las industrias grandes ni a las pequeñas, sino que fomenten deliberadamente la ubicación de empresas de todo tamaño en estrecha proximidad, con el fin específico de fomentar vínculos económicos entre ellas.

Dado que las pequeñas empresas tienen individualmente una capacidad muy limitada de adquisición y comercialización, los gobiernos pueden alentar la creación de servicios cooperativos para reducir sus costos e incrementar su eficiencia. Los organismos gubernamentales, así como los bancos y las empresas privadas, tanto a nivel nacional como regional y municipal, pueden ofrecer asistencia técnica al pequeño empresario, análoga a los servicios de extensión que se brindan a los pequeños agricultores.

Por último, los gobiernos pueden ayudar al sector no estructurado a prosperar, eliminando sistemas de licencias y controles reguladores onerosos y a menudo anticuados.

Si se aplicasen conjuntamente medidas como la eliminación de favoritismos para con el sector moderno y asistencia especial al sector no estructurado, se podrían mejorar considerablemente las oportunidades de los grupos urbanos pobres de obtener mayores ingresos.

Más puestos de trabajo en el sector moderno

Ahora bien, el fortalecimiento del sector no estructurado no tiene por qué impedir el continuo crecimiento de las empresas mayores. Por el contrario, en muchos países debe hacerse un esfuerzo especial para que sus empresas manufactureras pro-

gresen de los mercados relativamente pequeños, asociados con la sustitución de importaciones hacia las oportunidades mucho más amplias que ofrece la promoción de las exportaciones. Países como Corea, Taiwán, México y Brasil, que lograron un crecimiento anual del 15% al 20% en sus exportaciones de manufacturas durante los últimos años del decenio de 1960 y comienzos del de 1970, han demostrado claramente la viabilidad de fomentar el empleo en la industria manufacturera adoptando esta política.

Además, la reducción gradual, y en último término la eliminación, de las subvenciones de capital al sector moderno, tal como se ha hecho en Hong Kong y Singapur, puede lograr que las actividades tanto de producción como de servicios, hagan un uso considerablemente más intensivo de la mano de obra. Incluso en fábricas modernas y relativamente automatizadas, existen numerosas posibilidades de sustitución de capital por mano de obra en actividades como manejo de materiales, empaquetamiento y transporte entre fábricas. Cuando los fabricantes tienen que pagar precios realistas por los bienes de capital, no solo exploran procedimientos con uso más intensivo de mano de obra para cada producto y cada etapa elaboradora, sino que tienden también a utilizar la capacidad de la planta industrial más intensamente, creando así más puestos de trabajo por unidad de capital.

Así pues, el primer elemento de una estrategia para incrementar la productividad de los grupos urbanos pobres, es eliminar las barreras que se oponen a sus oportunidades de obtener ingresos. El segundo es proporcionarles servicios públicos esenciales a tarifas que puedan costear.

Facilidad de acceso a los servicios públicos

En la mayoría de las ciudades del mundo en desarrollo, alrededor de un tercio de sus habitantes vive en barriadas miserables en las que los servicios públicos de abastecimiento de agua, alcantarillado, transportes, educación y vivienda, o no existen en absoluto o son muy deficientes. Esas condiciones tienen un efecto gravemente perjudicial en su salud, su productividad y sus ingresos.

Los grupos pobres de los centros urbanos se ven con frecuencia privados de acceso a los servicios públicos, no porque estos no existan, sino porque han sido diseñados o ubicados con destino principalmente a los habitantes de ingresos medios y más elevados de la ciudad y, simplemente, están fuera del alcance de los menos privilegiados.

Todo el asunto de las "normas" de los servicios urbanos resulta en detrimento de los grupos de bajos

ingresos, ya que a menudo aquellas se fijan pensando sobre todo en la clase media o de ingresos elevados y tienen muy poca relación con las condiciones en que viven los pobres.

Las normas son importantes, pero deben formularse para alcanzar objetivos viables y realistas. Si las necesidades de los ciudadanos pobres han de satisfacerse en un plazo de tiempo razonable, los servicios públicos y sociales habrán de ofrecerse a un costo que aquellos puedan pagar.

Servicios de agua y alcantarillado

El factor por sí solo más importante para mejorar las condiciones de salud de los grupos pobres de la población es el abastecimiento de agua de buena calidad y el alcantarillado. Una norma comúnmente aplicada exige que las ciudades proporcionen doscientos litros diarios de agua por persona. Muchas ciudades del mundo en desarrollo simplemente no pueden hacerlo, lo cual es comprensible. Lo no comprensible es, que en lugar de rebajar esa norma para ajustarla a sus recursos, algunas ciudades proporcionen doscientos litros de agua diarios por persona a través de conexiones domiciliarias en los barrios de clase media y rica, dejando a un 60% de sus habitantes —los pobres que viven en la periferia de la ciudad— sin ningún tipo de abastecimiento de agua por tubería. El resultado es con frecuencia el cólera endémico entre estos últimos, debido a que han de recurrir a aguas contaminadas de otros orígenes.

A menudo, con lo único que las familias de bajos ingresos pueden contar son fuentes públicas, pero esta forma de abastecimiento de agua, junto con asistencia técnica para mejorar los servicios sanitarios, puede tener un efecto enormemente beneficioso para su salud.

Servicios de salud y educación

Los servicios esenciales de salud y educación para los grupos de bajos ingresos suelen ser también sumamente deficientes en la mayoría de las ciudades del mundo en desarrollo. Por ejemplo, los servicios de atención de la salud se limitan con frecuencia a los que ofrecen los hospitales modernos y caros, cuando lo que se necesita son clínicas pequeñas ubicadas en las zonas de la ciudad donde se originan la mayoría de los problemas de salud: en las barriadas miserables y en los asentamientos de ocupantes sin título. Ciertamente, toda la orientación de los servicios de atención de la salud debe modificarse de modo que se haga más hincapié en la medicina preventiva de bajo costo que en los cuidados curati-

vos de costo elevado. Los pobres están a menudo enfermos, y sus hijos con frecuencia mueren, casi siempre a causa de enfermedades que podían haberse prevenido fácilmente proporcionándoles un ambiente de vida sano y servicios preventivos sencillos.

Pueden organizarse unos sistemas de atención de la salud de bajo costo, utilizando trabajadores de salud que vivan en la comunidad y ofrezcan a los habitantes de bajos ingresos una amplia gama de servicios sencillos y eficaces, como vacunaciones, educación en materia de salud y nutrición y asesoramiento sobre planificación de la familia.

El mismo principio es aplicable a la educación. Lo que se necesita son unidades de educación básica informal, pequeñas y de bajo costo, ubicadas en zonas accesibles y diseñadas para atender las necesidades mínimas de aprendizaje tanto de los niños como de los adultos, es decir, alfabetización y nociones elementales de aritmética, cuidados infantiles, asesoramiento vocacional y los conocimientos necesarios para una participación cívica responsable.

Transportes

Los ciudadanos pobres también han de poder llegar a donde están las oportunidades de empleo, y esto significa contar con servicios de transporte que puedan costear. Por lo general, los medios de transporte urbano disponibles son demasiado caros o no llegan a las zonas donde viven los pobres. Es evidente que la mayoría de las ciudades se beneficiarían considerablemente de una reforma radical de sus sistemas de transportes, que eliminara el dominio del automóvil privado y se orientara hacia el transporte público, que puede movilizar a un gran número de pasajeros a costos unitarios reducidos.

Se necesita un saludable pluralismo en materia de transportes: autobuses, colectivos, taxis rickshas de motor, triciclos-taxi, senderos para bicicletas, etc.; cualquier medio que sea eficaz en función de los costos y adecuado a las distancias de que se trate.

Políticas de vivienda realistas

Es frecuente que los gobiernos municipales se sientan orgullosos de sus bloques subvencionados de viviendas de bajo costo, y es cierto que esas estructuras son a menudo notables. Lo deprimente es que las viviendas llamadas de bajo costo sean casi siempre demasiado caras para los grupos de bajos ingresos. Estudios realizados sobre este tema indican que hasta un 70% de los pobres no pueden

costearse ni siquiera la vivienda más barata construida por los organismos públicos.

El resultado inevitable son las barriadas miserables y los asentamientos de ocupantes sin título. Las autoridades suelen oponerse enérgicamente a ellos porque son ilegales, de aspecto desagradable y antihigiénicos. Sin embargo, con demasiada frecuencia las ciudades no han sido capaces de encontrarles una solución, a no ser la demolición, cuando lo cierto es que la mejora de los asentamientos existentes de ocupantes sin título puede ser un enfoque práctico y de bajo costo del problema de la vivienda para los grupos de bajos ingresos. Esa mejora consiste en legalizar el asentamiento, proporcionar seguridad de tenencia a los ocupantes y facilitar un mínimo de infraestructura, como abastecimiento de agua, calles, drenaje de aguas pluviales, alumbrado seguro y recolección de basuras. Por lo general, también pueden añadirse servicios comunitarios de educación y de otro tipo.

Uno de los aspectos más interesantes de los asentamientos de ocupantes sin título es que, aun cuando sus habitantes sean muy pobres, tienen un fuerte sentido del ahorro. De sus reducidísimos ingresos, ahorran hasta el último céntimo que pueden para lograr su mayor ambición, que es un hogar decoroso para sus familias. Ahora bien, son hombres y mujeres prudentes y no están dispuestos a invertir sus ahorros en mejoras de sus viviendas si no tienen seguridad de tenencia. Esta es la razón de que esos asentamientos tengan a menudo un aspecto tan ruinoso. Una vez que los proyectos de mejora proporcionan seguridad de tenencia, esas gentes no solo están dispuestas a gastar sus ahorros en arreglar sus hogares, sino que lo hacen con entusiasmo y logran con frecuencia transformaciones notables.

Por supuesto que el número de viviendas que puede proporcionarse por medio de la mejora de las barriadas y asentamientos existentes es limitado. Otra opción, algo más costosa pero también práctica, es el enfoque llamado de "terrenos y servicios". Mediante este sistema se pueden sentar las bases para ofrecer mejores viviendas a un enorme número de habitantes de bajos ingresos, especialmente si se planifica con un margen de tiempo suficiente.

Con este método, la ciudad proporciona una extensión adecuada de tierras, la desmonta y nivela e instala en ella la infraestructura esencial: vías de acceso, drenaje, abastecimiento de agua, alcantarillado y electricidad. La tierra se divide en pequeñas parcelas que se alquilan o venden a los beneficiarios de bajos ingresos, a quienes se facilitan planos sencillos de viviendas y un préstamo de bajo costo para adquirir materiales baratos. La construcción en sí

se deja a cargo de los futuros habitantes, quienes edifican sus hogares con su propio esfuerzo.

Puesto que las comunidades son algo más que viviendas, los proyectos de terrenos y servicios incluyen escuelas, clínicas, centros comunitarios y guarderías, así como algunas disposiciones para crear puestos de trabajo, por ejemplo, reservando terrenos para el establecimiento de industrias adecuadas de pequeña escala.

Así pues, los proyectos de terrenos y servicios estimulan la autoayuda y permiten a los grupos de bajos ingresos disponer de viviendas en comunidades viables y coherentes, con un mínimo de gasto público.

Pero aunque este es un enfoque sumamente aconsejable, a menudo sufre de dos limitaciones: una comprensible, de carácter económico, impuesta por la disponibilidad de tierras, infraestructura y materiales de construcción, y la otra menos comprensible, de tipo institucional, debida a los reglamentos que rigen la tenencia, las normas de construcción y las restricciones de zonificación.

La fijación de normas adecuadas es otra cuestión de importancia crítica para que las familias de bajos ingresos puedan adquirir una vivienda. Por ejemplo, si las normas relativas a utilización de la tierra, espacio habitable, durabilidad de los materiales, calidad del acabado y servicios se modificaran para ajustarse a los presupuestos de esas familias, debería ser posible que alrededor del 80% de los habitantes de las ciudades del mundo en desarrollo pudiera costearse una vivienda mucho mejor sin ningún tipo de subvención.

Es también importante que se cobren tarifas e impuestos de un nivel razonable a los grupos de ingresos medios y más elevados, que son usuarios de todo tipo de servicios municipales —vivienda, agua y electricidad, educación, servicios de salud, transportes y otros— a fin de generar excedentes que puedan emplearse para ampliar la cobertura de esos servicios y ofrecer a los habitantes menos privilegiados una oportunidad más equitativa para beneficiarse de ellos.

* * *

He aquí algunas de las medidas que los gobiernos deberían considerar al enfrentarse a las crecientes presiones de la urbanización de sus países. Durante el próximo o los dos próximos decenios —de hecho, hasta el futuro más lejano para el que se pueda planificar con realismo— el problema urbano será un problema de pobreza.

Los habitantes pobres de los centros urbanos no son simplemente una molestia estadística para los planificadores, o un recordatorio desagradable de lo

que podría hacerse si de algún modo desaparecieran, o un elemento continuo de decepción en las asignaciones presupuestarias debido a su incapacidad crónica para pagar impuestos. La pobreza urbana no consiste en esto.

Los pobres de los centros urbanos son cientos de millones de seres humanos que viven en las ciudades pero que no participan en realidad de la vida buena y productiva de estas. Sus privaciones les excluyen de ella.

Está al alcance de los gobiernos cambiar esta situación.

En el Banco podemos ayudarles y nos proponemos hacerlo en adelante en una escala mucho mayor que en el pasado.

Es evidente que cualquier esfuerzo serio por resolver los problemas del desarrollo urbano exigirá tomar una serie de decisiones políticas difíciles y delicadas que, por supuesto, corresponden a los gobiernos y no al Banco. Además, con las operaciones crediticias del Banco se puede financiar solo una proporción muy pequeña de las inversiones necesarias en instalaciones productivas y servicios urbanos de apoyo.

No obstante, el Banco puede desempeñar un papel importante en lo que se refiere a señalar hasta qué punto las actuales políticas, prácticas y asignaciones de recursos de los gobiernos discriminan gravemente en contra de sus ciudadanos pobres. Asimismo, el Banco puede ampliar y reorientar sus propias inversiones en las zonas urbanas para asegurar que resulten en oportunidades de mayores ingresos y en servicios más adecuados para los grupos menos afortunados, tanto en el sector moderno como en el tradicional. Este será uno de los principales objetivos de nuestro programa quinquenal para el período abarcado por los ejercicios de 1976-80.

En los años venideros iré informándoles acerca de nuestros progresos hacia el logro de la meta de asegurar un nivel de vida decoroso para los casi dos mil millones de seres que vivirán en las ciudades del mundo en desarrollo, a finales de este siglo.

VI — RESUMEN Y CONCLUSIONES

Permítanme que, para concluir, resuma los puntos más importantes de mi exposición.

Si examinamos el panorama actual del mundo en desarrollo, es evidente que la mayoría de nuestros países miembros en desarrollo están atrapados en una situación crítica. Las consecuencias de la persistente inflación mundial, el aumento repentino del costo del petróleo, el deterioro de su relación de intercambio y la recesión prolongada en sus mercados de exportación son factores que se han combi-

nado para poner en peligro su futuro económico. El efecto neto de esas fuerzas externas ha sido reducir sus tasas previstas de crecimiento económico, incrementando al mismo tiempo sus necesidades de divisas.

Y son los países más pobres, aquellos en los que viven mil millones de seres humanos, los que se enfrentan a las perspectivas más desoladoras. Unas perspectivas de no lograr prácticamente ningún incremento de su ingreso per cápita, ya trágicamente bajo, durante el resto del decenio.

Es importante que entendamos lo que este estancamiento significa realmente en la vida de un habitante medio de un país pobre. No significa molestias, o sacrificar una comodidad de menor importancia, o posponer la satisfacción de un deseo de consumidor.

Significa luchar para sobrevivir al margen mismo de la existencia.

En términos estadísticos, ese estancamiento significa que los ingresos per cápita de mil millones de personas aumentarán, a precios constantes, de \$ 105 en 1970 a \$ 108 en 1980. Las cifras correspondientes a los habitantes del mundo desarrollado son de \$ 3.100 en 1970 a \$ 4.000 en 1980.

Durante todo un decenio, la diferencia es un incremento de \$ 3 frente a otro de \$ 900.

Los 725 millones de seres humanos que viven en los países en desarrollo de ingresos medios encaran también una situación mucho más difícil que la que preveíamos hace un año. A menos que se eleve considerablemente el volumen de divisas de que puedan disponer, también su ingreso per cápita aumentará a una tasa de todo punto inaceptable.

¿Van los países del mundo desarrollado a llegar a la conclusión de que no está al alcance de su capacidad colectiva hacer un esfuerzo un poco mayor por ayudar a salvar a varios cientos de millones de seres de un grado de privaciones del que ningún conjunto de estadísticas es capaz, ni remotamente, de dar una idea?

No puedo creerlo.

No puedo creerlo porque lo que supone para las naciones desarrolladas no es la disminución de su ya elevadísimo nivel de vida. Todo lo que se requiere para ayudar a esas gentes, cuya situación es tan abismalmente menos privilegiada, es estar dispuestos a dedicar a ese fin un porcentaje minúsculo de la riqueza adicional que revertirá en las naciones desarrolladas durante los próximos cinco años.

Por lo que respecta al Banco Mundial, debemos como mínimo incrementar nuestros programas crediticios, no solo para neutralizar totalmente la inflación de los precios, sino también para aumentar

la corriente de capital en términos reales, en especial hacia nuestros países miembros más pobres. Y eso es lo que nos proponemos hacer.

Dentro de pocas semanas deben empezar las negociaciones preliminares para la próxima reposición de los recursos de la Asociación Internacional de Fomento. Este es, por supuesto, uno de los principales instrumentos multilaterales de que disponemos para ayudar a las naciones más pobres.

Es un instrumento que ha demostrado su valor a través de cientos de proyectos cuidadosamente elaborados que representan un enfoque realista, duro y sin sentimentalismos del desarrollo.

Pueden haber surgido debates en el seno de la comunidad internacional interesada en el desarrollo,

pero nunca ha habido un desacuerdo grave acerca del principio en que se basa la Asociación Internacional de Fomento o de su actuación.

Pero incluso con una reposición generosa de los recursos de la AIF, y aun cuando los gobiernos del mundo desarrollado, así como de aquellos miembros de la OPEP que tienen superávit de capital, hagan un esfuerzo realista para asignar fondos suficientes con destino a las demás modalidades de la asistencia oficial para el desarrollo, incluso una vez hecho todo esto, es evidente que esas corrientes oficiales de capital externo, así como unas corrientes privadas mayores, no serán suficientes para contener la crisis a que se enfrentan actualmente los países en desarrollo.

Corriente de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), como porcentaje del producto nacional bruto (a)

	1960	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	Caso 1 1980
Alemania	0,31	0,40	0,32	0,34	0,31	0,32	0,37	0,35	0,33	0,31			
Australia	0,38	0,53	0,59	0,53	0,59	0,44	0,55	0,55	0,56	0,57			
Austria		0,11	0,07	0,07	0,09	0,15	0,18	0,16	0,16	0,16			
Bélgica	0,88	0,60	0,46	0,50	0,55	0,51	0,49	0,55	0,57	0,59			
Canadá	0,19	0,19	0,42	0,42	0,47	0,43	0,50	0,51	0,56	0,59			
Dinamarca	0,09	0,13	0,38	0,43	0,45	0,48	0,54	0,57	0,61	0,64			
Estados Unidos (b)	0,53	0,49	0,31	0,32	0,29	0,23	0,25	0,23	0,20	0,17			
Finlandia (c)		0,02	0,07	0,12	0,15	0,16	0,18	0,20	0,22	0,23			
Francia	1,38	0,76	0,66	0,66	0,67	0,58	0,60	0,60	0,61	0,61			
Italia	0,22	0,10	0,16	0,18	0,09	0,14	0,14	0,14	0,14	0,13			
Japón	0,24	0,27	0,23	0,23	0,21	0,25	0,25	0,23	0,22	0,21			
Noruega	0,11	0,16	0,32	0,33	0,43	0,42	0,57	0,61	0,65	0,69			
Nueva Zelanda (d)			0,23	0,23	0,25	0,27	0,30	0,36	0,41	0,47			
Países Bajos	0,31	0,36	0,61	0,58	0,67	0,54	0,62	0,72	0,76	0,76			
Reino Unido	0,56	0,47	0,37	0,41	0,39	0,34	0,38	0,33	0,30	0,30			
Suecia	0,05	0,19	0,38	0,44	0,48	0,56	0,72	0,75	0,78	0,81			
Suiza	0,04	0,09	0,15	0,12	0,21	0,16	0,14	0,15	0,15	0,15			

Totales generales

—AOD (precios nominales, miles de millones de \$)..	4,6	5,9	6,8	7,7	8,5	9,4	11,3	12,2	13,5	15,0	16,6	18,6	20,7
—AOD (precios constantes de 1975, miles de millones de \$)	10,3	12,3	12,6	13,2	13,4	11,5	12,7	12,2	12,3	12,6	12,9	13,4	14,0
—PNB (precios nominales billones (*) de \$).....	0,9	1,3	2,0	2,2	2,6	3,1	3,4	3,8	4,4	5,0	5,7	6,4	7,3
—AOD como % del PNB...	0,52	0,44	0,34	0,35	0,33	0,30	0,33	0,32	0,31	0,30	0,29	0,29	0,28
—Deflactor de la AOD (e)...	0,45	0,48	0,54	0,58	0,64	0,81	0,89	1,00	1,10	1,19	1,29	1,38	1,48

(a) Las cifras correspondientes a 1974 y años anteriores se basan en datos efectivos. Las proyecciones para 1975-80 se basan en estimaciones de la OCDE y del Banco Mundial del crecimiento del PNB, en información sobre las asignaciones presupuestarias para fines de ayuda y en declaraciones de política en materia de asistencia formuladas por los gobiernos. Debido al período relativamente largo que se requiere para que las autorizaciones legislativas se concreten primero en compromisos y después en desembolsos, es posible proyectar en la actualidad, con bastante exactitud, las corrientes de la asistencia oficial para el desarrollo (que por definición representan desembolsos) por países hasta 1977 y en total hasta 1980. (b) En 1949, cuando se inició el Plan Marshall, la asistencia oficial para el desarrollo de los Estados Unidos constituía el 2,79% de su PNB. (c) Finlandia ingresó al CAD en enero de 1975. (d) Nueva Zelanda ingresó al CAD en 1973. No se dispone de datos sobre la asistencia oficial para el desarrollo de Nueva Zelanda en los años de 1960 y 1965. (e) Incluye el efecto de los cambios de paridad. Hasta 1973 las cifras se basan en datos del CAD (estadísticas de 1973 y años anteriores). Los factores proyectados para 1974-80 son los mismos que los correspondientes al PNB. (*) billón = mil millones.

Es imperativo que estos países generen capital adicional mediante el ahorro interno e ingresos de exportación mayores. Ambos objetivos serán difíciles de alcanzar. Cuando los ingresos per cápita son tan bajos, solo sacrificios muy duros pueden producir un ahorro considerablemente mayor y, aunque existe un potencial notable para obtener ingresos

de exportación más elevados, tanto los países en desarrollo como los desarrollados habrán de adoptar medidas decisivas para lograr ese objetivo.

Así pues, la crisis de divisas por la que atraviesa en la actualidad el mundo en desarrollo —y muy especialmente los países más pobres— debe reclamar la atención de todos nosotros. Es una situación de

emergencia que requiere medidas de emergencia.

Pero más allá de esta situación de emergencia de carácter inmediato hay otro problema más profundo y, en nuestra preocupación por las medidas de urgencia, no debemos permitir que nuestro objetivo a más largo plazo quede oscurecido.

Ese objetivo es la función clave del propio proceso de desarrollo, a saber, la aminoración, y en último término la eliminación, de la pobreza absoluta.

Pobreza es una palabra que ha perdido en gran parte su fuerza para transmitir la idea de lo que significa en realidad. Esto es cierto al menos entre aquellos de nosotros que nunca la hemos conocido en su forma más abyecta.

Pero si no la hemos sufrido personalmente —si la mayor parte del mundo privilegiado nunca la ha experimentado— viven hoy día en el mundo novecientos millones de seres, más del 40% de la población total de nuestros países miembros en desarrollo, que no solo la conocen sino que, en sus lastimosas condiciones, son ejemplos vivientes de ella.

La mayoría de los que viven en la pobreza absoluta se encuentran en las zonas rurales. Hace dos años, en Nairobi, expusimos una estrategia destinada a aminorar esta pobreza y emprendimos en el Banco un programa para lograr ese fin. Esa estrategia se basa en el principio fundamental de que el único modo viable de enfrentarse a la pobreza es ayudar a los pobres a ser más productivos.

Naturalmente, esta es una tarea principalmente para los gobiernos de esos países. El Banco solo puede prestar su asistencia. No obstante, hemos elaborado toda una nueva serie de proyectos multi-sectoriales encaminados a ayudar a aquellos gobiernos que están esforzándose por lograr las metas del desarrollo rural y nuestra experiencia inicial confirma nuestra convicción de entonces de que este enfoque puede tener éxito.

Pero la pobreza afecta no solo al ámbito rural, sino también a los centros urbanos del mundo en desarrollo. En ellos, el número de habitantes pobres es más reducido, pero con el crecimiento natural de las ciudades, unido a la rápida tasa de inmigración procedente de las zonas rurales, es seguro que el problema adquirirá proporciones enormes durante los próximos veinte años si los gobiernos no comienzan ahora a adoptar las medidas adecuadas para encararlo.

He tratado hoy de sugerir algunas de esas medidas.

En el Banco estamos resueltos a ayudar a nuestros gobiernos miembros a hacer frente a ese problema en cualquier forma viable a nuestro alcance.

En último término, las ciudades existen como expresión de la voluntad del hombre por realizar su potencial.

Es la pobreza la que corrompe esa promesa.

Y es la tarea del desarrollo contribuir a cumplirla.

DECRETOS DEL GOBIERNO NACIONAL

Importaciones menores

DECRETO NUMERO 1769 DE 1975
(septiembre 19)

por el cual se establece el régimen de importaciones menores y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia,

en uso de sus facultades legales y en especial de las que le confieren los artículos 67 del Decreto-Ley 444 de 1967 y 3º de la Ley 6ª de 1971,

DECRETA:

Artículo 1º Bajo el régimen de importaciones menores pagando los gravámenes arancelarios correspondientes podrán importarse al país, sin el requisito del registro de importación o licencia previa, ni factura consular, ni visación de documentos por parte de la autoridad consular, en despachos cuyo valor total ex-fábrica no exceda de US\$ 100 las mercancías denominadas y comprendidas en las siguientes posiciones del Arancel de Aduanas:

Posición

Denominación

30.02	SUEROS DE PERSONAS O DE ANIMALES INMUNIZADOS; VACUNAS MICROBIANAS TOXINAS, CULTIVOS DE MICROORGANISMOS (INCLUIDOS LOS FERMENTOS Y CON EXCLUSIÓN DE LAS LEVADURAS) Y OTROS PRODUCTOS SIMILARES
01.00	Para uso humano.
01	Suero antidiftérico.
02	Suero antitetánico.
03	Sueros antiofídicos y otros sueros antiponzoñosos.
11	Vacuna antipoliomielítica.
12	Vacuna antirrábica.
13	Vacuna antisarampión.
99	Los demás.
02.00	Para uso veterinario.
01	Sueros contra la peste porcina.
02	Vacuna antivariólica.
03	Vacuna Marek.
99	Los demás.