

bre, su ratificación provisional para la prórroga del Convenio Internacional del Café de 1968, en la forma modificada por el Consejo Internacional del Café.

Los países que a 30 de septiembre habían notificado a las Naciones Unidas su aceptación a la prórroga del Convenio Internacional del Café de 1968, modificado hasta el 30 de septiembre de 1975, son los siguientes: República Centro Africana, Francia, Guinea, Dinamarca, Kenia, Colombia, Uganda, Ecuador, Suecia, Guatemala, Brasil, Rwanda, Nicaragua, Indonesia, Checoslovaquia, Costa de Marfil, Portugal, Bolivia, Perú, Madagascar, El Salvador, Alemania Occidental, Costa Rica, Ghana, India, Tanzania,

República Dominicana, México, Togo, Etiopía, Gabón, Camerún, Venezuela, Países Bajos, Canadá, Australia, Finlandia, Suiza, Japón, Noruega, Bélgica, Estados Unidos, España, Zaire, Jamaica, Congo, Liberia, Haití, Inglaterra, Burundi, Panamá, Dahomey, Honduras, Nueva Zelandia, Paraguay y Sierra Leona.

Con la ratificación de 39 países exportadores y 17 importadores, la prórroga del Convenio de 1968 en forma modificada entra en vigor a partir del 1º de octubre de 1973 por dos años más. Dicha prórroga requería la aceptación de por lo menos veinte miembros exportadores y diez importadores que representaran una mayoría de votos de su grupo.

---

## ASAMBLEAS DE GOBERNADORES DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y DEL BANCO MUNDIAL

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

### I. INTRODUCCION

Fue hace un año que en este mismo foro les hablé por primera vez sobre la relación fundamental que existe entre la equidad social y el crecimiento económico. Subrayé en esa ocasión la necesidad de formular estrategias de desarrollo que permitan hacer llegar mayores beneficios a los grupos más pobres de los países en desarrollo, en especial al 40% aproximadamente de su población que ni hace una aportación significativa al desarrollo económico de la nación ni participa equitativamente en ese progreso.

Durante los doce meses transcurridos desde entonces, en el Banco hemos atribuido una elevada prioridad al análisis del problema de la pobreza en los países en desarrollo y a la evaluación de las políticas que pudieran aplicarse para atacarlo. Basándose en esos estudios, desearía ahora:

Examinar la naturaleza del problema de la pobreza, particularmente en cuanto afecta a las zonas rurales.

Sugerir algunos de los elementos esenciales de la estrategia necesaria para abordarlo.

Esbozar un plan de acción del Banco Mundial en apoyo de esta nueva estrategia.

Pero antes quisiera comunicarles los resultados del primer programa quinquenal del Banco para el

ejercicio de 1969-73\*, concluido el 30 de junio de este año, y apuntar los objetivos financieros de un segundo plan para el período de 1974-78.

### II. PROGRAMA QUINQUENAL DEL BANCO PARA LOS EJERCICIOS DE 1969-73

La primera ocasión en que participé con ustedes en esta asamblea, en septiembre de 1968, bosquejé las metas para un plan quinquenal del Grupo del Banco Mundial. Recordarán los objetivos que entonces nos trazamos, y la decisión de acometer la tarea de "formular un 'plan de desarrollo' para cada país que se encuentra en ese proceso, y determinar cuánto podría invertir el Grupo del Banco si no hubiera restricciones de fondos y la única limitación a las actividades fuera la capacidad de los propios países miembros para utilizar nuestra asistencia de modo efectivo y reembolsar nuestros préstamos en los plazos y condiciones que les fijamos".

Con base en esos análisis, establecimos la meta de duplicar el volumen de las operaciones crediticias del Grupo del Banco durante el período abarcado por el plan respecto del quinquenio anterior. Esa

---

\* El ejercicio económico del Grupo del Banco va del 1º de julio al 30 de junio. Los años indican la fecha de terminación del ejercicio respectivo.

meta se ha alcanzado: los compromisos financieros del BIRF, la AIF y la CFI, que en el período de 1964-68 habían ascendido en total a \$ 5.800 millones \*\*, a precios corrientes, se elevaron a \$ 13.400 millones en el de 1969-73. En términos reales, el incremento ha sido del 100%.

Como puede observarse en el cuadro siguiente, el volumen de las operaciones crediticias efectuadas por el Grupo del Banco en los cinco años del programa fue superior al de todas las operaciones que había realizado en el mundo en desarrollo durante los 23 años comprendidos entre 1946 y 1968.

#### Compromisos financieros del grupo del banco con países en desarrollo, por región

(En millones de dólares estadounidenses)

Región	Número de proyectos		Monto de los compromisos (A precios corrientes)	
	1946-68	1969-73	1946-68	1969-73
Africa Oriental.....	78	104	834	1.099
Africa Occidental...	35	102	522	891
Europa, Oriente Medio y Norte de Africa .....	113	168	1.785	3.198
América Latina y el Caribe .....	281	176	3.554	3.734
Asia .....	201	210	3.927	4.496
Total .....	<u>708</u>	<u>760</u>	<u>10.622</u>	<u>13.418</u>

Pero el aumento cuantitativo de las operaciones no era nuestro único objetivo. No se trataba sencillamente de incrementar nuestras actividades en relación con períodos anteriores, sino de ampliarlas en la forma más apropiada para hacer frente a las necesidades cambiantes de los países en desarrollo. Para ello era necesario, dentro de nuestros objetivos generales, modificar la orientación de las operaciones tanto en el plano geográfico como en el sectorial.

Decidimos que, sin dejar de actuar en las regiones en que hasta entonces nos habíamos concentrado, intensificaríamos considerablemente nuestras actividades en otras zonas.

Nos propusimos, por ejemplo, triplicar el volumen de las operaciones crediticias en Africa, y así lo hemos hecho.

Iniciamos nuestras actividades en Indonesia, y en el curso del quinquenio abarcado por el programa contrajimos compromisos en ese país por valor de \$ 523 millones.

Casi hemos triplicado el volumen de los recursos suministrados a nuestros países miembros en desarrollo más pobres y menos adelantados, los que tienen un ingreso per cápita inferior a \$ 120. Durante el período del programa emprendimos 217

proyectos distintos en esos países, frente a 167 en los 23 años anteriores de actividades del Banco.

En el caso geográfico, pues, llevamos a la práctica el cambio de orientación previsto, y lo hicimos simultáneamente con la canalización de un mayor volumen de financiamiento a las regiones más tradicionales de actuación del Grupo.

Cuando adoptamos el programa en 1968, era evidente la necesidad de modificar también la pauta sectorial de nuestras operaciones. En consecuencia, nos propusimos triplicar nuestras actividades en el sector educativo y cuadruplicarlas en el agrícola. Y lo hemos logrado.

Es posible que el cambio más importante haya sido el inicio de nuestras actividades en un campo totalmente nuevo para el Banco: el sector de la población que, aunque sensitivo y difícil, reviste importancia crítica para el desarrollo.

Establecimos un Departamento de Proyectos de Población, y desde el principio recibimos más solicitudes de asistencia técnica y financiera de los países miembros de las que podíamos atender de inmediato. Deliberadamente comenzamos los proyectos en este sector en varios países pequeños, a fin de poder utilizar en la forma más eficaz nuestros limitados recursos de personal. Pero al final del período del programa quinquenal habíamos ya suscrito convenios para la ejecución de proyectos en siete países, entre ellos dos de los mayores más densamente poblados del mundo: India e Indonesia.

Además de la creación del Departamento de Proyectos de Población —al que se han encomendado ahora también los proyectos de nutrición— procedimos a implantar otras innovaciones en el Banco. Entre ellas cabe señalar el establecimiento de nuevos Departamentos de Proyectos Industriales, Proyectos de Desarrollo Urbano y Proyectos Turísticos; una Oficina de Asuntos Ambientales; una Unidad de Evaluación de Operaciones, y un nuevo programa para la preparación de amplios informes económicos sobre determinados países.

Para lograr la meta de duplicar el nivel de nuestras operaciones fue preciso, desde luego, fortalecer tanto los aspectos orgánicos como financieros del Banco. Redoblamos nuestros esfuerzos de contratación en todo el mundo y el personal aumentó en un 120% durante el período. Al realizar estos esfuerzos, teníamos el firme propósito de incrementar al máximo el carácter internacional de nuestro personal. En 1968 estaban representadas en él 52 nacionalidades; ahora lo están 92. En ese mismo

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

lapso la proporción del personal que provenía de nuestros países miembros en desarrollo era del 19%; esa proporción es en la actualidad del 29% y sigue en aumento.

La expansión de nuestras actividades crediticias ha requerido, naturalmente, la obtención de un mayor volumen de fondos en préstamo, y para ello ha sido necesario que los gobiernos nos permitieran el acceso a sus mercados de capital. En ningún momento han dejado de hacerlo, a pesar de la situación de incertidumbre y de las fluctuaciones monetarias. Una prueba de la confianza que existe en la estructura financiera del Banco es que hemos podido obtener empréstitos no solo en nuestros mercados más tradicionales, sino también en otros a los que nunca habíamos acudido antes, así como efectuar diferentes modalidades de empréstitos y emplear nuevos cauces de distribución.

El monto neto de los préstamos obtenidos durante el período ha sido aproximadamente cuatro veces mayor que el registrado en el quinquenio anterior, y nuestras reservas líquidas se han elevado a \$ 3.800 millones, lo que representa un aumento del 170%.

Ni el incremento de las operaciones ni el cambio de su orientación hacia sectores de carácter social, han afectado nuestros ingresos netos en forma desfavorable. Por el contrario, durante el período del programa ascendieron a \$ 965 millones, un 28% más que en el quinquenio anterior, a pesar de que el tipo de interés sobre los préstamos del Banco se mantuvo en niveles que han representado una subvención considerablemente mayor para los países en desarrollo que en períodos anteriores.

Hemos cumplido así el programa quinquenal: las metas cuantitativas que nos habíamos fijado en 1968 se han alcanzado y hemos realizado esfuerzos constantes por mejorar la calidad general de nuestras actividades.

Ahora ha llegado el momento de iniciar un segundo programa. Al igual que en el caso del primero, sus metas y prioridades tendrán que definirse teniendo en cuenta la evolución de la situación del proceso de desarrollo en todo el mundo.

Desearía exponerles mis puntos de vista sobre esa situación.

### III. SEGUNDO PROGRAMA QUINQUENAL DEL BANCO: 1974-78

La mayor parte de nuestros países miembros en desarrollo enfrentan tres problemas relacionados entre sí:

Un volumen insuficiente de ingresos de divisas por concepto de su comercio exterior.

Una corriente inadecuada de ayuda oficial para el desarrollo.

Una carga cada vez mayor de endeudamiento externo.

Cada uno de esos problemas es de por sí grave. Pero en conjunto constituyen una amenaza para el éxito de todo el proceso de desarrollo.

Permítanme que los analice brevemente.

#### El problema comercial

En la mayoría de los casos este problema estriba fundamentalmente en que los países en desarrollo no pueden ampliar sus exportaciones a un ritmo suficientemente rápido que les permita sufragar sus importaciones esenciales, las que a su vez con frecuencia constituyen el único medio de incrementar las exportaciones y, por ende, los ingresos de divisas. Es por ello que los desequilibrios comerciales tienden a perpetuarse en tantos países.

Este problema se ve agravado por la demora de las naciones ricas en eliminar las barreras comerciales discriminatorias que mantienen respecto de las más pobres. Según estudios que hemos realizado, si por ejemplo, las naciones desarrolladas redujeran paulatinamente sus actuales restricciones comerciales proteccionistas contra las importaciones agrícolas de los países en desarrollo, para 1980 estos podrían incrementar sus ingresos anuales de exportación en por lo menos \$ 4.000 millones.

#### La aguda escasez de ayuda para el desarrollo

La corriente actual de ayuda oficial para el desarrollo, es decir, la ayuda financiera en condiciones concesionarias, es de todo punto insuficiente. Su nivel no solo es muy inferior al que necesitan las naciones en desarrollo y pueden proporcionar sin dificultades las naciones ricas, sino que también, como puede observarse en el cuadro que aparece al final, representa apenas la mitad de la modesta meta fijada para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo y aceptada por la comunidad internacional.

De acuerdo con esa meta, la ayuda oficial para el desarrollo tenía que ascender al 0,7% del producto nacional bruto (PNB) de los países donantes en 1975. La realidad es que en esa fecha su volumen no excederá del 0,35%. Y sin embargo el logro de la meta establecida no exige que los habitantes de las naciones desarrolladas reduzcan sus ya elevados niveles de vida, ni tampoco que desatien-

dan sus prioridades internas. Solo requiere que esos países destinen una fracción insignificante de los **mayores** ingresos —adicionales a los que ya tienen— que percibirán en el decenio de 1970.

El PNB anual de las naciones prósperas se elevará durante el actual decenio, a precios constantes, de \$ 2 billones \*\*\* en 1970 a unos \$ 3,5 billones en 1980: un incremento del producto que prácticamente es imposible de imaginar.

A fin de duplicar el nivel de la corriente de ayuda oficial para el desarrollo, y de esa manera alcanzar la referida meta del 0,7%, las naciones desarrolladas solo tendrían que asignar a ese fin menos del 2% de los mayores ingresos que vendrán a acrecentar su riqueza durante ese período. Con el 98% restante de ese incremento podrán atender sobradamente sus prioridades internas.

Se alega a veces en los países desarrollados, tanto en los Estados Unidos como en otros, que los problemas internos son tan apremiantes que es preciso destinar a combatirlos la totalidad del enorme volumen de recursos adicionales que obtendrán en los próximos años, por lo que no será posible encauzar hacia el mundo en desarrollo ni siquiera el 2% de ese incremento como hemos sugerido. Creo que quienes se oponen en esos países a la concesión de un mayor volumen de ayuda a las naciones más pobres, justificando su actitud con las necesidades de sus propias zonas urbanas y rurales, no se dan cuenta de que existen dos clases de pobreza: la pobreza que podría denominarse relativa y la pobreza absoluta.

La primera no es otra que las diferencias de recursos que hay entre diversos países o entre los habitantes de un mismo país. Esta pobreza siempre ha existido y, en vista de la desigualdad que hay entre las distintas regiones y los distintos individuos, seguirá existiendo durante mucho tiempo.

Pero la pobreza absoluta priva a sus víctimas del mínimo necesario para una vida humana, obligándolas a llevar una existencia envilecida por las enfermedades, el analfabetismo, la malnutrición y la miseria.

Relativamente pocos de los habitantes de las naciones desarrolladas padecen esta pobreza, pero cientos de millones de ciudadanos de los países en desarrollo aquí representados viven en estas condiciones infrahumanas. Muchos de ustedes saben mejor que yo que:

Entre un tercio y la mitad de los 2.000 millones de seres humanos que habitan en esos países sufren de hambre o malnutrición.

Entre el 20% y 25% de sus hijos fallecen antes de cumplir los cinco años. Y millones de los que

sobreviven llevan vidas truncadas porque las deficiencias nutricionales han dañado su cerebro, han atrofiado el crecimiento de su cuerpo y han socavado su vitalidad.

Su esperanza media de vida es 20 años menor que la de los habitantes de los países ricos. Se les niega, pues, el 30% del tiempo que podemos esperar vivir los que habitamos en las naciones desarrolladas. En realidad están condenados a una muerte prematura desde su nacimiento.

800 millones son analfabetos y, a pesar de la constante expansión de los servicios educativos que cabe prever en los años venideros, es probable que un número mayor de sus hijos lo sean también.

Esta es la pobreza absoluta: una existencia tan limitada que impide la realización del potencial de los genes con que nacen los seres humanos, tan degradante que constituye un insulto a la dignidad del hombre y, sin embargo, tan difundida que es la que lleva alrededor del 40% de los habitantes de los países en desarrollo. Si toleramos que persista esa pobreza, teniendo como tenemos los medios para reducir el número de personas que están presas en sus redes, ¿no estamos eludiendo las obligaciones fundamentales aceptadas por el hombre civilizado desde tiempo inmemorial?

No quisiera que piensen que soy un fanático al hablarles en esta forma. Pero ustedes me han contratado para que estudie los problemas del mundo en desarrollo y les informe de la realidad de la situación. Y esta es la realidad.

Es cierto que algunas personas de los países avanzados, debido a la pobreza que existe en su propio medio, se oponen a que se aumente la ayuda a las naciones en desarrollo. Esa actitud se debe ya sea a que desconocen la situación de esas naciones o a que no distinguen entre la pobreza relativa y la absoluta, o tal vez a que tratan de engañarse a sí mismos por estar renuentes a admitir que la principal presión respecto de la utilización de los mayores ingresos de sus economías no proviene de una preocupación justificada por la suerte de los menos afortunados de sus conciudadanos, sino más bien de la espiral sin fin de su propia demanda de un número cada vez mayor de bienes de consumo.

Existen, por supuesto, muchas razones para proporcionar ayuda encaminada a promover el desarrollo, entre otras, la expansión del intercambio, el fortalecimiento de la estabilidad internacional y la reducción de las tensiones sociales.

Pero a mi juicio la justificación principal de la asistencia para el desarrollo es de carácter moral.

\*\*\* 1 billón = 1.000.000.000.000.

A través de toda la historia de la humanidad se ha aceptado el principio —por lo menos en teoría— de que los ricos y los poderosos tienen la obligación moral de ayudar a los pobres y a los débiles. Este principio es la piedra angular del concepto de comunidad, de toda comunidad; la comunidad de la familia, la comunidad de la aldea, la comunidad de la nación, la propia comunidad de naciones.

Me es imposible creer que los pueblos y los gobiernos de las naciones ricas se desentienden de esa situación con cinismo e indiferencia una vez que tengan una conciencia más clara de la enorme insuficiencia de la corriente de ayuda para el desarrollo, comprendan mejor el grado de privación que sufren las naciones en desarrollo y hagan una comparación verdaderamente a fondo entre la pobreza de las naciones menos privilegiadas del mundo y su propia opulencia (una vez que, por ejemplo, el pueblo de los Estados Unidos se dé cuenta de que, con el 6% de la población mundial, consume alrededor del 35% de todos los recursos del mundo y, sin embargo, ocupa el catorceavo lugar entre los 16 principales países desarrollados del mundo en lo que se refiere al volumen de asistencia económica que concede como porcentaje de su PNB).

#### La carga creciente de la deuda

Por último, es preciso considerar el problema que supone el volumen cada vez mayor de la deuda externa de los países en desarrollo. En la actualidad la deuda con garantía pública de esos países asciende a unos \$ 80.000 millones y su servicio anual se eleva a unos \$ 7.000 millones.

Es importante tener presente cuál es el aspecto esencial del problema del endeudamiento. No es la existencia de la deuda, ni tampoco su magnitud. Es más bien su composición y dinámica: el hecho de que su volumen y el de los pagos por concepto de ella aumentan a un ritmo más rápido que los ingresos necesarios para atender a su servicio.

Puesto que las oportunidades de intercambio son limitadas, y que ese problema se ve agravado por la insuficiencia de la corriente de ayuda oficial para el desarrollo, los países de menos recursos tienden a recurrir en exceso a los créditos de exportación y otros préstamos de corto plazo y costo elevado. Estos factores amenazan con hacer que la carga de la deuda aumente por encima de todo límite razonable. Debido a su difícil situación de endeudamiento, desde 1970 varios países, entre ellos Ghana, Chile, Pakistán, India, Indonesia y Sri Lanka, han tenido que recurrir al refinanciamiento de

su deuda o al incumplimiento unilateral de la misma.

#### El programa del Banco para los ejercicios de 1974-78

Ante la gravedad de este conjunto de problemas interrelacionados que enfrentan sus países miembros en desarrollo —la escasez de divisas como consecuencia de las dificultades comerciales, la insuficiencia de la corriente de ayuda oficial para el desarrollo y la carga creciente de la deuda— el Banco, lejos de aminorar el ritmo de sus operaciones durante el próximo quinquenio, tendrá que acelerarlo. Y eso es lo que nos proponemos hacer.

Tenemos la intención de incrementar las operaciones crediticias del Banco y la AIF a una tasa anual acumulativa del 8% en términos reales (1).

Prevedemos que en el quinquenio comprendido entre los ejercicios de 1974-78 nuestras operaciones crediticias ascenderán en total a \$ 22.000 millones —en dólares de 1973— y que ayudarán a financiar casi 1.000 proyectos.

El costo de esos proyectos será de cerca de \$ 55.000 millones.

El monto total de los nuevos compromisos que esperamos contraer —\$ 22.000 millones— representará un aumento del 40%, en términos reales, respecto del período de 1969-73 y un incremento del 175% en relación con el de 1964-68.

Esas son las características financieras de nuestro Segundo Programa Quinquenal, que será el mayor plan de asistencia técnica y económica a países en desarrollo nunca emprendido por un solo organismo.

Pero los aspectos cualitativos del programa vestirán aún mayor importancia que el incremento cuantitativo previsto. Nos proponemos hacer mucho más hincapié en políticas y proyectos encaminados a iniciar la lucha contra el problema de la pobreza absoluta a que me referí anteriormente, en la ayuda destinada a elevar la productividad del 40% aproximadamente de la población de nuestros países miembros en desarrollo que hasta ahora no ha podido hacer una aportación importante al crecimiento económico nacional, ni tampoco participar equitativamente en ese crecimiento.

(1) En mi discurso del año pasado, señalé que planeábamos aumentar nuestros compromisos financieros a razón del 11% anual, a precios corrientes. En "términos reales" ese aumento equivalía al 8%. Debido a las modificaciones de los tipos de cambio y a la rápida elevación de los precios, hoy día el logro de una tasa de aumento del 8% anual en términos reales durante los ejercicios de 1974-78, respecto del quinquenio anterior, probablemente exigirá que los compromisos financieros aumenten a razón de alrededor del 14% anual a precios corrientes.

Quisiera consagrar el resto de mi intervención a analizar la naturaleza de este problema, examinar los medios disponibles para mitigarlo e indicar el papel que el Banco puede desempeñar a ese respecto.

#### IV. LA POBREZA EN EL MUNDO EN DESARROLLO

##### Pobreza y crecimiento

El problema fundamental de la pobreza y el crecimiento en el mundo en desarrollo puede exponerse en términos muy sencillos. Los beneficios del crecimiento no llegan a los pobres en una forma equitativa. Y estos a su vez no hacen una aportación significativa a ese proceso.

A pesar de que durante el pasado decenio el producto nacional bruto de los países en desarrollo ha experimentado un aumento sin precedente, los segmentos más pobres de su población han recibido beneficios relativamente pequeños. Hay casi 800 millones de personas —el 40% de una cifra total de 2.000 millones— que subsisten con ingresos que se estiman en 30 centavos diarios (en función del poder adquisitivo de los Estados Unidos), sumidos en la malnutrición, el analfabetismo y la miseria. Esos seres humanos sufren una pobreza que es verdaderamente absoluta.

Aunque la recopilación de datos estadísticos sobre la distribución del ingreso en los países en desarrollo es una actividad relativamente reciente y todavía adolece de considerables deficiencias, la información disponible da una idea de la situación actual. En los 40 países en desarrollo sobre los que se dispone de datos, el 20% superior de la población percibe el 55% del ingreso nacional en los casos típicos, mientras que al 20% inferior le corresponde apenas el 5%. Estas cifras revelan una grave desigualdad, mucho más profunda que la existente en la mayor parte de los países desarrollados.

Los datos sugieren que el rápido crecimiento del decenio ha ido acompañado de una mayor disparidad en la distribución del ingreso en muchos de los países en desarrollo, y que el problema es más grave en las zonas rurales. Ha aumentado la producción de la minería, la industria y el gobierno, y también el ingreso de las personas que dependen de esos sectores, pero la productividad y el ingreso de los pequeños agricultores se han quedado estancados.

Cabe concluir que en la mayoría de los países en desarrollo las políticas orientadas a lograr la aceleración del crecimiento económico han beneficiado principalmente al 40% más privilegiado de la población, y que la asignación de los servicios públi-

cos y los fondos de inversión han tendido a agudizar esta tendencia más bien que a neutralizarla.

##### Reorientación de la política de desarrollo

Está comenzando a reconocerse ampliamente la necesidad de reorientar la política de desarrollo con el fin de lograr una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento económico. Pero hasta ahora muy pocos países han tomado medidas decisivas para lograr ese objetivo. Y es preciso recalcar que a menos que los gobiernos nacionales modifiquen su política con miras a alcanzar esa mejor distribución, es muy poco lo que pueden hacer los organismos internacionales, entre ellos el Banco Mundial, para llegar a esa meta.

Sin entrar en cuestiones que competen a los distintos gobiernos interesados, desearía hablarles de un primer paso importante que podría facilitar la aceptación más rápida de los cambios de política necesarios.

Ese primer paso consistiría en redefinir los objetivos del desarrollo y los métodos de medición en términos más operativos. Aunque la mayor parte de los países han incluido entre sus metas de desarrollo la reducción del desempleo y la elevación del ingreso de los segmentos más pobres de la población, al mismo tiempo que siguen atribuyendo gran importancia al objetivo tradicional de incrementar el producto, todavía miden el progreso hacia el logro de esos complejos objetivos en función de una sola norma: el crecimiento del PNB.

Pero es un hecho que no es posible evaluar el éxito respecto del logro de múltiples objetivos de desarrollo exclusivamente a base del PNB, como tampoco se puede formular un juicio sobre la calidad de la vida de una ciudad basándose solamente en su tamaño. El producto nacional bruto constituye un índice del valor total de los bienes y servicios producidos por una economía; nunca ha sido su finalidad servir de instrumento para medir su distribución.

Es importante tener presente que las tasas de crecimiento del producto nacional bruto conllevan una ponderación implícita del aumento de cada grupo de ingresos en función de su participación actual en el ingreso nacional total. Toda vez que en los países en desarrollo el 40% más favorecido de la población suele recibir el 75% de todo el ingreso, la tasa de aumento del PNB constituye fundamentalmente un indicador del bienestar de ese grupo, y no refleja en absoluto la situación del 40% más pobre, que en conjunto percibe apenas entre el 10% y el 15% de todo el ingreso nacional.

Si formulásemos un nuevo índice que por lo menos diera la misma ponderación a un incremento del 1% en el ingreso de los grupos más pobres de la sociedad que a un aumento igual en el de los grupos acomodados, el panorama del proceso de desarrollo durante el pasado decenio sería muy diferente. El crecimiento del ingreso total en varios de los mayores países de América Latina y Asia, por ejemplo, sería considerablemente inferior al que se obtendría en función del PNB.

Pero en algunos casos, entre ellos el de Sri Lanka y Colombia, sucedería lo contrario. Si en estos países se atribuyera la misma ponderación al aumento del ingreso de cada ciudadano, sea cual fuere su nivel de ingreso, sería posible evaluar con más exactitud la evolución del proceso de desarrollo que a través del PNB, porque se podría tener en cuenta en cierta medida la distribución de los beneficios del crecimiento en favor de los grupos de menos recursos.

La adopción de un índice de orientación social como el que he mencionado para evaluar la actuación económica constituiría una medida importante para el replanteamiento de la política de desarrollo. Exigiría que los gobiernos, y sus ministerios de planificación y finanzas, abordasen la cuestión de la asignación de los recursos con un enfoque mucho más amplio, ya que tendrían que considerar no solo el rendimiento total de una inversión, sino también la manera en que se distribuirían sus beneficios. De esa forma se pondrían en práctica a nivel operativo las declaraciones retóricas sobre objetivos sociales ahora incorporadas en casi todos los planes de desarrollo. La adopción de ese índice también aseguraría que las importantes consideraciones de equidad formasen parte integral de los procedimientos de evaluación de proyectos, tanto en los países en desarrollo como en los organismos crediticios. En el Banco Mundial estamos ya comenzando a desarrollar métodos que reflejen estos criterios.

#### Identificación de los focos de pobreza

La reorientación propuesta de la estrategia de desarrollo exigiría que se determinasen con mucha mayor precisión los principales focos de pobreza en una sociedad dada, y que se realizase un análisis mucho más a fondo de las políticas e inversiones necesarias para llegar a esos grupos.

Es evidente que en la actualidad la mayor parte de los pobres se encuentran en las zonas rurales (2). Todos los análisis que hemos realizado indican

que es probable que esta situación persista durante los dos o tres próximos decenios:

El 70% de la población de nuestros países miembros en desarrollo y un porcentaje semejante de los pobres viven en zonas rurales hoy en día.

Aunque las proyecciones demográficas indican que cabe prever que el 60% del aumento de la población en esos países (2.000 millones de personas para fines del siglo) tenga lugar en las zonas urbanas —en gran medida debido a la migración interna— en el año 2.000 más de la mitad de los habitantes del mundo en desarrollo seguirán viviendo en zonas rurales.

El rápido ritmo de urbanización ya está dando lugar a problemas muy graves. De acuerdo con las políticas que se aplican actualmente, los gastos públicos per cápita suelen ser entre tres y cuatro veces mayores en las zonas urbanas que en las rurales. Por lo tanto, los esfuerzos por mitigar la pobreza de los medios rurales mediante una migración aún mayor a las ciudades, darán lugar a una distribución todavía menos equitativa de los gastos públicos y solo agravarán la desigualdad que ahora existe en la distribución del ingreso.

En las zonas rurales el problema de la pobreza se debe principalmente a la baja productividad de millones de pequeñas explotaciones de subsistencia. En realidad, a pesar de todo el crecimiento registrado por el PNB, el incremento de la productividad de estas pequeñas fincas familiares ha sido tan pequeño durante el pasado decenio que es prácticamente imperceptible.

Pero a pesar de la magnitud del problema, cuando se examina la pobreza de las zonas rurales se plantea un interrogante fundamental: ¿Es acertada la estrategia de destinar una parte importante de los recursos del mundo a incrementar la productividad de la pequeña agricultura de subsistencia? ¿No sería más conveniente concentrar esos recursos en el sector moderno, con la esperanza de que los beneficios de su elevada tasa de crecimiento se fueran filtrando hacia los pobres de las zonas rurales?

La respuesta es, a mi entender, negativa.

La experiencia ha demostrado que, en el corto plazo, la transferencia de los beneficios del sector moderno hacia el tradicional solo es limitada. A menos que se tomen medidas para beneficiar direc-

---

(2) Es cierto, desde luego, que millones de las víctimas de la pobreza del mundo en desarrollo viven en los barrios miserables de las zonas urbanas, y que su superación social y económica depende de que se acelere el ritmo de industrialización. En otras ocasiones ya me he referido a esta cuestión y espero volverlo a hacer, pero hoy quisiera concentrarme en el problema de la pobreza en las zonas rurales en las que vive la gran mayoría de los habitantes de las naciones en desarrollo.

tamente a los segmentos más pobres de la población, las desigualdades del ingreso sencillamente se intensificarán. Creo, por consiguiente, que si se quiere lograr un progreso significativo hacia la solución del problema de la pobreza en las zonas rurales, no existe otra alternativa viable que la de incrementar la productividad de la pequeña agricultura.

Esto no quiere decir que tenga que existir un conflicto irreconciliable entre ese objetivo y el crecimiento del resto de la economía. En realidad, es evidente que ningún intento de incrementar la productividad de la agricultura de subsistencia puede tener éxito en un clima de estancamiento general de la economía. Los pequeños agricultores no podrán prosperar a menos que otros sectores experimenten un crecimiento significativo que les permita generar los recursos necesarios para el desarrollo de la agricultura de subsistencia, así como la demanda requerida para absorber su mayor producción.

Pero lo contrario también es cierto, y es hora de que lo reconozcamos. Si la pequeña agricultura no progresa a un ritmo rápido en todo el mundo en desarrollo, habrá pocas posibilidades de lograr un crecimiento económico estable a largo plazo o de mitigar en medida significativa la pobreza absoluta (3).

En realidad es muy poco lo que se ha hecho en el curso de los dos últimos decenios con el fin específico de elevar la productividad de la agricultura de subsistencia. Este problema no ha sido objeto de atención cuidadosa y constante ni en los programas políticos, ni en los planes económicos, ni en los organismos bilaterales o multilaterales de ayuda internacional. El Banco Mundial no ha sido una excepción. En más de un cuarto de siglo de operaciones hemos asignado menos de \$ 1.000 millones, dentro de un volumen total de \$ 25.000 millones, para fines encaminados directamente a encontrar una solución a este problema.

Ha llegado ya el momento de que todos hagamos frente a esta cuestión.

#### V. UNA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO RURAL

Al sugerirles una estrategia para el desarrollo rural desearía, en primer lugar, analizar el alcance del problema; después, fijar una meta realista para coadyuvar a su solución, y, por último, señalar las medidas necesarias para la consecución de esa meta.

#### El alcance del problema

En los países en desarrollo que son miembros del Banco la magnitud de este problema es enorme:

Más de 100 millones de familias —que comprenden a más de 700 millones de seres humanos— sufren sus efectos.

La explotación promedio es de pequeñas dimensiones y a menudo está fragmentada: más de 100 millones de fincas tienen menos de 5 hectáreas y, de estas, más de 50 millones tienen menos de una hectárea.

La propiedad de la tierra y, por ende, el poder político y económico de las zonas rurales, está concentrada en manos de una pequeña minoría. Según una encuesta llevada a cabo hace poco tiempo por la FAO, en la mayoría de los países en desarrollo un 20% de los propietarios posee entre el 50% y el 60% de las tierras de cultivo: en Venezuela esa proporción es el 82%; en Colombia, el 56%; en Brasil, el 53%; en Filipinas, India y Pakistán, alrededor del 50%. A la inversa, los 100 millones de explotaciones con una superficie inferior a 5 hectáreas ocupan apenas el 20% de las tierras agrícolas.

Hasta las condiciones en que el pequeño agricultor puede utilizar la tierra que tiene a su disposición son precarias. Los sistemas de aparcería suelen ofrecer poca seguridad y con frecuencia son opresivos. En muchos países los aparceros tienen que entregar al propietario entre el 50% y el 60% de su cosecha a título de alquiler, y a pesar de ello viven bajo la amenaza constante del deshucio. Esta situación socava gravemente su incentivo para lograr una mayor productividad.

A menudo se dice que la baja productividad es inherente a la pequeña agricultura. Pero sencillamente no es cierto. Esa afirmación ha quedado refutada no solo por la prueba concluyente que supone el caso del Japón, sino también por varios estudios realizados recientemente en países en desarrollo que han demostrado que, cuando existen condiciones apropiadas, las pequeñas explotaciones pueden tener una productividad tan elevada como las grandes. Se ha determinado, por ejemplo, que la producción por hectárea en Guatemala, la República de China, India y Brasil, es considerablemente mayor en las fincas pequeñas que en las de mayor tamaño. Y es preci-

---

(3) No es mi propósito referirme hoy a la crisis de alimentos que sufren actualmente grandes zonas del mundo. No obstante, desearía señalar que, en vista de que la población total del mundo seguirá aumentando por lo menos durante un siglo, para lograr la solución a largo plazo del problema de la escasez de alimentos será imprescindible que aumente en medida considerable la productividad de la pequeña agricultura. Además, a fin de tener algún seguro contra los efectos de los fenómenos atmosféricos, será preciso establecer un sistema coordinado de reservas de alimentos a nivel nacional. Apoyo firmemente los esfuerzos que está realizando el Director General de la FAO tendientes a la creación de un programa de esa índole, y estoy dispuesto a recomendar que el Banco Mundial participe en su financiamiento.



samente la producción por hectárea, y no la producción por trabajador, el índice pertinente para medir la productividad agrícola en países en que hay escasez de tierras de cultivo y exceso de mano de obra.

Existen pruebas suficientes de que la tecnología agrícola moderna es divisible y de que la pequeña escala de las operaciones no tiene por qué constituir un obstáculo para el incremento del rendimiento de la agricultura.

La cuestión estriba, pues, en determinar qué medidas pueden adoptar los países en desarrollo para elevar la productividad de la pequeña agricultura. En otras palabras, ¿qué pueden hacer para generalizar las condiciones que han permitido un crecimiento agrícola muy rápido en algunas zonas experimentales de unos cuantos países, y así estimular el desarrollo de la agricultura y poder atacar la pobreza rural en un frente amplio?

Ante todo, es preciso establecer una meta, tanto a fin de poder calcular mejor el monto de los recursos financieros que se necesitarán como de contar con una base satisfactoria para evaluar el éxito de los esfuerzos realizados.

#### Fijación de la meta

Sugiero que se establezca la meta de incrementar la producción de la pequeña agricultura a un ritmo que le permita tener una tasa de crecimiento anual del 5% para 1985. Si se alcanza esta meta y los pequeños agricultores logran mantener ese impulso, entre 1985 y el final del siglo podrán duplicar su producción anual.

Se trata evidentemente de una meta ambiciosa. Los pequeños agricultores nunca han alcanzado una tasa sostenida de crecimiento del 5% anual en una zona extensa del mundo en desarrollo. Durante el pasado decenio la tasa media de crecimiento de la pequeña agricultura ha sido apenas del 2,5%.

Pero si consideramos que en 1970 el Japón pudo producir 6.720 kilogramos de cereales por hectárea en explotaciones muy pequeñas, es preciso concluir que regiones como Africa, con una producción media de 1.270 kilogramos por hectárea; Asia, con 1.750 kilogramos y América Latina con 2.060, tienen un enorme potencial para elevar su productividad.

Estoy seguro, por lo tanto, que esa meta puede alcanzarse. Lleva implícito el reconocimiento de que el progreso será lento durante los próximos cinco o diez años, según van evolucionando nuevas instituciones, se arraigan nuevas políticas y se realizan nuevas inversiones. Pero una vez transcurrido este

período inicial, la tasa media de crecimiento de la productividad de la pequeña agricultura puede elevarse al doble de su nivel actual, lo que contribuirá a mejorar las condiciones de vida de cientos de millones de personas.

Consideremos ahora cuáles son los medios necesarios para alcanzar esta meta.

Ni en el Banco ni en otros círculos se tiene una idea clara de cómo hacer llegar los mejores métodos tecnológicos y otros insumos a más de 100 millones de pequeños agricultores, especialmente en las zonas de cultivos de secano. Tampoco podemos determinar con precisión los costos que ello supondrá. Pero sí contamos ya con conocimientos suficientes para comenzar a actuar en este campo. Ciertamente tendremos que correr algunos riesgos, y habremos de improvisar y experimentar. Y si fracasan algunos de nuestros experimentos, tendremos que aprender de nuestros errores y comenzar de nuevo.

¿Qué medidas podemos empezar a adoptar ahora?

#### Medidas necesarias para alcanzar la meta fijada

Aunque la estrategia para elevar la productividad de la pequeña agricultura es necesariamente solo de carácter preliminar, los elementos siguientes son esenciales para cualquier programa amplio en esta esfera:

Aceleración del ritmo de la reforma agraria.

Mejor acceso al crédito.

Disponibilidad de un suministro seguro de agua. Servicios de extensión más amplios, respaldados por una investigación agrícola intensificada.

Mayor acceso a los servicios públicos.

Y el elemento más importante de todos: la creación de nuevas modalidades de instituciones y organizaciones rurales que presten tanta atención a la promoción del potencial y la productividad inherentes de los pobres como suele prestarse a la protección de las prerrogativas de los poderosos.

No son estos elementos nuevos, y desde hace tiempo se reconoce la necesidad de contar con ellos. Pero seguirán siendo poco más que declaraciones vacías a menos que formulemos un programa para hacerlos realidad y que estemos dispuestos a comprometer para ese fin un nivel de recursos consonante con las necesidades. Eso es lo que quisiera proponerles.

#### Cambios orgánicos

No cabe duda de que la estructura orgánica que sirve de apoyo a la pequeña agricultura plantea el problema más difícil. Desearía examinar en primer

lugar esta cuestión y referirme después a las otras en orden.

Obviamente los gobiernos no pueden tratar directamente con más de 100 millones de familias de pequeños agricultores. Es necesario, por lo tanto, que se proceda a la organización de asociaciones agrícolas locales que proporcionen servicios a millones de agricultores a un costo módico, así como a la creación de instituciones intermedias a través de las cuales los gobiernos y empresas comerciales puedan prestar la asistencia técnica y suministrar los recursos financieros que aquellas necesiten.

Esas instituciones y asociaciones pueden ser de diferentes clases: asociaciones de pequeños agricultores, cooperativas de nivel municipal o distrital, grupos comunitarios diversos. Ya se están llevando a cabo muchos experimentos de este tipo en varias partes del mundo. Pero es esencial que se exija una rigurosa disciplina financiera en cada nivel de la estructura orgánica y que toda ella esté orientada a fomentar la iniciativa y la autosuficiencia. La experiencia ha demostrado que existen mayores posibilidades de éxito en los casos en que las instituciones prevén la participación de los interesados, su dirección está en manos de elementos locales y la autoridad está descentralizada.

La reorganización de los servicios e instituciones del gobierno reviste igual importancia. En nada ayudará al pequeño agricultor un programa formulado por personas que desconozcan sus problemas y administrado por funcionarios que no estén interesados en su futuro.

La triste realidad es que en la mayoría de los países la administración centralizada de los escasos recursos existentes, tanto monetarios como técnicos, en general ha dado lugar a que la mayoría de esos recursos se destinara a un pequeño grupo de ricos y poderosos. No es sorprendente que esto suceda, toda vez que el efecto conjunto de la racionalización económica, la presión política y los intereses egoístas con frecuencia redundan en perjuicio de los pobres. Es evidente que se precisará una audaz dirección política para lograr que los medios burocráticos se preocupen por las necesidades de los agricultores de subsistencia.

No se debe seguir reservando a los mejores administradores exclusivamente para los sectores urbanos, por ejemplo, y debe encomendarse a los ingenieros más destacados la tarea de encontrar soluciones de bajo costo para los problemas de riego de las pequeñas explotaciones. Asimismo, debe alentarse a los jóvenes profesionales a que aborden los problemas de los pobres en las zonas rurales, y compensárseles adecuadamente cuando logran solu-

ciones satisfactorias. Por su parte, las instituciones educativas deben reconocer que la capacitación práctica es tan importante como la acumulación de conocimientos teóricos. En suma, es preciso reorganizar totalmente el empleo que se hace de los recursos directivos e intelectuales de los países en desarrollo, a fin de que atiendan las necesidades de la mayoría de sus habitantes y no solo de un pequeño grupo, de los desfavorecidos y no solo de los privilegiados.

### **Aceleración del ritmo de la reforma agraria**

Pero también habrá que implantar otros cambios estructurales. Y el más apremiante de todos es la reforma agraria. En casi todos los países en desarrollo se ha promulgado ya, o por lo menos prometido, la legislación que prevé tal reforma. Pero los resultados han distado mucho de estar a la altura de los elementos retóricos de esas leyes. Hasta ahora se han distribuido pocas tierras, se han logrado pocas mejoras en la seguridad de la tenencia y apenas si ha habido concentración de propiedades pequeñas.

Esta situación es sumamente lamentable. Nadie pretende que una genuina reforma agraria sea una tarea fácil. Y no es sorprendente que los que forman parte de la estructura del poder político y poseen grandes extensiones de tierras resistan esa reforma. Pero la cuestión no estriba en si la reforma agraria es fácil desde el punto de vista político. Estriba más bien en si la dilación indefinida es políticamente prudente. Una situación en que las condiciones son cada vez menos equitativas constituye una amenaza creciente para la estabilidad política.

Pero los programas de reforma agraria que prevén límites razonables en cuanto a la superficie, una compensación justa, una seguridad adecuada en cuanto a la tenencia e incentivos apropiados para la concentración parcelaria son viables. Para su éxito se precisa la aplicación de sólidas políticas que se traduzcan en leyes estrictas que no queden desvirtuadas por las excepciones ni minadas por los escapes. Sobre todo, leyes que incorporen sanciones eficaces y que se apliquen en forma vigorosa e imparcial.

Es preciso tener conciencia de que la reforma agraria no se limita, ni con mucho, a la distribución de tierras. Tiene que ver, en realidad, con el uso y el abuso del poder, y con la estructura social a través de la cual este se ejerce.

### **Mejor acceso al crédito**

Pero, aunque esencial, una reforma agraria sensata no es suficiente. Una cosa es poseer tierras, y

otra es lograr que sean productivas. Para el pequeño propietario que trabaja prácticamente sin capital, el acceso al crédito es fundamental. Por muy capacitado que sea o por muy buena que sea su motivación, sin crédito no puede comprar semillas mejoradas, aplicar los fertilizantes y pesticidas necesarios, alquilar equipo ni aprovechar sus recursos hidráulicos. El pequeño agricultor por lo general invierte menos del 20% de los fondos precisos en esos insumos, sencillamente porque carece de recursos.

En Asia, por ejemplo, el costo de los fertilizantes y pesticidas requeridos para emplear en forma óptima las nuevas variedades de trigo y arroz de alto rendimiento oscila de \$ 20 a \$ 80 por hectárea. Pero el pequeño agricultor de esa región solo destina \$ 6 por hectárea para ese fin porque no dispone de fondos. Y la mayor parte de esos \$ 6 no proviene de fuentes gubernamentales o institucionales, sino de terratenientes o prestamistas locales que se los facilitan a tipos de interés exorbitantes.

La realidad es que las actuales instituciones de las zonas rurales no están preparadas para atender las necesidades del pequeño agricultor. En países tan distintos como Bangladesh e Irán, menos del 10% del crédito institucional se destina a las zonas rurales; en Tailandia, Filipinas y México, menos del 15%; en India, menos del 25%. Y solo una proporción exigua de ese crédito llega a manos del pequeño agricultor. Aun entonces se concede tras rigurosas pruebas de solvencia, complicados trámites de solicitud y largos períodos de espera.

Las instituciones comerciales existentes se muestran reacias a facilitar crédito al pequeño agricultor porque los costos de administración y supervisión de las operaciones de volumen reducido son elevados. Por otra parte, el pequeño agricultor opera tan cerca del nivel de mera supervivencia que naturalmente es menos solvente que sus vecinos más acomodados.

La política crediticia del gobierno tampoco ayuda siempre al pequeño agricultor, aun cuando se haya formulado con ese propósito. Debido a la preocupación con los tipos de interés usurarios que los agricultores tienen que pagar a los prestamistas, con frecuencia se establecen intereses excesivamente bajos para el crédito institucional.

Pero el pequeño agricultor no necesita recibir ese crédito subvencionado, a un tipo de interés anual del 6%, para proyectos con un rendimiento del 20% o más al año. Lo que necesita es poder obtener realmente los fondos que precisa pagando un tipo de interés realista.

Al determinar su política financiera para el sector agrícola, los gobiernos deben procurar que las buenas intenciones no tengan consecuencias contra-productivas. En muchos de nuestros países miembros es apremiante proceder a una modificación radical de la estructura de los tipos de interés.

### Suministro de seguro de agua

No menos importante que la disponibilidad de crédito —en realidad aún más esencial— es que el pequeño agricultor cuente con un suministro seguro de agua. De nada le sirven las semillas, los fertilizantes y los pesticidas, si no tiene agua. Es preciso, por tanto, realizar constantes investigaciones sobre las formas más productivas de emplear el agua, efectuar importantes inversiones en obras de riego y prestar mayor atención a los sistemas de regadío dentro de las explotaciones.

Se calcula que la actual superficie bajo regadío del mundo en desarrollo, 85 millones de hectáreas, podría ampliarse en otros 90 millones de hectáreas, pero el costo de esa expansión sería elevado: más de \$ 130.000 millones. El proceso de ampliación no solo es costoso, sino también lento. No es probable que ningún proyecto de riego de gran envergadura que no se encuentre en estos momentos en una etapa activa de diseño produzca beneficios significativos a las explotaciones antes de mediados del decenio de 1980. Aunque las inversiones en tales proyectos seguirán constituyendo un elemento importante de los planes nacionales de inversión, así como del financiamiento del Banco, tienen que complementarse con programas que empiecen a producir beneficios más rápidamente y que estén orientados a favorecer al pequeño agricultor.

Para ello será necesario insistir más en inversiones en las explotaciones que permitan aprovechar los grandes sistemas de riego ya existentes. Con demasiada frecuencia se ha dado el caso, tanto en relación con nuestras operaciones como con las de terceros, de que el agua ha tardado diez años o más en llegar a los agricultores después de terminada la presa. Los grandes proyectos de riego a menudo absorben recursos que se requieren para realizar mejoras en las explotaciones. Es cierto que el acto dramático de captar las aguas de un río importante puede atraer mucha más atención que la tarea prosaica de lograr que llegue un hilo constante de agua a una hectárea reseca, pero para millones de pequeños propietarios esto último supone la diferencia entre el éxito y el fracaso. En la asignación de los escasos recursos presupuestarios debe tenerse presente este hecho.

De modo que las obras de riego de gran envergadura, aunque necesarias, no son suficientes, ya que demasiados pequeños agricultores quedan al margen de sus beneficios. Esas obras tienen que complementarse con programas que lleven el agua a las explotaciones que queden fuera de su perímetro, y que lo hagan a un costo bajo. Los pozos entubados, las bombas de carga baja y las presas pequeñas pueden contribuir en forma significativa a elevar la productividad. Además, aunque esas inversiones no siempre están al alcance de los agricultores individuales de pocos recursos, con frecuencia pueden ser financiadas por grupos organizados de pequeños agricultores.

### Servicios de extensión e investigación aplicada

El pequeño agricultor no solo necesita crédito y agua, sino también información de carácter técnico. Y no está recibiendo, ni con mucho, la que requiere. El número de técnicos que, según las proyecciones, se graduará anualmente en las instituciones existentes de formación agrícola solo podrá, en el mejor de los casos, atender menos de la mitad de las necesidades totales del mundo en desarrollo. En los países desarrollados suele haber un agente de extensión agrícola del gobierno por cada 400 familias; en los países en desarrollo la proporción media es de uno por cada 8.000 familias. Además, solo una fracción reducida de esos ya limitados servicios está a disposición del pequeño agricultor.

La insuficiencia de fondos no es el factor principal que demora la prestación de los servicios de extensión agrícola necesarios. Lo es más bien la falta de decisión de hacer más por los pequeños agricultores que tan desesperadamente necesitan ayuda. En casi todos los países en desarrollo se forman demasiados abogados, pero no hay ninguno que capacite un número suficiente de extensionistas. Es cierto que los gobiernos no pueden determinar la carrera que ha de seguir una persona, pero sí pueden ofrecer incentivos adecuados para estimular la elección de profesiones que contribuyan en forma más directa al desarrollo económico y a la modernización de las estructuras sociales.

El costo anual de formar el personal de extensión necesario solo representaría un modesto porcentaje del PNB o de los recursos presupuestarios. Después de deducir las economías que se obtendrían gracias a los cambios en las asignaciones, el costo neto sería aún menor. Mientras que el número de extensionistas siga siendo tan enormemente inadecuado como lo es en la actualidad, los grandes agricultores serán los únicos que recibirán los beneficios del des-

arrollo agrícola y seguirán desatendidas las necesidades de los pobres.

Los servicios de extensión han de estar respaldados, naturalmente, por la investigación aplicada. En cinco importantes países desarrollados incluidos en una muestra, los gobiernos asignan una suma anual de \$ 20 a \$ 50 por cada familia agrícola para esa investigación. Las cifras correspondientes en cinco grandes países en desarrollo eran de \$ 0,50 a \$ 2 por familia agrícola.

### Corriente proyectada de ayuda oficial para el desarrollo, como porcentaje del producto nacional bruto (a)

	1960	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Alemania ..	0,31	0,40	0,32	0,34	0,31	0,32	0,34	0,36	0,38
Australia ..	0,38	0,58	0,59	0,53	0,61	0,58	0,59	0,60	0,62
Austria ...	—	0,11	0,07	0,07	0,09	0,19	0,22	0,25	0,26
Bélgica ...	0,88	0,60	0,46	0,50	0,56	0,58	0,65	0,70	0,70
Canadá ....	0,19	0,19	0,42	0,42	0,47	0,49	0,50	0,52	0,53
Dinamarca..	0,09	0,13	0,38	0,43	0,45	0,52	0,56	0,61	0,63
Estados Unidos (b) ..	0,53	0,49	0,31	0,32	0,29	0,25	0,22	0,22	0,21
Francia ....	1,38	0,76	0,66	0,66	0,67	0,65	0,65	0,65	0,65
Italia .....	0,22	0,10	0,16	0,18	0,09	0,16	0,16	0,16	0,17
Japón .....	0,24	0,27	0,23	0,23	0,21	0,28	0,34	0,40	0,40
Noruega ...	0,11	0,16	0,32	0,33	0,41	0,56	0,67	0,75	0,82
Países Bajos	0,31	0,36	0,61	0,58	0,67	0,66	0,70	0,72	0,76
Portugal ..	1,45	0,59	0,67	1,42	1,51	0,45	0,45	0,45	0,45
Reino Unido	0,56	0,47	0,37	0,41	0,40	0,37	0,40	0,40	0,40
Suecia .....	0,05	0,19	0,38	0,44	0,48	0,56	0,65	0,71	0,75
Suiza .....	0,04	0,09	0,15	0,11	0,21	0,26	0,30	0,32	0,34
Total .....	0,52	0,44	0,34	0,35	0,34	0,34	0,34	0,35	0,36

(a) Los países incluidos en este cuadro son miembros del Comité de Ayuda para el Desarrollo de la OCDE y a ellos corresponde más del 95% del total de la ayuda oficial para el desarrollo. Las cifras correspondientes a 1972 y años anteriores son efectivas. Las proyecciones para los años posteriores están basadas en estimaciones del Banco Mundial sobre el crecimiento del PNB, en datos sobre las asignaciones presupuestarias para fines de ayuda y en declaraciones de los gobiernos sobre su política en materia de ayuda. 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 ayuda oficial para el desarrollo (que por definición representan desembolsos) hasta 1976.

(b) Cuando se inició el Plan Marshall en 1949, la ayuda oficial para el desarrollo de los Estados Unidos representaba el 2,79% de su PNB.

El sistema internacional de investigación agraria se ha ampliado en forma impresionante. El Banco preside el Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agronómicas Internacionales y coadyuva al financiamiento de institutos de investigación, entre ellos el nuevo instituto de investigaciones sobre cultivos en zonas tropicales semiáridas. Pero queda aún muchísimo por hacer a nivel nacional para determinar las necesidades de equipo especial de los pequeños agricultores, desarrollar nuevas tecnologías para cultivos distintos de los cereales y proporcionar ayuda a los que trabajan tierras de secano.

Los gastos generales de los países en desarrollo para fines de investigación y aplicación práctica son notoriamente bajos, y es preciso que se incrementen en medida significativa. Al proceder a ese incremento, los gobiernos deberán atribuir máxima prioridad al objetivo de fortalecer las actividades de investigación tendientes a beneficiar a los pequeños agricultores, actividades que permitan idear métodos tecnológicos baratos y con pocos riesgos, que estos puedan poner en práctica de inmediato.

#### Mayor acceso a los servicios públicos

Los servicios públicos son también sumamente inadecuados en otros aspectos. El pequeño agricultor podría elevar considerablemente sus ingresos si contara con el apoyo de una mejor infraestructura física. A causa de los costos que ello supone, los países en desarrollo no están en condiciones de proporcionar rápidamente toda esa infraestructura a los millones que la necesitan. Pero los gobiernos sí pueden facilitar una gran parte mediante programas de obras rurales que prevean la construcción de caminos de acceso de corta extensión, sistemas de riego y drenaje de pequeña escala, instalaciones de almacenamiento y comercialización, escuelas y centros de salud comunitarios, y otros elementos que exigen el empleo de un volumen considerable de mano de obra local con un nivel de capacitación relativamente sencillo.

La formulación de programas de esa índole no encierra ningún misterio. Ya se han ejecutado con éxito en diversas oportunidades, sobre una base experimental, en países como Bangladesh, Túnez, Indonesia y otros. El mayor obstáculo con que se ha tropezado respecto de esos programas ha sido su limitada escala y la inexperiencia de su dirección. Corresponde a los gobiernos ir ampliándolos paulatinamente a fin de que funcionen en escala nacional.

También han de implantarse cambios fundamentales en la asignación de otros servicios públicos. En las zonas rurales esos servicios no solo adolecen de deplorables deficiencias, sino que con frecuencia no responden a las necesidades de las personas cuyo propósito es atender.

En los sistemas educativos debe recalcar la difusión de información práctica sobre cuestiones relacionadas con la agricultura, la nutrición y la planificación de la familia, tanto a los individuos que participan en el sistema escolar como a los que se encuentran al margen del mismo. Hay que crear servicios de salud que contribuyan a la erradicación de las debilitantes enfermedades que comúnmente aquejan a los pobres en las zonas rurales. No

debe considerarse que el suministro de electricidad a esas zonas es un lujo, ni que su única finalidad es permitir la instalación de luz eléctrica en todas las viviendas. Uno de sus objetivos importantes es facilitar la energía necesaria para aparatos destinados a fines de producción, como bombas de agua. Es cierto que la escasez de energía eléctrica es casi universal, pero no debe seguir atribuyéndose a los sistemas de alumbrado urbano y de aire acondicionado la prioridad tan desproporcionada que se les ha dado hasta ahora en los sistemas nacionales.

Todo país tiene que preguntarse cómo es que puede efectuar inversiones en instituciones de enseñanza superior, pero no ofrecer los incentivos necesarios para atraer maestros a las zonas rurales; cómo es que puede dotar de personal a los centros de salud urbanos y exportar sus doctores al extranjero, pero no enviar médicos a las zonas rurales; cómo es que puede construir pistas urbanas para los automóviles privados, pero no tender caminos de acceso que permitan llevar los productos al mercado.

Es cierto que los países en desarrollo no cuentan con recursos suficientes, y que, por lo tanto, su redistribución no permitirá atender las necesidades de todos sus habitantes. No obstante, es necesario que se proceda a una reasignación fundamental de los servicios públicos para que el pequeño agricultor pueda contar por lo menos con la infraestructura económica y social mínima que necesita.

Todos los programas a que me he referido pueden ser puestos en marcha rápidamente por los gobiernos y contribuirán en medida considerable a alcanzar la meta de que la producción de la pequeña agricultura aumente a razón del 5% anual para 1985. Todos merecen, y recibirán el apoyo pleno del Grupo del Banco.

Mas es un hecho ineludible que las medidas que he esbozado son primordialmente de incumbencia de los propios países en desarrollo. Sería muy perjudicial que los organismos de ayuda trataran de convencerlos, o de convencerse a sí mismos, de que es posible formular y entregar desde el extranjero las políticas necesarias para aliviar la pobreza rural. Son los propios países los que tienen que tomar conciencia de ese problema y abordarlo.

Pero la comunidad internacional puede proporcionar ayuda, y debe hacerlo. El volumen de recursos que se requiere para lograr que la producción de la pequeña agricultura aumente a razón del 5% en 1985 es muy considerable. Según una estimación, las inversiones en las explotaciones, el aprovechamiento de la tierra y los recursos hidráulicos, las instalaciones adicionales de capacitación y el capi-

tal de trabajo mínimo que necesitaría la pequeña agricultura para alcanzar ese objetivo representarían un costo anual de entre \$ 20 y \$ 25.000 millones hacia 1985, lo que supone alrededor del 3,5% del PNB anual conjunto de los países en desarrollo.

Parte de esos recursos habrán de provenir del mayor ahorro que obtengan los propios agricultores, y parte de la reasignación de los recursos que antes se destinaban a otros sectores de los países en desarrollo. Pero una parte ha de proceder de la comunidad internacional, en forma de los servicios y financiamiento que necesita el pequeño agricultor.

### Un programa de acción para el Banco

¿Qué puede hacer el Banco para coadyuvar a este esfuerzo?

Ante todo, nos proponemos realizar operaciones crediticias por valor de \$ 4.400 millones en el sector agrícola durante el período de nuestro segundo programa quinquenal (1974-78), frente a \$ 3.100 millones en el curso del primero (1969-73) y \$ 872 millones en el quinquenio de 1964-68 (4).

Ese nivel de operaciones constituye de por sí una meta de enorme magnitud. Pero también tenemos la intención, y esto reviste aún mayor importancia, de destinar una proporción creciente de nuestro financiamiento a programas que ayuden en forma directa al pequeño agricultor a elevar su productividad. Prevemos que en los próximos cinco años alrededor del 70% de nuestros préstamos agrícolas contendrá una parte dirigida específicamente al pequeño agricultor. Estamos preparando ahora esos programas en consulta con los gobiernos miembros.

Nos damos cuenta, sin embargo, de que en el mejor de los casos nuestro financiamiento solo puede representar una pequeña proporción de las necesidades totales de crédito e inversión de la pequeña agricultura. Es por ello que en el asesoramiento económico que damos a los gobiernos planeamos subrayar la importancia de las políticas sectoriales y financieras que más afectan a los pobres de las zonas rurales, de forma que los recursos que aquellos inviertan produzcan los máximos resultados posibles.

Aunque todavía es esencial seguir realizando más experimentos y adoptando medidas innovadoras, pueden discernirse claramente las características de la política que servirá de base al programa del Banco:

Estamos dispuestos a intensificar considerablemente la ayuda que prestamos a los gobiernos para reformar la estructura financiera de su sector agrícola, así como a brindar nuestro apoyo a las insti-

tuciones cuya función sea hacer llegar crédito a los pequeños agricultores. Tenemos el propósito de seguir realizando inversiones en grandes proyectos de riego y bonificación de tierras afectadas por la salinidad, pero haremos hincapié en el desarrollo a nivel de las explotaciones mediante la incorporación de un elemento máximo de autofinanciamiento, de forma que los pequeños agricultores puedan recibir más rápidamente los beneficios del regadío.

Facilitaremos asistencia a la agricultura de secano, incluidas las explotaciones pecuarias y, en particular, las pequeñas fincas lecheras en las zonas en que escasea la leche.

Tenemos la intención de financiar la expansión de las instituciones de capacitación de agentes de extensión agrícola que puedan ayudar a los pobres de las zonas rurales a elevar su productividad.

Estamos preparados a financiar programas de obras rurales, así como proyectos de desarrollo rural de fines múltiples.

Estamos prontos a coadyuvar a la puesta en práctica de programas de reforma agraria mediante la prestación del apoyo logístico posterior que necesita el pequeño agricultor, así como a proporcionar asistencia en relación con los aspectos técnicos y financieros de la adquisición de tierras y la concentración parcelaria.

En el pasado ya hemos facilitado financiamiento con destino a instituciones de investigación agrícola y pensamos seguir haciéndolo en el futuro, en especial a fin de desarrollar una tecnología apropiada para la agricultura semiárida. Nos proponemos apoyar las actividades de investigación sobre el uso más eficaz del agua al nivel de las explotaciones, particularmente en zonas en que escasea este insumo. Ya estamos respaldando una investigación de este tipo en México. En nuestras operaciones crediticias para obras de infraestructura, abogaremos enérgicamente porque se tomen en cuenta las necesidades apremiantes de las zonas rurales.

### VI. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Permítanme que resuma ahora las cuestiones principales a que me he referido esta mañana, y que formule algunas conclusiones al respecto.

Si examinamos objetivamente el mundo de hoy en día, hemos de convenir en que se caracteriza por una enorme desigualdad. La brecha que separa los niveles de vida de las naciones ricas y de las pobres es de proporciones verdaderamente gigantescas.

(4) Las cifras correspondientes a los tres períodos se han expresado en dólares de 1973.

La base industrial de las naciones ricas es tan grande, su capacidad tecnológica tan avanzada y las consiguientes ventajas de que gozan tan inmensas, que no es realista esperar que esa brecha disminuya para fines del presente siglo. Todo parece indicar que en realidad seguirá ensanchándose.

No es probable que ninguna de las medidas que están a nuestro alcance impida que esto suceda. Pero sí podemos comenzar a actuar ahora para asegurar que desaparezca la pobreza absoluta, la degradación extrema.

Podemos contribuir a ese objetivo mediante la expansión de la corriente de ayuda oficial para el desarrollo, que es de todo punto insuficiente. El volumen de esa ayuda puede incrementarse de forma que para 1980 se alcance la meta del 0,7% del PNB, que originalmente había sido aceptada dentro del sistema de las Naciones Unidas para su consecución en 1975.

Ese incremento es factible, pero exigirá que muchas naciones, en especial las más ricas, redoblen sus esfuerzos en materia de ayuda.

Hemos de tener presente, asimismo, que existe un elevado grado de desigualdad no solo entre las naciones desarrolladas y las que se encuentran en desarrollo, sino también dentro de estas últimas. Estudios realizados en el Banco durante el pasado ejercicio confirman la conclusión preliminar que les apunté el año pasado: las pautas de distribución del ingreso son sumamente desiguales en los países en desarrollo, aún en mayor medida que en las naciones avanzadas, y los gobiernos de prácticamente todos esos países tiene que adoptar sin demora medidas para solucionar ese problema.

El objetivo mínimo ha de ser que las distorsiones de la distribución del ingreso en esas naciones dejen de aumentar en 1975, y comiencen a disminuir durante la segunda mitad del decenio.

Una parte importante del programa requerido para alcanzar este objetivo debe estar dirigida a atacar la pobreza absoluta que existe en un grado totalmente inaceptable en casi todos nuestros países miembros en desarrollo: una pobreza tan extrema que coloca las vidas de las personas por debajo del nivel mínimo de dignidad humana. Los que sufren esta pobreza absoluta no son una minoría diminuta de desafortunados, una colección heterogénea de fracasados, una excepción lamentable —pero insignificante— de la regla. Por el contrario, representan alrededor del 40% de los casi 2.000 millones de individuos que viven en las naciones en desarrollo.

Algunas de las víctimas de esa pobreza absoluta viven en los barrios miserables de las ciudades, pe-

ro la gran mayoría se encuentra en las zonas rurales. Y es ahí que debemos combatir esta pobreza.

Tenemos que luchar por eliminar la pobreza absoluta para fines de este siglo. En la práctica esto significa erradicar la malnutrición y el analfabetismo, reducir la mortalidad infantil, y elevar la esperanza de vida al nivel que prevalece en las naciones desarrolladas.

Un elemento esencial para el logro de esta meta es el incremento de la productividad de la pequeña agricultura.

Pero, ¿es realista esa meta?

Lo es, **siempre y cuando** los gobiernos de los países en desarrollo tengan la voluntad política necesaria para hacer que se convierta en realidad. La decisión está en sus manos.

Por lo que respecta al Banco, uno de los principales objetivos de nuestro programa ampliado de actividades para el quinquenio de 1974-78 será el aumento de la productividad del pequeño agricultor de subsistencia.

Pero ninguna cantidad de ayuda del exterior puede reemplazar la decisión de los gobiernos de los países en desarrollo de acometer esta tarea.

Su cumplimiento exigirá una enorme valentía, porque entraña grandes riesgos políticos. La minoría de terratenientes que gozan de una privilegiada posición política casi nunca están interesados en que se tomen las medidas necesarias para promover el desarrollo rural. Esta actitud es, por supuesto, miope, ya que a la larga ese desarrollo redundará en beneficio no solo de los pobres, sino también en el suyo propio.

Pero si los gobiernos de las naciones en desarrollo, que han de sopesar los riesgos de la reforma con los de la revolución, demuestran tener la voluntad política necesaria para abordar con energía el problema de la pobreza en las zonas rurales, los gobiernos de las naciones ricas tendrán que hacer gala de igual resolución. Han de estar dispuestos a ayudarlos mediante la eliminación de las barreras comerciales discriminatorias y el incremento sustancial de la corriente de ayuda oficial para el desarrollo.

Lo que está en juego en estas decisiones es la dignidad fundamental de las vidas del 40% de los habitantes de los 100 países en desarrollo que son miembros de nuestra institución.

Esperamos que los gobiernos adopten una actitud decisiva y valiente. De lo contrario, las perspectivas serán sombrías.

Si deciden actuar con valentía, será posible acelerar el ritmo del desarrollo.

Yo creo que efectivamente se acelerará. Lo creo porque estoy convencido de que en el período que resta de este siglo se manifestará en todo el mundo una intolerancia creciente respecto de la inhumana desigualdad que existe hoy en día.

Todas las grandes religiones del mundo predicán el valor de cada vida humana. Ahora más que nunca, tenemos los medios para lograr que todo hombre y mujer pueda llevar una vida digna. ¿No ha

llegado, pues, el momento de que este principio moral inspire nuestra actuación?

Los extremos de privilegios y privaciones resultan ya inaceptables. Y es la tarea del desarrollo eliminar esos extremos.

Ustedes y yo, todos los que integramos la comunidad internacional, compartimos esa responsabilidad.

---

## DISCURSO DEL SEÑOR JOHANNES WITTEVEEN, DIRECTOR GERENTE DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Señor Presidente, nos honra sobremanera la presencia de su excelencia el Presidente de la República. A él le agradezco la cordial acogida que nos ha dispensado, uniéndome en esto a usted y al señor McNamara, al mismo tiempo que expresamos nuestro profundo agradecimiento al Gobierno y al pueblo de Kenia por su amable hospitalidad. Al saludar a los aquí reunidos, me permito brindar una acogida especial a los gobernadores por Bahamas y Rumania, países que han ingresado en el Fondo durante el último año.

Usted, señor Presidente, ha expresado elocuentemente el placer que a todos nos proporciona el estar en Nairobi y reunirnos en este magnífico centro de conferencias. Suscribo sus observaciones, y yo añadiría solamente lo mucho que me agrada que esta primera tarea oficial de mi nuevo cargo me traiga al continente de África.

Me doy perfecta cuenta del honor que representa el haber sido elegido Director Gerente del Fondo y acepto la oportunidad de servir a la comunidad internacional. Me doy cuenta también del privilegio que significa el seguir los pasos de un gran funcionario internacional. Pierre-Paul Schweitzer ganó claramente la confianza y admiración de todos los que trabajaron o tuvieron contactos con él. A través de todas las dificultades de los últimos años, mantuvo una dedicación inquebrantable a los procesos de colaboración internacional. Tenía valor para hablar con franqueza y para cumplir su deber sin temor ni favoritismo. Haré todo lo posible para continuar esta tradición de servicio a la comunidad internacional.

Al aceptar la fuerte responsabilidad de dirigir el Fondo, me doy perfecta cuenta de la dificultad de los problemas económicos y monetarios con los que

ahora se enfrenta la comunidad mundial. A la relación actual entre las monedas nacionales le falta la base firme de un cuerpo acordado internacionalmente de reglas o código de conducta. La inflación ha alcanzado una grave etapa en muchos países y, de continuar las tendencias recientes, el precio que habríamos de pagar es apenas imaginable. Además, la brecha entre los niveles de vida de los países desarrollados y en desarrollo sigue siendo enorme y es un reto continuo a nuestra fe en la justicia social. Debemos tener presente estas preocupaciones fundamentales al revisar la situación económica actual y enfrentarnos con los problemas inmediatos que tenemos planteados.

El Informe Anual de los Directores Ejecutivos, que tengo el privilegio de presentarles a ustedes, describe la labor del Fondo durante el último año y se ocupa en forma completa de la evolución de la economía mundial. Las principales características de dicha evolución han sido el auge cíclico de actividad económica en los países industriales y la aceleración en todo el mundo de las subidas de precios, especialmente de los productos primarios.

El mundo industrial ha experimentado una fuerte recuperación desde la atonía económica o recesión del período 1970-71. En el primer semestre de 1973, el volumen total de producción en los países industriales aumentó a una tasa anual de más del 7%. Esta cifra excepcionalmente alta sobrepasa con mucho el crecimiento a más largo plazo en la capacidad productiva y significa una rápida absorción de la capacidad económica no utilizada.

La tasa global de expansión del producto de los países industriales habrá de disminuir en el próximo futuro cuando aparezcan limitaciones en la oferta y cuando ejerzan su efecto las políticas econó-



micas más rígidas. De hecho, en algunos países ya han aparecido señales de un aminoramiento de la expansión. La cuestión clave es si será posible lograr una transición suave al crecimiento sostenible, eliminando las presiones del exceso de demanda sin causar recesión. Naturalmente dicha tarea es muy difícil, y es aún más difícil en las circunstancias actuales a causa de la necesidad de ocuparse del urgente problema de la inflación acelerada.

La inflación ha resistido persistentemente los esfuerzos de controlarla en los últimos años. Empeoró en el período 1970-71 de amplia difusión de la atonía económica. Durante este período de "estancamiento", las fuerzas del empuje de los costos mantuvieron las subidas de precios en un momento en que se habían reducido notablemente las presiones de la demanda. En las primeras etapas de recuperación económica, las subidas de precios se aminoraron en algunos países industriales; pero a medida que la recuperación se extendía y ganaba impulso, la rapidez de la expansión comenzó a añadir al proceso inflacionario la fuerza del tirón de la demanda.

Los precios de los productos primarios reaccionaron fuertemente ante el aumento de la demanda en los países industriales. Dichos precios fueron también impulsados por influencias especiales tales como las dificultades de la oferta en determinados mercados, la actividad especulativa que va unida a la incertidumbre sobre la situación monetaria internacional, y los efectos que la depreciación de tipos de cambio tuvo sobre los precios expresados en dólares de los Estados Unidos, libras esterlinas y la moneda nacional de muchos países de producción primaria. Las recientes alzas de precios de los productos primarios ha sido de una escala comparable solamente a la del período de la guerra de Corea, a comienzos de la década de 1950, y ha sido uno de los factores principales que han contribuido a subidas más rápidas de precios en todo el mundo. En el conjunto de los países industriales, el nivel general de precios se elevó durante el primer semestre de 1973 a un ritmo anual de más del 6%, casi el doble de la tasa media de subida de precios durante la década de 1960. Y hay indicaciones de que la inflación ha venido acelerándose en los últimos meses, alcanzando una tasa anual de por lo menos 10% en algunos países industriales.

Es inevitable que la inflación se extienda a través de las fronteras nacionales. Me preocupa especialmente la medida en que los países en desarrollo, muchos de los cuales han logrado hasta la fecha mantener una estabilidad razonable de precios, encuentran ahora esta estabilidad socavada por la

inflación importada. Como grupo, los países en desarrollo han venido experimentando una fuerte elevación en sus ingresos por exportación, debido a la fuerte elevación de los precios de productos primarios y a una fuerte demanda coyuntural de sus productos. Pero se dan perfecta cuenta de los elementos temporales y excepcionales contenidos en esta situación. Les preocupa que los precios de sus importaciones continúen elevándose sin señales de disminución, así como las consecuencias a más largo plazo de la prolongada inflación de los países industriales. Esto subraya la gran responsabilidad que tienen los principales países industriales de adoptar una política fiscal y monetaria apropiada. En los últimos años, las medidas monetarias de estos países se tomaron demasiado tarde, o sin el suficiente apoyo de la política fiscal, para contener, con la rapidez necesaria las presiones de la demanda que se habían presentado.

Pero he de subrayar que no podemos explicar la reciente ola inflacionaria solamente por las medidas o falta de medidas de las autoridades nacionales. También ha ejercido una clara influencia la evolución monetaria internacional. En muchos países ha resultado muy difícil el contener suficientemente la demanda en los últimos años con medidas fiscales y monetarias, dados los efectos inflacionarios de los grandes superávits de balanza de pagos. Dichos superávits reflejaban primordialmente los déficits de la balanza de pagos de Estados Unidos, que, conforme al sistema de monedas de reserva y con tipos de cambio indebidamente rígidos, ocasionaban aumentos muy grandes de liquidez internacional. Además, los efectos de dichos aumentos de liquidez se han multiplicado a veces cuando los bancos centrales invertían las reservas en el mercado de euromonedas.

En esta reunión no necesito extenderme sobre los males de la inflación. Está claro que las actuales tendencias inflacionistas no pueden continuar sin tener perturbadoras consecuencias sociales y económicas. Una de nuestras tareas más esenciales ha de ser la de controlar esta inflación, y no debemos desanimarnos por la reciente experiencia. Pues las perspectivas en el campo monetario internacional han quedado transformadas por las significativas reordenaciones de monedas de diciembre de 1971 y comienzos de 1973. En mi opinión, la devaluación del dólar de Estados Unidos en febrero último fue realista y adecuada para restablecer el equilibrio. De hecho, la balanza comercial de Estados Unidos ha registrado una notable mejora durante los últimos meses, habiendo bajado el déficit desde casi US\$ 7.000 millones en 1972 hasta una tasa anual

de un poco más de US\$ 1.000 millones en el segundo trimestre del año actual. Aunque esta mejora refleja algunos factores especiales que elevaron la exportación, puede atribuirse también en parte a los efectos de las modificaciones del tipo de cambio.

Sin embargo, hace falta más tiempo para que las reordenaciones ejerzan el impacto pleno sobre el desequilibrio de la balanza de pagos de los principales países que se había ido creando durante años. Preveo que si los países siguen políticas razonablemente satisfactorias, las reordenaciones de monedas producirán una reducción sustancial de dicho desequilibrio en el período futuro. En particular, cabe esperar que contribuirán en alto grado a eliminar el déficit de la balanza básica de Estados Unidos durante 1974.

Este desplazamiento fundamental significaría que el clima monetario internacional quizá fuera mucho más favorable para la lucha contra la inflación. Una mejora sustancial en la cuenta corriente de Estados Unidos, junto con un reflujo de capital hacia este país, ejercería una fuerte influencia de contención sobre el crecimiento de la liquidez internacional en los próximos años. Con tal que podamos contener los impulsos inflacionistas internacionales procedentes de otras fuentes, resultaría entonces mucho más fácil en períodos de expansión económica seguir con eficacia, y sin depender excesivamente de los controles de capital, las políticas necesarias para contener la demanda.

A fin de aprovechar esta oportunidad para lograr un avance decisivo en la lucha contra la inflación, puede que sea esencial complementar esta política monetaria y fiscal con alguna forma de política de ingresos para actuar directamente sobre los precios y salarios que no se determinan de forma competitiva. Pues la experiencia reciente ha demostrado que la eliminación del exceso de demanda, aun siendo necesaria para aminorar la inflación, puede no ser suficiente por sí sola para dicho fin. Las políticas de ingresos eficaces serán aún más necesarias en un clima internacional del cual se ha eliminado la tendencia inflacionista. En dichas condiciones, la continuación del alza de precios y salarios al ritmo actual podría fácilmente tener repercusiones adversas sobre el crecimiento y el empleo, especialmente en los países cuya capacidad competitiva ha sufrido como resultado del ajuste de tipos de cambio.

La evolución reciente de los mercados cambiarios ha agravado estos riesgos. Tras las modificaciones cambiarias acordadas a comienzos de este año, la extensa adopción de tipos de cambio flotantes condujo a nuevas variaciones sustanciales en las rela-

ciones de cambio entre las principales monedas. Estas variaciones incluyeron una nueva depreciación del dólar de Estados Unidos —que ha quedado parcialmente invertida— que a mi juicio era excesiva. A veces las variaciones de los tipos de cambio eran tan fuertes —hasta del 5% en unos días— que justificaban la opinión de que la situación del mercado cambiario era desordenada. Me complace observar que durante los dos últimos meses ha mejorado el comportamiento de los mercados cambiarios, en parte debido a la buena disposición de los principales bancos centrales a intervenir. No obstante, los acontecimientos de los últimos días nos recuerdan de nuevo que los mercados cambiarios siguen siendo vulnerables y reaccionan con nerviosismo ante sucesos imprevistos.

La evolución de los mercados cambiarios durante los próximos meses dependerá en gran medida de la configuración de los flujos de capital. Durante los dos últimos años, los flujos de capital agravaron —en vez de contrarrestar— el desequilibrio en las posiciones de cuenta corriente de los principales países, creando así enormes aumentos de liquidez internacional y fuertes perturbaciones en los mercados cambiarios. A menos que haya cierta tendencia a invertirse la dirección de estos flujos de capital, puede que continúen surgiendo presiones indeseadas sobre los tipos de cambio o sobre las reservas a causa del desequilibrio de balanza de pagos que es aún previsible para el período inmediatamente futuro. Que se puedan evitar dichas presiones dependerá de varios factores: que se recobre la confianza en el dólar de Estados Unidos; las condiciones financieras y tipos de interés comparados en los principales países industriales; la medida y eficacia con que continúen imponiéndose los actuales medios de contención de los flujos de capital, y el grado de intervención en el mercado cambiario por parte de las autoridades monetarias internacionales. Con respecto a todos estos factores, es evidentemente importante coordinar las políticas nacionales de tal forma que queden satisfechas las necesidades de la economía mundial. Tenemos que estar prevenidos contra el riesgo de que se realicen intentos costosos de influir sobre los tipos de cambio mediante controles de capital y políticas del tipo de interés que se destruyen mutuamente.

En términos más generales, podemos sacar algunas enseñanzas de nuestra reciente experiencia con los tipos de cambio flotantes. Esta experiencia nos enseña que, aun cuando debe evitarse la rigidez de tipos de cambio del antiguo sistema, la flotación libre no ofrece una solución para todos los problemas que se plantean en la esfera cambiaria. Es

comprensible que los mercados cambiarios no tengan siempre en cuenta de manera suficiente los desfases en los efectos producidos sobre los intercambios internacionales por los ajustes de tipos de cambio. Como los efectos iniciales de una modificación de tipos de cambio serán normalmente pequeños, o incluso de sentido inverso, dichas modificaciones no pueden restablecer inmediatamente una posición de equilibrio. Los mercados pueden sentirse desilusionados por el fallo aparente del ajuste de la balanza de pagos, y como resultado quizá permitan que las monedas se aprecien o deprecien más allá del punto necesario para lograr el equilibrio a plazo medio. Además, como se ha visto recientemente, la psicología del mercado puede quedar muy afectada por una serie de influencias especiales y temporales, de carácter tanto económico como no económico.

Por lo tanto, no se puede depender de los tipos de cambio flotantes libremente como medio que refleje las tendencias fundamentales de los pagos y que conduzca por lo tanto a relaciones apropiadas entre las monedas. Pueden ocurrir fluctuaciones amplias o erráticas en los tipos de cambio, con el consiguiente riesgo de que se produzcan distorsiones en los intercambios. Además, como ya se indica en el Informe Anual, dichas fluctuaciones en los tipos de cambio de las principales monedas afectan a los países en desarrollo de manera generalmente no relacionada con sus propias necesidades de ajuste; y la incertidumbre en cuanto a la evolución de los tipos de cambio de las principales monedas hace especialmente difícil para los países en desarrollo el decidir las medidas apropiadas relativas a los tipos de cambio que deberán tomar como reacción.

A causa de estos inconvenientes que tendría el depender exclusivamente de las fuerzas del mercado, se deduce que, aun en condiciones de flotación, los gobiernos deben aceptar la responsabilidad con respecto a los tipos de cambio, con sujeción a las reglas acordadas a nivel internacional. La experiencia reciente nos indica que es aconsejable recurrir a la intervención para impedir las condiciones de desorden en los mercados y la excesiva desviación con respecto a los tipos de cambio que se consideran apropiados para el plazo medio. Por esta razón, me agrada ver la reanudación de la intervención por parte de los bancos centrales a partir del mes de julio. Espero que este sea el primer paso en un movimiento gradual hacia una situación en la cual se utilice de forma más generalizada la intervención para estabilizar los tipos de cambio y apoyar una serie de valores de monedas apropiados y acordados a nivel internacional. Entre tanto, creo que el Fondo puede desempeñar una función im-

portante consultando con los países miembros en cuanto a sus políticas de intervención y, de forma más general, en cuanto a las políticas monetarias que influyen en los mercados cambiarios.

Las dificultades actuales indican que debemos redoblar nuestros esfuerzos para construir un sistema en el cual las relaciones entre los tipos de cambio —aun caracterizándose por una mayor flexibilidad que las del antiguo sistema— estén sujetas de nuevo a normas y procedimientos acordados a nivel internacional. El lograr un mejor proceso de ajuste ha de ser un objetivo principal del nuevo sistema.

Estas consideraciones forman una parte importante de las negociaciones sobre la reforma monetaria internacional que tienen lugar en el seno del Comité de los Veinte. Las cuestiones que han de resolverse están admirablemente expuestas en el Informe que se publicará esta tarde. Será para mí un placer trabajar con el señor Ali Wardhana, Presidente del Comité de los Veinte, y el señor Jeremy Morse, Presidente de los Suplentes. Haré todo lo que esté a mi alcance para contribuir a hallar soluciones que sean satisfactorias para todos los países miembros. Únicamente, si creamos de común acuerdo un marco para las relaciones monetarias internacionales podremos restablecer la autoridad jurídica y moral de la comunidad de naciones en una actuación conjunta.

Es imperioso que abordemos esta tarea de forjar un nuevo orden monetario con la urgencia que ello requiere. Ya se ha realizado mucho trabajo de gran valor, y creo que hemos llegado a una etapa en que podemos, si tenemos la voluntad, progresar hacia un acuerdo.

Naturalmente, llevará tiempo detallar los aspectos de la reforma monetaria internacional, y redactar y ratificar las enmiendas del Convenio Constitutivo del Fondo. Pero, entre tanto, mucho es lo que puede hacerse para mejorar la cooperación internacional en la esfera monetaria. Como ya he indicado, creo que se derivarán grandes beneficios de la colaboración encaminada a lograr un progreso gradual hacia un régimen cambiario más estable y ordenado. Luego, cuando se llegue a un acuerdo sobre los principios básicos del nuevo sistema, será posible implantarlos, bajo la supervisión del Fondo, sin esperar a la ratificación oficial.

Un problema especial —que guarda relación con los tipos de cambio— es la actual divergencia de opiniones en cuanto al método de valoración de los derechos especiales de giro. Los DEG son responsabilidad directa del Fondo, y sería muy conveniente llegar a un punto de vista común sobre su valoración en una etapa inicial. Creo que esto puede

lograrse sin prejuzgar el resultado de la reforma, y sería útil de varias maneras, una de ellas para preservar la utilidad de un activo que, por acuerdo común, desempeñará un papel fundamental en el nuevo sistema.

La reforma monetaria internacional es una cuestión fundamental para todos los países miembros que integran el Fondo, y entre ellos para los países —la inmensa mayoría— que están empeñados en la tarea trascendental del desarrollo económico. Estos países esperan que las actuales negociaciones ofrezcan un ambiente monetario que los proteja contra los repentinos y adversos movimientos de la relación de intercambio, y contra la exclusión repentina de ciertos mercados por causa de las dificultades de balanza de pagos de los países importadores. Tratan de lograr un ambiente que estimule una corriente estable y creciente de capital para el desarrollo. Estas inquietudes son legítimas y, a mi juicio, deben despertar el interés de todos nosotros.

Bajo la dirección ilustre del señor Schweitzer, el Fondo ha tratado de responder mejor a las necesidades de los países en desarrollo. Ha creado el sistema de financiamiento compensatorio y el de existencias reguladoras, y ha ampliado mucho la asistencia técnica y los programas de capacitación. Creo que estas actividades deben mantenerse e intensificarse. Y creo que no debemos desperdiciar la ocasión de idear nuevos medios, o de adaptar otros antiguos, para hacer que el Fondo reporte todavía mayor utilidad a sus países miembros en desarrollo.

Como grupo, los países más prósperos no han cumplido hasta ahora plenamente la intención expresada de liberalizar los acuerdos comerciales y de aumentar la corriente de capital para el desarrollo. Confío sinceramente en que las negociaciones actualmente en curso, tanto sobre la reforma monetaria como sobre el comercio, contribuirán a que a los países desarrollados les resulte más fácil alcanzar los objetivos que se han fijado en estas esferas.

Todos acogemos con satisfacción la noticia de que muchos de los países aquí representados se han reunido en Tokio y han iniciado negociaciones comerciales multilaterales de carácter amplio dentro del marco del GATT. Es innecesario subrayar la importancia de esta labor para alentar el progreso económico de todas las naciones, labor que contribuirá también a un funcionamiento más eficaz del

sistema monetario internacional. Haremos todo lo que podamos por ayudar en este empeño.

Señor Presidente, nos hallamos aquí reunidos al servicio de organismos internacionales de gran trascendencia para el mundo. No habría yo aceptado mi cargo en el Fondo Monetario Internacional si no estuviera convencido de que esta entidad, junto con el Grupo del Banco Mundial, tiene un papel de vital importancia que desempeñar para promover la armonía entre las naciones y fomentar el bienestar de toda la humanidad.

El Fondo, según palabras de su Convenio Constitutivo, es “una institución permanente que proporciona el mecanismo para celebrar consultas y colaborar sobre los problemas monetarios internacionales”. Por supuesto, es mucho más que eso. Es una manifestación del deseo que siente la comunidad internacional de colaborar para el bien general en asuntos monetarios. Toda la experiencia recogida nos ha demostrado que las naciones pueden lograr mucho más cuando trabajan en colaboración que cuando persiguen independientemente intereses nacionales de carácter limitado.

Si ponemos en duda la necesidad de cooperación internacional, basta con repasar las lecciones de la historia. Fueron precisamente estas lecciones las que sirvieron de inspiración a nuestros predecesores en Bretton Woods. Luego, tan solo hace unos cuantos años, un esfuerzo de verdadera cooperación condujo a la creación de los DEG, con todas las promesas que estos encierran para el futuro. La enorme tarea de dar una nueva forma al sistema monetario mundial exigirá mucho de nuestro espíritu de cooperación internacional. Sin embargo, el objetivo de preservar y robustecer un sistema para un solo mundo es tan importante que sería un disparate subordinarlo a intereses nacionales o regionales a corto plazo.

Estoy seguro, señor Presidente, de que del actual y difícil período de transacción hacia un nuevo orden monetario surgirá un Fondo Monetario Internacional más eficaz. Pero debemos tener presente que el Fondo no es un órgano independiente de sus miembros. En realidad, no tiene otra función que la que ustedes, sus gobernadores, le asignan. No tiene más autoridad que el deseo de ustedes de trabajar juntos en pro del bien común. El Fondo existe para satisfacer las necesidades de ustedes. Es una institución de ustedes, y para mí es un gran honor y privilegio servirles.