

LAT
330.98
AS45,
Spanish

FN-ABL-292
7.7243

LTC Reprint No. 26-S

LAND TENURE CENTER
310 King Hall
University of Wisconsin
Madison, Wisconsin 53706

FACTORES POLITICOS EN EL DESARROLLO
ECONOMICO DE AMERICA LATINA

por

Charles W. Anderson

Reprinted from JOURNAL OF INTERNATIONAL AFFAIRS, Vol. 20,
No. 2, 1966.

FACTORES POLITICOS EN EL DESARROLLO
ECONOMICO DE AMERICA LATINA

Charles W. Anderson*

Entre otras cosas, el concepto de desarrollo político implica que el gobierno sea capaz de generar un rápido crecimiento económico y sea competente para hacer frente a las consecuencias de ese crecimiento. En realidad, en gran parte de la discusión acerca de los problemas del desarrollo, el sector político parece interesarse poco en asuntos que no estén relacionados con la eficiencia del gobierno como agente de transformación económica y social. 1/

No debe sorprender que el desarrollo político sea frecuentemente comprendido en un sentido puramente instrumental. Para la mayoría de la gente, la verdadera distinción entre las naciones "desarrolladas" y las "subdesarrolladas" es considerada en términos de productividad material. Casi todas las teorías de "modernización" se refieren a cambios económicos y sociales, y abordan marginalmente la realización de valores políticos. Además, muchos de los estudiosos que más influyen el desarrollo político han considerado la transformación política como algo muy accidental y dependiente de los cambios en la economía y en las instituciones y valores sociales. 2/

*Charles W. Anderson, profesor adjunto de Ciencias Políticas en la Universidad de Wisconsin, institución en la cual recibió su título de Doctor en Filosofía, después de realizar estudios en el Colegio Grinnell y en la Universidad de Johns Hopkins. El ha efectuado estudios de investigación sobre la política latinoamericana en Centro América, México, Colombia y Ecuador y es autor de The Political Economy of Mexico; de la obra próxima a aparecer, Politics and Economic Change in Latin America, y de numerosos artículos especializados.

1/ Ver Roberto A. Packenham, "Political Development Doctrines in the American Foreign Aid Program," World Politics, XVIII (January, 1966), p. 213.

2/ Algunos de los ejemplos más pertinentes son: Seymour Martin Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," American Political Science Review, LIII (March, 1959), pp. 69-105; Karl W. Deutsch, "Social Mobilization and Political Development," American Political Science Review, LV (September, 1961), pp. 493-514; Lucian Pye, Politics, Personality and Nation-Building (New Haven: Yale University Press, 1962). Ver también, Robert A. Packenham, "Approaches to the Study of Political Development," World Politics, XVII (October, 1964), pp. 103-120.

Antes de seguir adelante, podrá advertirse que el concepto del desarrollo político no necesariamente debe ser estrictamente instrumental. Uno puede considerar "la política" como algo diferente de un mecanismo para promover o impedir la transformación económica o social. Puede existir una teoría de desarrollo político por su propio derecho; una que se relacione con la forma en que la gente convierte el caprichoso empleo del poder coercitivo en garantías legales de estabilidad social; el equilibrio que se encuentra entre la libertad y el orden en una determinada sociedad; la capacidad de los líderes para coordinar los diversos objetivos de los miembros de una sociedad, y no solucionar el problema de la variedad mediante la eliminación de la disensión.^{3/}

Por el momento, sin embargo, estamos tratando del desarrollo político en un sentido puramente instrumental y consideramos solamente las capacidades y limitaciones de las instituciones gubernamentales latinoamericanas como agentes del crecimiento económico. Trataremos de identificar varios factores políticos que son decisivos para cualquier teoría del desarrollo económico latinoamericano.

Emplearemos una definición detallada de la política. A nosotros no nos interesa "la política" relativa a todas las relaciones de poder, influencia y autoridad que existen en una sociedad, sino sólo aquellas que afectan la distribución de esa reserva de poderes y recursos inherentes a la institución de la nación-estado latinoamericana. Estamos interesados únicamente en una institución social entre las muchas que constituyen la sociedad contemporánea latinoamericana.

La teoría del desarrollo económico frecuentemente se expresa como un consejo para las autoridades públicas. Las estrecheces del clásico liberalismo económico no fueron dirigidas a los empresarios. La conducta propicia de los consumidores y productores se daba por supuesta, si el gobierno tomaba medidas para eliminar las restricciones al libre juego de las fuerzas del mercado. En forma semejante, el análisis de Keynes presumía que una nueva determinación de la capacidad del gobierno para derivar recursos de la sociedad y gastarlos en objetivos públicos restauraría el

^{3/} Ver, por ejemplo, Bernard Crick, In Defense of Politics (Baltimore: Penguin Books, 1964); William McCord, The Springtime of Freedom (New York: Oxford University Press, 1965); Neil Riemer, "Democratic Theory and the New States: The Dilemma of Transition" (Escrito presentado a la Asociación Americana de Ciencias Políticas, Chicago, September, 1964, mimeógrafo). Ver también, Robert A. Packenkam, "Approaches to the Study of Political Development," op. cit.

dinamismo de la actividad productiva en el sector privado. Los enfoques "estructuralistas" modernos del desarrollo económico de la América Latina, aunque más cautos con respecto a suponer la racionalidad económica de los agentes económicos no públicos, sin embargo dirigen la mayor parte de sus recomendaciones a las autoridades públicas. Es responsabilidad del estado estimular las transformaciones principales de la estructura de las instituciones económicas, uno está tentado a decir, para eliminar las restricciones al comercio, implícitas en las rigideces de las estructuras e instituciones sociales arcaicas.^{4/} Aumenta constantemente el reconocimiento de que la transformación estructural no es suficiente para el desarrollo económico, sino que el gobierno debe también "invertir en los recursos humanos"; debe desarrollar las habilidades e inducir motivaciones para una dinámica acción económica privada.^{5/}

Desde el punto de vista del desarrollo económico, el problema que más frecuentemente es planteado al analista político es, cómo pueden ser superados los "obstáculos políticos" al crecimiento económico. Dado el evidente compromiso de los líderes latinoamericanos con relación a la meta del desarrollo económico y dado nuestro conocimiento de la forma en que el crecimiento económico puede ser generado, ¿por qué los gobiernos latinoamericanos tan frecuentemente se muestran renuentes o incapaces de tomar las medidas que tan obviamente favorecen a su propio interés?

Puede tal vez considerarse acertado definir esos "obstáculos políticos" como los factores del sistema político que impiden a los gobiernos adoptar e implantar aquellas políticas consideradas como indispensables para la realización de las relaciones de producción y cambio especificadas en la teoría del desarrollo que estamos analizando. Dada esta perspectiva del problema, tres factores que deben considerarse, al evaluar dichos obstáculos políticos al crecimiento económico, se hacen evidentes inmediatamente.

^{4/} Sobre la crítica estructuralística de los primeros enfoques Keynesianos o "Monetarios," al desarrollo económico de la América latina, ver las contribuciones de Roberto de Oliveria Campos, David Felix y Joseph Grunwald, en (la edición de) A.O. Hirschman, Latin American Issues: Essays and Comments (New York: Twentieth Century Fund, 1961), pp. 69-124; Raul Prebisch, "Economic Development or Monetary Stability: The False Dilemma," Economic Bulletin for Latin America, VI (March, 1961), pp. 1, 23-24.

^{5/} Para un destacado argumento al respecto ver Theodore Schultz, Transforming Traditional Agriculture (New Haven: Yale University Press, 1964).

Primero, la política, por definición, no es un obstáculo. Es más bien un proceso por medio del cual una sociedad decide acerca del empleo de las facultades y recursos que se ponen a disposición de las instituciones gubernamentales. Desde este punto de vista, las recomendaciones de la teoría del desarrollo económico constituyen un conjunto de demandas para los encargados de tomar las decisiones. No son en ningún sentido esencialmente diferentes de todas las demás ideologías o intereses que están enunciados en el proceso político. Desde esta perspectiva, el problema político del desarrollo económico es simplemente que los encargados de tomar las decisiones en la América Latina encuentran otras ideologías o intereses más estimulantes que las de la teoría del desarrollo económico, o que su simpatía respecto a ésta está condicionada por su necesidad de responder por otros intereses o ideologías en el proceso político. Visto de esta manera, el problema de "vencer" los obstáculos políticos al desarrollo viene a ser un asunto simplemente de orden táctico. El desarrollo político se convierte en cuestión de movilizar el poder en tal forma que los gobiernos adopten y pongan en práctica las políticas deseadas.

Segundo, la resistencia a la adopción de ciertas alternativas políticas puede reflejar el compromiso con teorías de desarrollo económico adoptadas en una época anterior. Con verdaderamente raras excepciones,^{6/} los latinoamericanos no están en desacuerdo respecto de si el desarrollo económico deba ser realizado, sino cómo debe llevarse a cabo. La América Latina no puede ser comprendida simplemente como saliendo de una etapa de "predesarrollo." Muchos de los actuales embotellamientos que impiden un mayor desarrollo reflejan las consecuencias previstas de estrategias de desarrollo puestas en práctica en una época anterior. Por ejemplo, el problema de concentración de la tenencia de la tierra en muchas regiones de América Latina es, en buena parte, el resultado de las políticas de la economía liberal adoptada en la última parte del siglo diecinueve, que suponía que el crecimiento de la agricultura podía ser fomentado en forma más eficaz, estimulando a los reconocidos administradores, o cuando menos, a las personas más "materialmente agresivas" de la sociedad, por medio de concesiones generosas de tierras de dominio público. En forma semejante, el fenómeno del monocultivo, las presiones ejercidas por la hiperdependencia del comercio mundial, no están desligadas de las proposiciones relativas al desarrollo económico, contenidas en la teoría clásica del comercio internacional.

^{6/} Ver William S. Stokes, "Cultural Anti-Americanism in Latin America," George L. Anderson, (editor), Issues and Conflicts (Lawrence: University of Kansas Press, 1959, pp. 315-33.

Aun cuando algunos puedan encontrar extraño el considerar las políticas liberales del estado latinoamericano del siglo diecinueve como una estrategia de crecimiento económico, eso es precisamente lo que fueron. La América Latina podría entrar al mundo moderno conectándose con las fuerzas de transformación que están operando en Europa Occidental y Norteamérica. La producción para los mercados internacionales proporcionaría a América Latina los medios necesarios para el cambio. Los inversionistas extranjeros podrían proporcionar los recursos y técnicas para hacer efectivos los recursos no explotados de la América Latina, para lograr una mayor productividad. Deberá recordarse que la economía liberal tenía validez para el criterio de América Latina del siglo diecinueve, no solamente por la experiencia histórica, sino también por la "ciencia económica." El cuadro de científicos de Porfirio Díaz quizá no era muy diferente de los "expertos en desarrollo" del mundo contemporáneo.

Tercero, el problema de la "resistencia al cambio" puede, o no, ser peculiarmente atribuible a las autoridades políticas. Podemos suponer el caso de que el gobierno en la América Latina no ha sido, particularmente, un instrumento de aquéllos más resistentes al cambio, sino más bien que ha sido la puerta de salida de los elementos más afines al cambio y a la modernización. Por ejemplo, Merle Kling ha argüido que la inestabilidad política en América Latina puede ser atribuida a la vigorosa competencia por el control del gobierno entre aquellos individuos inestables que no han podido encontrar la satisfacción de sus aspiraciones en las instituciones económicas y sociales más rígidamente estructuradas.^{7/}

Convencionalmente se ha supuesto que el poder político en América Latina ha sido predominantemente utilizado para reforzar las rigideces de las actuales instituciones económicas y políticas. Sin embargo, puede suceder que el problema del gobierno en la América Latina sea menos el haber sido utilizado como un instrumento de resistencia al cambio, y más el haber sido combatido en sus esfuerzos para inducir el cambio. Quizá el estado latinoamericano ha sido un vehículo inadecuado de la transformación social y económica, en un ambiente en el que el anhelo de cambiar

^{7/} Merle Kling, "Toward a Theory of Power and Political Instability in Latin America," Western Political Quarterly, IX (March, 1956). Este parece ser el argumento de John Johnson en Political Change in Latin America: The Emergence of the Middle Sectors (Stanford: Stanford University Press, 1953). Sin embargo, Johnson ve la aparición de este grupo, altamente politizado y modernizante, como un fenómeno reciente. También puede argumentarse que la gravitación de lo "más moderno" en la vida latinoamericana hacia las instituciones gubernamentales ha sido un fenómeno persistente a través del período independiente.

los líderes políticos no ha sido compartido por aquéllos cuyos compromisos primarios radican en otros sistemas sociales e instituciones. Después de todo, uno de los principales problemas al analizar las políticas latinoamericanas es explicar la discrepancia entre la agenda de la acción del estado, el equipo orgánico constitucional, legislativo y administrativo del gobierno, y el producto social y económico del gobierno. La mayoría de las naciones latinoamericanas tiene constitucionalmente disponible una variedad de facultades y recursos, los cuales, si se hicieran obligatorios, representarían una transformación total en el aspecto económico y social. Sin embargo, la mayoría de estos programas de acción del gobierno nunca son llevados a la práctica o, si lo son, afectan únicamente a un pequeño sector del conjunto social. Uno puede argüir que dichos programas son cínicamente falseados desde el principio, de tal manera que se limitan a meros gestos simbólicos para satisfacer las fuerzas del descontento. Sin embargo, es una hipótesis igualmente plausible que, en muchos casos, la dificultad no radica en la intención de los gobiernos, sino en su capacidad, su habilidad para penetrar en la sociedad y hacer efectivos sus programas en el territorio sobre el cual ejercen jurisdicción constitucionalmente.

Legitimidad del Estado para Actuar en el Terreno Económico.

No consideramos necesario seguir investigando las motivaciones de los líderes políticos latinoamericanos. Supongamos, en cambio, que ellos están empeñados en la idea del desarrollo económico y que anhelan ponerla en práctica. El problema, entonces, viene a ser valorizar las capacidades de las instituciones gubernamentales que ellos presiden, como instrumentos de realización del desarrollo económico. De Seymour Martin Lipset tomaremos prestados dos variables para el análisis del desarrollo político y las adoptaremos para nuestros propósitos. Ellos son "Legitimidad," o sea, la suposición de que las actuales instituciones políticas son las más apropiadas para la sociedad; y "eficiencia," o sea, el grado en que las funciones gubernamentales son desempeñadas satisfactoriamente a los ojos de la población.^{3/}

Quizá ningún otro problema ha confundido más al hombre moderno que el de definir el papel del gobierno para actuar como participante en la vida económica. Las grandes luchas económicas de los siglos diecinueve y dieciocho fueron enfocadas directamente a definir y establecer los papeles apropiados de los sectores privado y público en la vida y el crecimiento

^{3/} Seymour Martin Lipset, Political Man (Garden City, N.Y.: Doubleday and Co., Inc. 1967) cap. 3.

económicos. Las decisiones en juego incluían la forma en la cual el estado obtendría recursos de la sociedad (impuestos, nacionalización, expropiación); las funciones económicas apropiadas para que el gobierno las desempeñe (propiedad de empresas productivas); el empleo de las facultades coercitivas y reguladoras del estado para reforzar las instituciones del sector privado (protección legal de la propiedad y del contrato); y el grado en que el estado debe ser requerido para que actúe de conformidad con las normas del sistema económico (¿puede el estado emplear su facultad de monopolio del poder coercitivo para obtener capital y fuerza de trabajo, o debe contratarlos en el mercado?).

Es interesante observar que, a pesar de las diferencias en sus tradiciones económico-políticas y sus compromisos ideológicos, la mayoría de las naciones occidentales, (Incluyendo la América Latina) parecen tener convenciones muy semejantes relacionadas con el alcance legítimo del papel económico del estado. Por ejemplo, una comparación de la proporción del producto nacional bruto consumido por el gobierno en general, en las naciones occidentales, proporciona un índice aproximado de las funciones económicas asignadas al gobierno y el grado hasta el cual estas funciones deben ser desempeñadas. Digna de atención es la pequeña escala de diferencia entre los llamados sistemas "estado providencia" y los de "libre empresa," y entre las sociedades "industriales avanzadas" y las "subdesarrolladas."

El comentar acerca de la semejanza del papel económico del estado en América Latina y otros países occidentales, no demuestra la posición legítima del gobierno como un agente del crecimiento económico; antes bien, hace surgir la pregunta.

Gobierno en General como porcentaje del Producto Nacional Bruto.
(Alrededor de 1963)

<u>América Latina</u>		<u>Otros países Occidentales</u>	
Argentina	16	Canadá	19
Brasil	14	Francia	14
Chile	10	Italia	16
Colombia	7	Noruega	16
Costa Rica	12	España	3
República Dominicana	20	Reino Unido	17
Ecuador	13	Estados Unidos	19
El Salvador	3		
Guatemala	7		
Honduras	9		
Panamá	13		
Paraguay	7		
Perú	11		
Venezuela	15		

Fuente: Naciones Unidas, Libro Estadístico del Año: 1964 (Nueva York: Naciones Unidas, 1965).

La comparación anterior puede conducir a tres diferentes conclusiones: (1) El nivel actual de la actividad económica pública en América Latina es apropiado para el desarrollo económico de acuerdo con las normas occidentales. El resultado no está dentro del alcance del papel del gobierno, sino de la eficiencia y efectividad con las que ese papel sea desempeñado. (2) La actual escala de la actividad económica del gobierno en América Latina es algo más baja que la que caracteriza a otras naciones occidentales. Dada la proporción de los recursos del gobierno consumidos en el mantenimiento de las fuerzas armadas y la burocracia no productiva, es imperativo ampliar el papel económico del estado de manera que esté realmente en concordancia con la realidad del occidente. (3) La agenda de la actividad económica característica del oeste, es una guía inapropiada con respecto al papel que el estado debe desempeñar en la transformación social y económica de América Latina.

El problema del alcance legítimo y la escala de la intervención del gobierno en el proceso de la transformación económica, es tema de seria controversia ideológica en toda América Latina. El interpretar esto como un conflicto entre el modelo liberal "de libre empresa" y el comunista, o socialista de crecimiento, sería en la actualidad lo más arcaico. La experiencia de las naciones ha progresado demasiado para que esa controversia sea particularmente significativa. El problema del papel del estado en la transformación económica de la América Latina es mucho más sutil. Los siguientes tipos de enfoques respecto al papel del estado en el desarrollo económico pueden no ser totalmente adecuados; sin embargo, podrían indicar algunos de los aspectos más importantes, según ha sido apreciado por los latinoamericanos de la pasada generación. La diferencia radica en las instituciones y los procesos que son considerados más decisivos para el crecimiento económico, y en la percepción de la "comunidad" que se estudia al examinar el proceso del crecimiento económico. Nosotros diferenciamos entre la "comunidad moderna", caracterizada por la aplicación de la tecnología, la racionalización de la producción y el intercambio, dentro del contexto de una economía monetaria, y la "comunidad tradicional", caracterizada por la agricultura de subsistencia o la falta de las habilidades apropiadas para una plena participación en la actividad tecnológica o comercial.^{9/}

^{9/} Un ejemplo de la distinción serían las diferentes evaluaciones que se han realizado de la reforma agraria boliviana. Desde el punto de vista de la "Comunidad Moderna", la reforma fue "Contraria al desarrollo" porque no resultó en un incremento de la producción agrícola para el sector monetizado de la economía. Sin embargo, otros argumentan que la reforma sí favoreció al desarrollo,

El Enfoque Tradicional.

El desarrollo económico es realizado por la continua ampliación y vitalidad de las instituciones características de la comunidad moderna. La actual capacidad productiva de este sector moderno es el vehículo para un desarrollo económico aun más amplio. El papel del gobierno es apoyar, estimular y proteger la industria, el comercio y la agricultura comercial. En realidad, no se trata de "laissez-faire". Más bien, el gobierno debe trabajar activamente para establecer un "clima favorable para la inversión" y proporcionar servicios adecuados y, en algunos casos, extensos, dentro del sector moderno. Es completamente apropiado para el gobierno el patrocinar políticas de crédito favorables a la inversión, para proporcionar los servicios de infraestructura indispensables para el desarrollo, y quizá aun el de iniciar industrias productivas, particularmente cuando esto es una condición previa para la correspondiente inversión privada. Alguna proporción de reforma social es apropiada para este enfoque, pero deberá demostrarse que tal reforma tendrá como resultado una mayor productividad. No tiene justificación por sí misma. El gobierno, conscientemente, no necesita ocuparse de los problemas de realizar un cambio en la comunidad, si éste no ha sido asimilado por el sector moderno de la sociedad. Gradualmente, los frutos de la productividad se irán "filtrando". Las fuerzas seculares "atraerán" al campesino, ya sea a la ciudad, como participante potencial de la revolución industrial, o hacia el mercado agrícola. Sin embargo, también es responsabilidad del gobierno "proteger" al sector moderno contra las ideologías o exigencias "irresponsables" que ponen en peligro o amenazan las fuerzas que trabajan hacia la formación de capital y de la inversión productiva. Ejemplos de este enfoque se encontrarán, por supuesto, en las declaraciones de muchos grupos del "sector moderno" en América Latina. El enfoque también caracterizó la política de desarrollo de los Estados Unidos y del Banco Mundial, cuando menos hasta fines de la década de 1950-60. Una interesante ilustración específica se encuentra en "Operación Colombia" 10/ de Laughlin Currie.

El Enfoque de la Reforma Democrática.

La distinción principal entre los enfoques de la reforma democrática y la convencional, radica en el concepto de la comunidad que ha de tomarse en consideración. Mientras que la

puesto que el campesino boliviano ahora disfruta de un nivel de vida más elevado dentro del contexto de la agricultura de subsistencia.

10/ Laughlin Currie, Operation Colombia: A National Economic and Social Program (Bogotá, mayo, 1960), mimeógrafo.

primera centra su interés sobre la salud y vitalidad del sector moderno, la última está particularmente interesada en la discrepancia entre la forma de vida en el sector moderno y en el tradicional. La unidad jurisdiccional, la "nación," es la comunidad apropiada que debe tomarse en consideración. Sin embargo, el papel del estado, en lo que respecta al desarrollo, no es muy diferente en los dos enfoques. El punto en cuestión para el reformador democrático no es tanto una nueva definición de las funciones del gobierno, sino una intensificación de sus realizaciones. El problema es que el gobierno utilice eficazmente sus facultades para "universalizar" los institucionales, procesos y servicios característicos del sector moderno. Ninguna desviación de la agenda de la acción pública que caracteriza las sociedades liberales del occidente es prevista. La mayor parte de los programas de la acción pública son aceptadas de común acuerdo en todas las sociedades occidentales. El estado tratará de proporcionar a todos sus ciudadanos una educación básica, servicios de salubridad y sanidad pública, transportes, comunicación, y fuerza eléctrica. Aun la reforma agraria, en los sistemas de reforma democrática, difícilmente puede considerarse un programa radical. Generalmente, lo que se trata es la efectiva universalización de la institución de la propiedad privada de la tierra-- la granja familiar--que ciertamente es compatible con la visión liberal básica de cómo se genera el crecimiento económico. Los ejemplos del enfoque de la reforma económica naturalmente incluyen los movimientos encabezados por figuras tales como Rómulo Betancourt y Raúl Leoni, de Venezuela, Fernando Belaunde Terry de Perú y José Figueres de Costa Rica. Un cuando la filosofía de desarrollo de la Democracia Cristiana difiere en cierto grado, el movimiento dirigido por Eduardo Frei, de Chile, pertenece propiamente a esta categoría.

El Enfoque Revolucionario.

En el enfoque convencional, el sector moderno, con su complejo equipo de propiedad, contratos, mercados, intermediarios fiscales y así sucesivamente, es la parte de la nación que más armoniza con la modernización y el crecimiento. Para el "revolucionario," el actual sector moderno no es el trampolín del desarrollo, más bien, es precisamente el obstáculo al desarrollo. El sector moderno sirve, no para generar productividad, sino para medrar a costa del resto de la sociedad. Las instituciones de la propiedad, el cambio y la acumulación del capital no son las llaves para el proceso del desarrollo, sino más bien los instrumentos por los cuales una nequeña oligarquía retiene la riqueza de la sociedad e impide su difusión o expansión. El papel de desarrollo del gobierno debe ser usar sus facultades para romper la garra de las instituciones establecidas, que impiden el crecimiento, y movilizar toda la sociedad para un esfuerzo masivo

total de crecimiento y de cambio. Propositiones como las anteriores pueden fácilmente desprenderse de los discursos de Fidel Castro y otros revolucionarios cubanos, en el período posterior al primero de enero de 1958. También pueden encontrarse en la literatura de disensión de toda la América Latina.

Se trata, por supuesto, de un asunto que requiere un análisis económico, más que político, para dilucidar las ventajas y desventajas relativas de cada uno de estos modelos desde el punto de vista de crecimiento económico, aunque debe tomarse en cuenta que cualquier teoría de crecimiento que excluya algún sector productivo de la agenda de cambio, debe encontrar alguna manera de compensar la omisión. El enfoque convencional realmente no prevé ninguna solución apropiada del problema del crecimiento retardado del sector agrario más tradicional, y el enfoque revolucionario debe compensar el hecho de que frecuentemente excluye la inversión privada extranjera como instrumento apropiado de desarrollo.

Sin embargo, la cuestión política más pertinente es la que se refiere a las consecuencias que tendría para el desarrollo la incapacidad de legitimar algún modelo rector de la apropiada distribución de las funciones económicas entre el sector privado y el sector público. Hay muy pocas naciones latinoamericanas de las que uno puede decir con confianza que el conflicto político tendrá más que hacer con los ajustes de crecimiento en un proyecto establecido de desarrollo que con la reconsideración de la estrategia total del cambio. En orden decreciente de confianza, uno puede probablemente decir que el concepto de desarrollo está hasta cierto punto legitimizado solamente en México, Costa Rica, Bolivia, Uruguay, Venezuela, Chile, Colombia y El Salvador, y muchos lectores se mostrarán claramente inconformes con muchas, si no es que con la mayoría, de las menciones de esta lista.

No obstante, a pesar de la continua importancia del argumento ideológico, debe observarse que la parte principal de la controversia política en la mayoría de las naciones latinoamericanas se relaciona en realidad con el grado en que los proyectos de reforma convencional y democrática deben llevarse a la práctica. El debate es cada día más pragmático e intenso, y no dogmático ni exhaustivo.

La Capacidad del Estado para Realizar la Transformación Económica.

El problema del consenso sobre los papeles relativos que deben ser desempeñados por las diversas instituciones sociales, incluyendo el estado, no resuelve el problema político del desarrollo. Igualmente se encuentra en discusión la capacidad del estado latinoamericano para realizar las tareas particulares de desarrollo

que explícitamente se ha fijado para sí mismo. Un problema de primer orden de la política latinoamericana es explicar la discrepancia entre la intención formalista y la realización concreta, entre la promulgación y su ejecución. Las explicaciones de este fenómeno varían desde la naturaleza de la herencia cultural española ^{11/} hasta los defectos de la administración pública de la región. ^{12/} Por el momento, nos concretaremos a un factor implicado en este problema, la incertidumbre de la acción pública sobre la actuación pertinente de los agentes de otras instituciones sociales.

La mayor parte de los instrumentos de la política pública, característica de las sociedades occidentales, presuponen una reacción relacionada y pertinente por parte del sector privado. Generalmente, ellas suponen de antemano la intención de actuar o desempeñar en una determinada manera que el estado dirige, complementa o apoya. La efectividad de dichos instrumentos de la política son totalmente dependiente del grado en que los particulares respondan de conformidad con lo que la política había supuesto anticipadamente.

Por ejemplo, la mayoría de los instrumentos fiscales, que son los instrumentos centrales de la política de las sociedades occidentales pretenden hacer poco más que modificar las condiciones del mercado. Ellos suponen la racionalidad económica de los agentes del sector privado. Por lo tanto, las políticas de tarifas proteccionistas, así como las estrategias del comercio libre, suponen que los grupos comerciales e industriales aprovecharán las nuevas condiciones del mercado, creadas por la acción del estado. En forma semejante, los mecanismos por medio de los cuales el estado regula las condiciones del crédito en una sociedad suponen que la actividad económica privada responderá de cierta manera a las medidas tomadas. La ineficacia de dichos procedimientos en el escenario latinoamericano tiene mucho que ver con el limitado alcance del sector "moderno" monetario de la economía privada, así como la propensión de los individuos implicados en esa economía a actuar de acuerdo con otros valores, diferentes de la racionalidad económica. Por ejemplo, el crédito liberalizado puede conducir a una más alta propensión a invertir en una actividad productiva,

^{11/} William S. Stokes, Latin American Politics (New York; Thomas Y. Crowell and Co., 1959).

^{12/} Herbert S. Emmerich, "Administrative Roadblocks to Coordinated Development" (Escrito presentado al Grupo de Expertos que trabajan sobre los Aspectos Sociales del Desarrollo en América Latina, Ciudad de México, diciembre, 1960), mimeógrafo.

pero también puede resultar una inversión más amplia en bienes de consumo o terrenos para propósitos de especulación. En pocas palabras, la eficacia de dichos instrumentos políticos derivados de la experiencia occidental, imitados en América Latina en virtud de su éxito en Europa Occidental y Norteamérica, es limitada por el tamaño de la comunidad empresarial privada, aún con las ideas de aquéllos que vieron esos instrumentos como medios apropiados para dar ímpetu al desarrollo económico.

Más o menos lo mismo puede decirse de muchos programas de reforma social en América Latina. Además, muchas naciones latinoamericanas tienen códigos de relaciones laborales bastante avanzados. La dificultad estriba en que dichos códigos tienen aplicación real en sólo una pequeña porción de la fuerza de trabajo. Sin embargo, toda la tradición institucional occidental en tales asuntos supone la existencia de mecanismos esencialmente no gubernamentales para informar al trabajador acerca de sus derechos y proporcionarle los medios de la indemnización legal. Todo esto, naturalmente, está previsto en el comentario "estructuralista" acerca de la confianza en los instrumentos esencialmente occidentales de la política en el desarrollo económico de la América Latina. En la teoría estructuralista de desarrollo, las rigideces inherentes a las actuales instituciones (el sistema de clases, el latifundio), impiden la completa utilización del potencial productivo de la sociedad. Sin embargo, en su forma pura, el argumento estructuralista está sujeto a la misma objeción que el anterior. El solicitar que el gobierno emplee sus facultades para destruir los actuales obstáculos institucionales al cambio presupone que en ausencia de restricciones institucionales, la gente obre en formas compatibles con las expectativas de la política de desarrollo. La mayoría de los argumentos estructuralistas son aun más complicados. Estos insisten en que el estado debe no sólo eliminar las rigideces estructurales, sino también ampliar sus facultades para preparar a la gente afectada, para así lograr una apropiada actividad de desarrollo. Por ejemplo, el argumento para la reforma agraria integral en América Latina presupone que el estado no solamente reforme el sistema de la tenencia de la tierra, sino que proporcione a los beneficiarios de la reforma transporte, crédito, ayuda educativa y técnica, comercialización y otros servicios esenciales para su completa incorporación dentro de la economía moderna. El punto es, naturalmente, que estos son exactamente los mismos instrumentos de la política que las primeras teorías de desarrollo económico consideraban apropiadas con respecto al papel del estado en la estimulación de la productividad por medio del sector moderno de la economía. Ellas son, fundamentalmente, ideas políticas derivadas de la experiencia occidental, y básicamente están condicionadas, en lo que respecta a su eficacia, por la idoneidad de la respuesta de los individuos en lo particular.

No es nuestra intención discutir que el conjunto de los instrumentos de la política pública más característicos de las sociedades occidentales, sea inapropiado para producir un cambio en la América Latina. La conclusión es mucho más obvia. Bien claro está que si se supone que el propósito del estado es inducir un cambio en los sectores privados de la sociedad, existirá una laguna entre la intención de la política y la respuesta del sector privado, con que la política cuente para ser efectiva. Esto no significa otra cosa sino que el estado occidental estimula el cambio, en lugar de imponerlo por la fuerza. La frustración con respecto a los programas para generar el crecimiento de las naciones latinoamericanas frecuentemente se produce demasiado rápidamente. Algunas veces los supuestos fracasos de la política aparecen enteramente diferentes, con sólo considerar un período de tiempo más largo. Después de todo, la actual vitalidad industrial de más de unas pocas naciones latinoamericanas tiene mucho que ver con las políticas de "substitución de importaciones", adoptadas durante la época de la guerra y los períodos inmediatamente posteriores.

Cambios en el Papel Económico del Estado Latinoamericano.

Examinemos las principales normas de la política pública en la América Latina desde la Segunda Guerra Mundial, para ver si hay algunas tendencias generales importantes en el papel de desarrollo de los gobiernos de la región. En el espacio limitado disponible, no podemos, naturalmente, proporcionar más que un bosquejo de algunos de los indicadores más sugestivos.^{13/}

Por lo que respecta a la región en conjunto, varias medidas generales indican que el papel del gobierno ha permanecido relativamente estable durante todo el período de la posguerra. En realidad, si examinamos la proporción del producto doméstico bruto destinado al gobierno en general, encontramos que el papel económico del estado no se amplió tan rápidamente como la economía en general en el período de posguerra.

	<u>Tasa de Crecimiento Anual del P D B por Sectores Económicos</u>	
	<u>1936-40/1955-60</u>	<u>1945-49/1955-60</u>
Agricultura	2.3	3.5
Minería	6.6	6.9
Industria	6.2	5.9
Construcción	5.3	4.8
Transporte y Comunicación	5.3	5.7
Comercio y Finanzas	4.3	4.9
Gobierno	4.4	4.0
Otros Servicios	3.9	4.3
Total	4.5	4.8

^{13/} Este asunto es tratado con mayor detalle en la obra del autor, próxima a aparecer, titulada Politics and Economic Change in Latin America: The Governing of Restless Nations.

Fuente: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, El Desarrollo Económico de la América Latina en el Período de Posguerra (Nueva York: Naciones Unidas, 1964), p.23.

Por supuesto que el anterior no es un índice adecuado de la iniciativa económica del gobierno en conjunto. Ciertamente, una buena parte de la actividad económica de la posguerra, en campos tales como la construcción, el transporte, las comunicaciones y las finanzas, fue generada por la intervención del gobierno. No obstante, una impresión semejante de continuidad en el papel de desarrollo económico del gobierno se saca de un examen del origen público y privado de la formación de capital en la región.

Formación de Capital en Conjunto
(Como Porcentaje del P D B)

	<u>1946-1949</u>	<u>1950-1954</u>	<u>1955-1961</u>
Sector Privado	13.6	11.4	10.8
Sector Público	<u>5.4</u>	<u>5.7</u>	<u>5.2</u>
TOTAL	18.9	17.6	17.2

Fuente: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, El Desarrollo Económico de la América Latina en el Período de Posguerra, p. 33.

Naturalmente, cuando se trata de tales índices, la norma regional puede ser muy engañosa y deberá observarse que el papel del gobierno en la economía en conjunto se amplió considerablemente más rápidamente que el promedio en países como Chile, Colombia, la mayoría de las naciones Centro americanas, México, y Venezuela; mientras que la formación del capital público estaba considerablemente arriba de la norma general en Argentina, Chile, Brasil, México y Venezuela.

Cuando se examina la agenda política del gobierno en la perspectiva de la región en conjunto, la continuidad con el pasado es también evidente. Las interesantes renovaciones y experimentos del período de la posguerra--como en Bolivia, Cuba y Venezuela--son claramente las excepciones y, en todos los casos, excepto Cuba, en estos experimentos no va implicada una total redefinición de la forma política del gobierno. Ellos se han interesado más bien en objetivos perfectamente específicos. La principal preocupación del gobierno, con relación a técnicas de reglamentación y de estímulos económicos, proyectadas durante la depresión y en el período de la guerra, y también con relación a la universalización de los servicios públicos, a los cuales la mayoría de los estados latinoamericanos se han dedicado por varias décadas, continúa siendo el interés dominante de los creadores de la política durante la generación de la posguerra.

En estas condiciones, en la mayoría de las naciones latinoamericanas, una gran parte de la controversia sobre la política de desarrollo en la generación pasada ha estado relacionada con el empleo de los instrumentos de la política relativamente convencionales, tales como la política de dinero en circulación y de impuestos, la manipulación de la tasa de cambio, la política de tarifas y cosas por el estilo. La revolución de la política en América Latina frecuentemente ha significado poco más que una nueva definición de este conjunto de instrumentos de la política (como en el caso de Perú, en la última parte de la década de 1940, cuando un complejo sistema regulador fue reemplazado por una política general de libre comercio), o los esfuerzos más pequeños o menos desarrollados, para ponerse al corriente con las características de la política de organización de la mayoría de los estados latinoamericanos. Por lo tanto, la revolución guatemalteca de 1944 implicó poco más que el establecimiento de aquellos instrumentos de la política pública, tales como bancos de desarrollo, seguro social rudimentario, relaciones laborales y sistemas del impuesto sobre la renta, que en aquel tiempo eran característicos de la mayoría de las naciones latinoamericanas. La reforma fue radical desde el punto de vista guatemalteco.

En forma semejante, cuando se despoja de retórica, una buena parte de la controversia de la política de desarrollo en América Latina en la generación pasada se ha ocupado finalmente de que el estado cumpla las promesas de proporcionar los servicios públicos básicos que desde hace tiempo ha aceptado formalmente, y que son característicamente admitidos como apropiadas responsabilidades públicas, casi en todo el mundo. Muchos de los "nuevos" y dinámicos programas de desarrollo en América Latina han representado principalmente, en realidad, una reconsideración de las obligaciones relacionadas con la universalización de las funciones públicas relativamente incontrovertibles, como son la educación elemental, los servicios de salubridad y sanidad pública, sistemas de abastecimiento de agua, y las instalaciones básicas de infraestructura, como carreteras, puertos, comunicaciones y fuerza eléctrica pública.

Aun cuando se ha dado mucha atención teórica e ideológica a la función del estado latinoamericano en la empresa directa y productiva, en el período de la posguerra, la práctica real de los gobiernos de la región demuestra que ha sido un tema periférico, y no un motivo central de actividad de desarrollo por parte del estado. La nacionalización de firmas extranjeras o nacionales ha sido característicamente empleada, para lograr objetivos excepcionales o circunstanciales, por relativamente pocas naciones y, excepto en el caso de Cuba, no ha implicado un compromiso de política general por parte del gobierno. En forma semejante, el

entusiasmo del principio de la posguerra por las inversiones estatales en industrias ha tenido un impacto específico y relativamente limitado. Aunque una considerable inversión estatal ocurrió en campos tales como la industria integrada del acero, el cemento y el desarrollo petrolero, en el período inmediato de posguerra, ha habido una marcada reducción del entusiasmo por dicha actividad en la década pasada. El sector público industrial es una parte aceptada del equipo institucional de desarrollo en varios países latinoamericanos; sin embargo, poco ha habido en el sentido de una tendencia hacia una mayor expansión de este sector en años recientes, dentro de nuevas áreas de actividad industrial.

En realidad, parece que la tendencia más interesante y característica de las nuevas políticas en la América Latina, en el período de posguerra, ha sido generalmente olvidada en las disertaciones ideológicas y teóricas. Aun cuando no ha habido una profunda revolución política en el área, el período ha sido de descubrimiento de los mecanismos adaptables para hacer frente a algunos de los problemas políticos y económicos más agudos del área, sin un cambio radical en el papel económico del estado. Por lo tanto, en lugar de nacionalización o desarrollo industrial público, ha habido una creciente tendencia hacia varias técnicas de reglamentación, impuestos, propiedad en cooperativa y empresa mixta. Aun cuando estas técnicas anteceden a la generación de posguerra (tales como las leyes que limitan el empleo de nacionales extranjeros de la década de 1930), el período ha sido de notable ingeniosidad en la invención de nuevos instrumentos de política para impulsar la actual estructura institucional de la sociedad hacia objetivos de desarrollo. En la primera época de la posguerra, los experimentos más importantes tuvieron lugar en el campo de los impuestos, particularmente en naciones como Venezuela y Costa Rica, donde los ingresos provenientes de los impuestos a las empresas extranjeras se emplearon para objetivos de desarrollo. En los últimos años, existe una evidente, aunque incipiente, tendencia hacia la experimentación con nuevas formas de mezcla de capital público y privado en las funciones de desarrollo. El programa chileno con respecto a la industria del cobre es el ejemplo más evidente, aunque hay muchos otros ejemplos.

De acuerdo con la agenda política de la nación-estado occidental, el interés actual en la reforma agraria de la región latinoamericana, puede parecer que supone un abandono un tanto radical del papel tradicional del estado en la actividad económica. Sin embargo, cuando se examinan de cerca los procesos oficiales específicos, que actualmente se están realizando o se proyectan en la mayoría de las naciones latinoamericanas, en nombre de la reforma agraria, se advierte que la mayor parte de ellos tienen antecedentes que fueron establecidos en la jurisprudencia

hispanoamericana desde hace mucho tiempo, o en la práctica aceptada por los estados occidentales. Aun cuando algunos juicios de expropiación e indemnización de propiedades, afectadas por la reforma, hacen surgir controversias relativas al papel económico legítimo del estado, muchos más se encuentran previstos en la jurisprudencia hispánica, o implican acuerdos respecto de los términos precisos del convenio entre el estado y los particulares, aceptando ambas partes la legitimidad de la acción del estado. Y aun cuando la redistribución de la tierra es el aspecto más espectacular de la reforma agraria, en la práctica resultaron igualmente importantes los objetivos de utilización racional del dominio público y la ampliación de los servicios públicos a la comunidad agrícola (educación, crédito, organizaciones cooperativas, servicios de comercialización y otras cosas semejantes). En estos campos, la cuestión no es tanto una radical redefinición del papel económico del estado, sino, más bien, la extensión de los servicios, tradicionalmente proporcionados a una parte de la población, a una comunidad más amplia.

Conclusiones

Hemos especificado dos factores que parecen delimitar la capacidad del estado para actuar como agente de la transformación económica de la América Latina. Primero, existen las tradiciones de la sociedad liberal e hispánica, que definen el legítimo papel del gobierno como participante en la vida económica. Estrechamente relacionado con esto, está el problema de que los instrumentos apropiados a la sociedad occidental presuponen una respuesta cumplida y respetuosa a las iniciativas públicas, por parte de los individuos particulares. Ambos aparecen como diferentes aspectos de un fenómeno común: las obligaciones de los individuos y los grupos con las instituciones sociales distintas del estado, el gobierno y la nación.

Si éstos son en realidad "obstáculos políticos" para el desarrollo económico de la América Latina, la cuestión entonces gira hacia los instrumentos apropiados para superar estos obstáculos--suponiendo que estamos tratando el problema del gobierno en un sentido puramente instrumental, como vehículo de la transformación económica y social.

Una respuesta al argumento que hemos presentado es completamente predecible. Dada la evidente ineficacia de la agenda política del modelo occidental del estado para satisfacer las necesidades de la América Latina, lo que se requiere es una redefinición radical del papel económico del estado. El estado debe estar facultado para romper las rigideces institucionales que impiden el crecimiento, y para movilizar la sociedad para que logre un cambio rápido. A pesar de la prominencia y persistencia de esta prescripción en las discusiones

ideológicas de la región, es muy poco común en la práctica de la política económica en la América Latina. Como indicamos anteriormente, la América Latina está poco dispuesta a desviarse de la estructura política del occidente; y no solamente eso, sino que en los países de América Latina donde ha habido una "verdadera revolución," (Bolivia, México), con la madurez han vuelto a confiarse a las tradiciones occidentales relativas al papel económico del estado, una vez que se hayan realizado reformas específicas que se apartan de lo habitual. El revolucionario tiene una pronta explicación para este fenómeno. La América Latina permanece ligada a una concepción limitada pluralista del estado, porque representa el interés de una pequeña élite que controla todas las principales instituciones de la sociedad. Otra explicación es posible. Puede suceder que gran parte de la opinión en Latinoamérica todavía no se convence de que la revolución radical es practicable o aceptable como solución al problema del desarrollo económico, que pretende la transformación económica sin la destrucción de los importantes valores que son inherentes al estado actual de las cosas.

La posición revolucionaria está respaldada, después de todo, por una minoría limitada. Para la gran mayoría de los latinoamericanos, el problema no es la agenda de la política del estado occidental, sino el hecho de que ha sido imperfectamente realizada. A pesar de las limitaciones inherentes a sus obligaciones con la sociedad pluralista, el estado occidental no es del todo un instrumento de transformación indigno de considerarse. Contiene una rica variedad de posibilidades para la acción pública, buena parte de la cual no ha sido explotada, o imperfectamente realizada en la América Latina. Además, la agenda de la política del estado occidental no es un programa inflexible. Instrumentos de la política, tales como la amplia autoridad sobre la cuenca de un río, o del mercado común, se han puesto a disposición del estado occidental solamente dentro de los últimos treinta años. Puede observarse que parte de la decepción con respecto al funcionamiento del gobierno latinoamericano, se debe al cambio constante en las expectativas relativas al papel del estado en la sociedad. De la misma manera que el desarrollo económico de la América Latina es juzgado en confrontación con un modelo en constante evolución de prosperidad material, así también la actuación del gobierno latinoamericano es relacionada con el constante desarrollo y perfeccionamiento de las técnicas del arte de gobernar occidental. De cualquier manera, una creciente tendencia en las ideas de desarrollo latinoamericanas sostiene que ese cambio deseado podría ser realizado, si el estado cumpliera efectivamente con sus obligaciones relativas a la economía y la sociedad, que caracterizan virtualmente a todas las naciones occidentales, y adaptara los instrumentos políticos apropiados del estado occidental a las necesidades peculiares de la América Latina.

Existe un aspecto adicional de esta posición que merece ser observado. Frecuentemente se arguye que los fracasos que la América Latina ha sufrido en su desarrollo se deben a una peculiar e indeseable combinación de las instituciones de la cultura hispánica y el liberalismo occidental--como Claudio Véliz lo dijo, la América Latina se caracteriza como "una estructura feudal con fachada de capitalista"... Hay otra faceta de este mismo asunto, que puede estar haciéndose cada vez más evidente a los latinoamericanos. Puede ser que esta combinación de influencias culturales ofrezca una abundancia poco común de posibles adaptaciones políticas. Un cierto número de escritores ha argumentado que la singularidad de la Revolución Mexicana se debe a una mezcla inusitada de las instituciones del corporatismo hispánico con el liberalismo occidental. En varios programas contemporáneos de reforma agraria (Chile, Colombia), se observa una interesante síntesis de los antecedentes de la ley hispánica, sobre la propiedad, y de las instituciones y prácticas norteamericanas y europeas: cooperación de servicios, extensión y cosas por el estilo.

Finalmente, deberá observarse que el compromiso hacia la agenda política del estado occidental presupone una obligación correspondiente al desarrollo político per se. Dada la diversidad de funciones del estado occidental en la sociedad industrializada, y los limitados recursos de los gobiernos latinoamericanos, el problema en cuestión se transforma en el de especificar el grado en el cual estas diversas funciones deben ser cumplidas. Sobre esto, la opinión de las personas de criterio honrado puede diferir. Una vez que el esquema de desarrollo del oeste ha sido aceptado como legítimo, entonces el problema no estriba en saber si el estado deberá ayudar directamente a la inversión productiva, a través de la inversión de la infraestructura, o invertir en recursos humanos por medio de la educación y medidas de reforma populares. Antes bien éstas se convierten en asuntos de énfasis de la apropiada distribución de los escasos recursos. Estas cuestiones pueden ser resueltas en grado limitado por medio de la teoría de desarrollo, pues se trata de un problema dinámico que depende de las realizaciones y desequilibrios del progreso en el período anterior. La solución óptima y siempre tentativa del asunto, depende principalmente de la capacidad del proceso político para reflejar las demandas de la acción estatal, para acondicionar las desventajas de un sector, ocasionadas por el desarrollo en otros; para complementar y perfeccionar las iniciativas para el cambio que ocurran en diversos sectores de la sociedad; y para coordinar las iniciativas de desarrollo en varios sectores de la sociedad. En este punto, el desarrollo político ya no puede ser visto en un sentido puramente instrumental. Se hace indispensable pensar en términos de la creación intencional y el perfeccionamiento de aquellos procesos e instrumentos por medio de los cuales

los creadores de las políticas comprendan qué es lo que en realidad está en disputa en la sociedad y se comprometan a tomar en cuenta los diversos requerimientos para la acción pública, implicada en el proyecto pluralista de la transformación.

PUBLICACIONES SELECCIONADAS DEL CENTRO DE TENENCIA DE TIERRAS

- 70-205 EMPLEO DE LA INVESTIGACION SOCIOECONOMICA EN EL DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA DE CAMBIO PARA COMUNIDADES RURALES: UN EJEMPLO COLOMBIANO, Dawl W. Adams y A. Eugene Havens.
- 70-206 PROBLEMAS Y CONFLICTOS SOBRE PROPIEDAD DE TIERRAS EN BOLIVIA, Ronald James Clark
- 70-207 REFORMA AGRARIA Y PARTICIPACION DE LOS CAMPESINOS EN EL MERCADO DEL ALTIPLANO DE BOLIVIA, Ronald James Clark.
- 70-208 FACTORES POLITICOS EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA, Charles W. Anderson.
- 70-209 ESTUDIO SOBRE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO: PROBLEMAS DE LA AGRICULTURA, William Thiesenhusen y Marion Brown.
- 70-210 EL PROCESO DE MIGRACION A UN BARRIO HUMILDE EN BOGOTA, COLOMBIA, William L. Flinn.
- 70-211 LA REFORMA AGRARIA EN LA REPUBLICA DOMINICANA: OPINIONES DE CUATRO CONSULTORES, Peter Dorner, C.W. Loomer, Raymond Penn y Joseph Thome.
- 70-212 EL CAMPESINADO COMO FACTOR POLITICO INCIPIENTE EN MEXICO, BOLIVIA Y VENEZUELA, Peter P. Lord.
- 70-213 EMIGRANTES RURALES EN LA PARTE CENTRAL DE BRASIL, J.C. van Es, Eugene A. Wilkening y João Bosco Guedes Pinto.
- 70-214 REFORMA AGRARIA Y PRODUCTIVIDAD: EL CASO MEXICANO, ANALISIS DE DATOS CENSALES, Folke Doving.
- 70-215 LA INFLUENCIA DE LAS INSTITUCIONES DE TENENCIA DE TIERRAS SOBRE EL DESARROLLO ECONOMICO DE LA AGRICULTURA EN LOS PAISES MENOS DESARROLLADOS, Peter Dorner.
- 70-216 CRECIMIENTO DE LA POBLACION Y EMPLEO AGRICOLA EN AMERICA LATINA, ALGUNAS COMPARACIONES CON ESTADOS UNIDOS, William C. Thiesenhusen.

- 70-217 ESTRUCTURAS POLITICAS LOCALES EN EL NORESTE DE BRASIL,
ESTUDIO DEL CASO DE UNA COMUNIDAD, Belden H. Paulson.
- 70-218 LA GRANJA DE MEDIANA EXTENSION EN GUATEMALA, Lester
Schmid.
- 70-219 ESTUDIO SOBRE LA EXTENSION Y EL FUNCIONAMIENTO ECONOMICO
DE LAS GRANJAS EN ANTIGUA SANTA ROSA, RIO GRANDE DO SUL,
Roger T. Johnson y Rueben C. Buse.
- 70-227 UN ESTUDIO SOBRE EXCEDENTES FINANCIEROS EN INDUSTRIAS:
EL CASO DE LA UNITED FRUIT COMPANY EN CENTROAMERICA,
Benjamin Villanueva T.