

tener el peso de las conclusiones del libro: la sobrevaloración del Frente Nacional como el episodio civil más grande del siglo. Sin ruborizarse, afirma el autor: "[...] la gran coalición de los partidos que se inició en 1957 en Benidorm, no se hizo con el ánimo de efectuar reformas sociales sino para algo mucho más trascendente, como era producir la modificación estructural en la manera de pensar y actuar de los colombianos. Fue una acción deliberada tendiente a cambiar de raíz y definitivamente el agrio enfrentamiento partidista mantenido durante 130 años de vida independiente, para lo cual había que cambiar al hombre. Y ese propósito se logró a cabalidad" (pág. 330). ¿Será? Queda el lector, más que con un amargo sabor, con la duda de saber si es de Colombia que se está hablando. ¿Que el Frente Nacional cambió al hombre colombiano?, ¿que no se trataba de reformas sociales?

Planteada así la polémica, bien valen la pena algunos cuestionamientos nada nuevos pero necesarios siempre que de las bondades del Frente Nacional se hable: 1o. No es tan cierto que el proyecto frentenacionalista haya incorporado a la totalidad de los partidos tradicionales. Se trató de resolver las desavenencias de sus cúpulas; 2o. Con el triunfo del Frente Nacional se incorporaron al dominio del Estado los sectores económicos más poderosos del país, en desmedro de las pequeñas economías, convirtiéndose la política en mucho más oligárquica de lo que fue en los tiempos de Jorge Eliécer Gaitán; 3o. Cerró los canales de expresión volcando parte de la oposición a la clandestinidad; 4o. Amarró el país al bipartidismo. Con puño firme, Lleras Restrepo logró reducir el espíritu reformador del MRL y acabó con una serie de agrupaciones que hubieran permitido la creación en el país de un sistema de partidos diversificado; 5o. Las tímidas reformas de Lleras Restrepo se desarrollaron, más que por vocación reformista, por reacción al ímpetu de la oposición conciliatoria, la que, sin embargo, fue puesta en cintura con saña. 6o. Burocratizó la política en el país y politizó la vida nacional en la peor de sus acepciones, la politiquería y el clientelismo impuestos al ciudadano

para alcanzar no sólo el ascenso social sino también la supervivencia; 7o. Elección tras elección, no se reconocieron los resultados electorales que ubicaron a la oposición como segunda fuerza en el país y se llegó a la vergüenza nacional de desconocer el favorecimiento popular a Rojas en 1970. Triunfo que simbolizaba, a su vez, una revancha de los colombianos, que, a diferencia de Bermúdez, creyeron que el Frente Nacional era, como lo habían pregonado sus voceros, para hacer reformas sociales.

CÉSAR AUGUSTO AYALA DIAGO

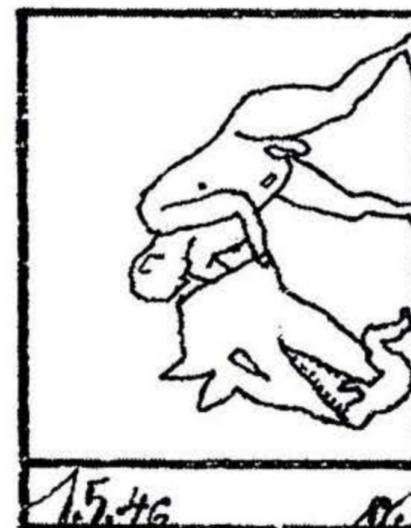
“Un hecho cierto e inevitable”

América Latina y el Caribe, políticas para mejorar la inserción en la economía mundial

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPAL y Fondo de Cultura Económica,
Santiago, Chile, 1998

De manera simplista, en algunos medios de opinión se ha estigmatizado a la CEPAL, identificándola con una escuela económica impulsora del enclausamiento y el cierre de las economías de América Latina. Esa visión no sólo es absolutamente contraria a la posición actual de la Comisión, sino que es injusta incluso con las posiciones que Raúl Prebisch defendía en los años sesenta, cuando este influyente director de la entidad ya planteaba el desarrollo exportador como una de las prioridades, posiblemente la fundamental, para el desarrollo de América Latina. En este contexto me ha parecido particularmente apropiado el título del nuevo libro que publica la CEPAL, en coedición con el Fondo de Cultura Económica: *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*. Con este título, el libro desde un comienzo nos presenta la inserción de América Latina en una economía globalizada como un hecho cierto e inevitable, aparte de deseable. Pero al mismo tiempo, nos muestra que

hay maneras alternativas de avanzar en el proceso de inserción, tanto en términos de secuencias y de gradualidad como en términos de los mejores instrumentos y de las políticas complementarias necesarias para llevar dicho proceso a mejor término. Algunas de las alternativas, como las que en términos generales defiende la CEPAL, pueden ser más pragmáticas que otras y recoger de mejor forma las especificidades históricas e institucionales de la región.

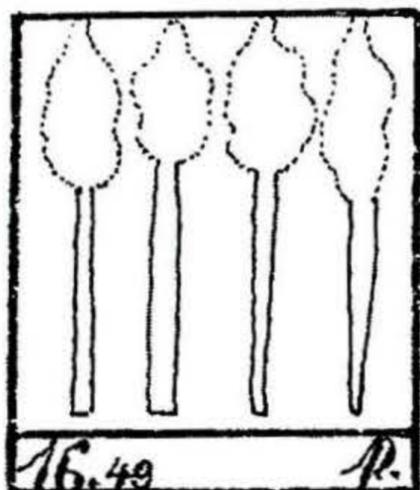


El libro está dividido en tres partes principales referidas respectivamente a la política comercial, a las políticas de desarrollo productivo y a las políticas financieras y cambiarias, vinculadas estas últimas con el difícil equilibrio que las economías en desarrollo deben establecer entre el objetivo de estabilidad macroeconómica y el aprovechamiento óptimo de los flujos internacionales de capitales.

A riesgo de caer en simplificaciones excesivas, me atrevería a decir que cada una de estas tres partes del libro reflejan de algún modo los distintos campos en que la CEPAL ha puesto mayor énfasis en sus análisis a lo largo de su historia. Los análisis sobre la política comercial se encuentran, por supuesto, en la tradición más antigua de la CEPAL. Los temas de desarrollo productivo corresponden en líneas generales a los que la Comisión enfatizó hacia finales de la década de los ochenta y en los primeros años noventa y que se condensaron en la muy conocida propuesta de “transformación productiva con equidad”. Y finalmente, los temas relacionados con la estabilidad macroeconómica, las políticas financieras y

ECONOMÍA

los flujos internacionales de capitales, coinciden en buena medida con las líneas de trabajo que se han desarrollado por los economistas de la CEPAL en los años más recientes.



Por las limitaciones de espacio, sería imposible entrar aquí a comentar sobre temas tan amplios, diversos y complejos como son todos los contenidos en el libro. Quisiera, sin embargo, hacer algunas referencias puntuales a aspectos específicos de cada una de sus tres principales áreas de análisis.

En los capítulos iniciales, referidos a la Política comercial, el libro presenta abundante información empírica para ilustrar la rápida evolución que ha tenido el comercio internacional durante los últimos cincuenta años, el cual ha crecido en forma mucho más acelerada que el ritmo de producción mundial. Pero también muestra, y quizás esto es aún más interesante, que actualmente el comercio internacional sigue representando apenas una quinta parte de la economía mundial y que, por lo tanto, existe todavía un gran campo para que los flujos comerciales sigan creciendo rápidamente.

En las cifras presentadas con gran detalle en estos capítulos, el libro sustenta empíricamente resultados en cuatro campos que me parecen de especial relevancia: los dos primeros tienen que ver con temas que fueron destacados de manera tradicional por la CEPAL, pero que habían perdido énfasis en las discusiones económicas de América Latina desde la década de los setenta. Me refiero por un lado a la tendencia secular al deterioro en los términos de intercambio para América Latina y, por otro, a la inestabilidad atípicamente alta de los precios de los productos prima-

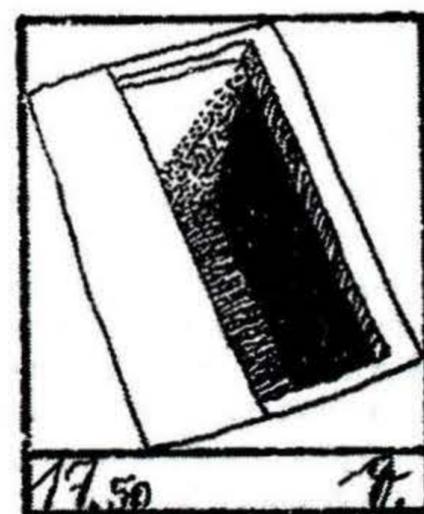
rios en los cuales estos países siguen teniendo una participación mayor a la de los países desarrollados. Sobre este segundo tema, el libro hace aportes valiosos sobre el papel que pueden cumplir los mercados de futuros y opciones para la estabilización de precios de productos básicos y para que los países puedan cubrirse al menos parcialmente de los riesgos que conlleva su inestabilidad.

Un tercer campo en el cual los capítulos del libro dedicados a política comercial hacen aportes que quisiera destacar es el del desarrollo particularmente intenso que en América Latina han tenido el comercio intrafirma y, en menor grado, los mecanismos de "maquila" o subcontratación. Este hecho se ha presentado también en otras partes del mundo. En un seminario reciente organizado en Bogotá por la Universidad de los Andes, la doctora Nohra Rey de Marulanda recalca este punto y mencionaba que en la actualidad una tercera parte del comercio internacional de mercancías se desplaza entre filiales de la misma empresa. Por supuesto, esto puede tener efectos importantes para el diseño de las políticas comerciales en la medida en que, por ejemplo, altera la respuesta tradicional de las exportaciones frente a estímulos como los que generan las políticas cambiaria, aduanera y fiscal.

El cuarto campo en el que se presentan resultados particularmente interesantes es el de los procesos de integración económica, cuya importancia se hace evidente en el hecho de que alrededor del 60% del comercio mundial es de carácter intrarregional. Para el caso de los países de América Latina se sustentan empíricamente dos argumentos que hacen deseables las políticas de promoción de procesos de integración. El primero de ellos es que el comercio intrarregional, en lugar de ser sustituto, es complementario del extrarregional. Así, los sectores económicos que exhiben un alto esfuerzo exportador hacia la región también lo tienen, en paralelo o con posterioridad, hacia mercados extrarregionales. El segundo argumento se refiere al tipo de sectores y productos en los cuales se concentra el comercio intrarregional de América Latina. Estos sectores y productos tie-

nen características tecnológicas más propensas a generar externalidades positivas que aquellos que se dirigen a mercados extrarregionales o hacia el mercado interno. Se trata, además, de sectores como el de productos químicos, la maquinaria no eléctrica y el equipo de transporte, "en que la demanda internacional tiende a ser más dinámica y la evolución de los precios más estable y favorable en el largo plazo" (pág. 119).

Antes de pasar a comentar sobre las otras dos partes del libro, quisiera expresar una crítica cordial a una de las conclusiones de los capítulos sobre política comercial, según la cual "una regla esencial para la política comercial es ser altamente selectiva" (pág. 194). En un comienzo, es muy válido el principio que se establece sobre "la necesidad de concentrar las acciones públicas en pocas áreas o factores estratégicos y muy bien seleccionados" (*ibíd.*). Sin embargo, este principio se enfrenta a las grandes deficiencias y restricciones que tienen en la práctica los gobiernos. Los intentos de los gobiernos por escoger sectores para ser apoyados de manera selectiva introducen peligros burocráticos y riesgos de corrupción que hacen que a la postre, muy probablemente, los criterios empleados para esa escogencia terminen estando más lejos del óptimo que los que conllevaría el libre funcionamiento del mercado.



Los problemas que conlleva la escogencia de sectores y productos para ser apoyados de manera especial por el gobierno podrían reducirse en alguna medida si se usaran lo que en el libro denominan "políticas de graduación automática". A través de esas políticas, el gobierno otorgaría apoyos relativa-

FAUNA Y FLORA

EN LA COLECCIÓN FILATÉLICA



Frailejón, *Espeletia grandiflora*
 Imprenta Estatal de Austria
 10 de mayo de 1960
 Reg. 56.



Curuba, *Passiflora mollissima*
 Imprenta Estatal de Austria
 10 de mayo de 1960
 Reg. 58.



Callithea philotima
 Thomas de la Rue de Colombia
 18 de abril de 1991
 Reg. 952.

Ave: *Piculus rivolli* Flor: *Meriania*
 Thomas de la Rue de Colombia
 6 de septiembre de 1977
 Reg. 466.



Ave: *Onychorhynchus coronatus* Flor: *Jacaranda copaia*
 Thomas de la Rue de Colombia
 6 de septiembre de 1977
 Reg. 469.



Ave trepatroncos, *Ziphorhynchus picus*
 Carvajal S. A.
 6 de agosto de 1985
 Reg. 787.



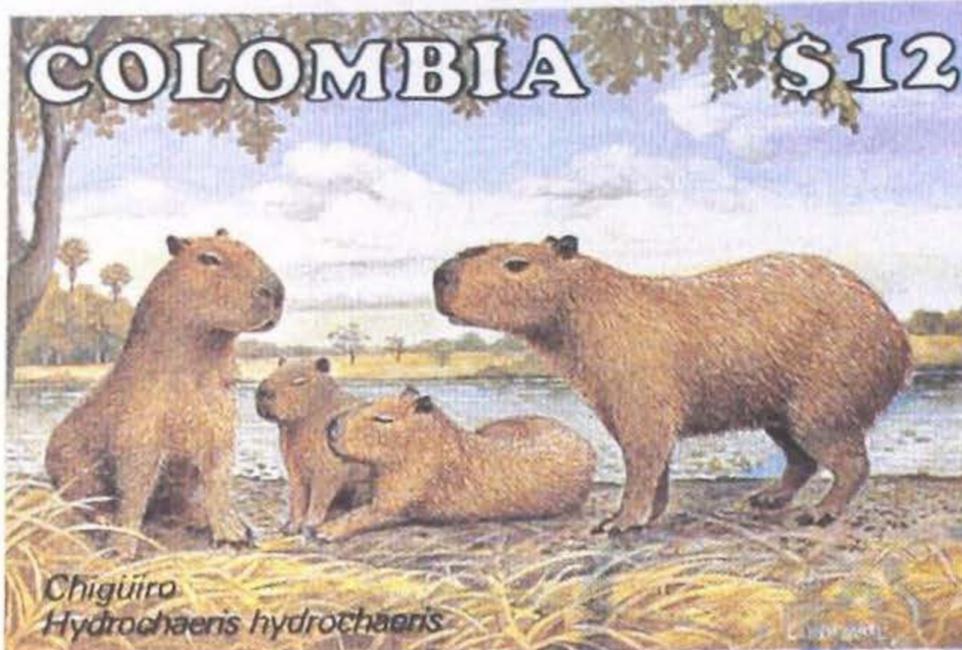
Pargo pluma *Lachnolaimus plumatus*
 Casa de Moneda y Timbre de España
 25 de agosto de 1966
 Reg. 219.



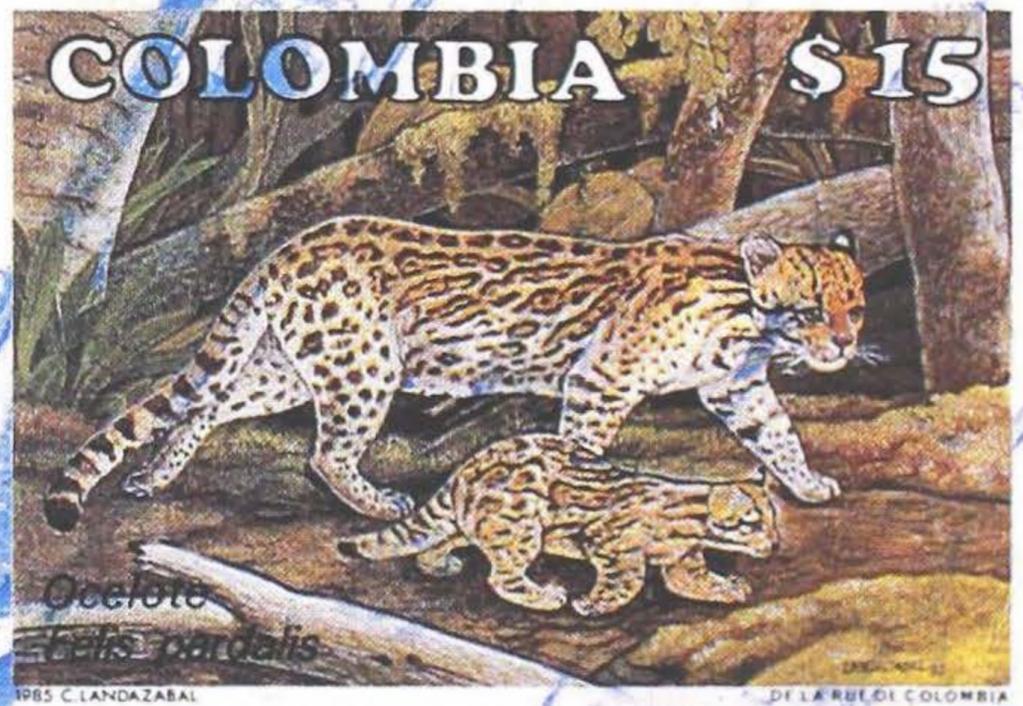
Pez volador, *Cypselurus pacificensis*
 Casa de Moneda y Timbre de España
 25 de agosto de 1966
 Reg. 220.



Ballena jorobada *Megaptera novaeangliae*
 Thomas de la Rue de Colombia
 31 de mayo de 1991
 Reg. 959.



Chigüiro *Hydrochaeris hydrochaeris*
 Thomas de la Rue de Colombia
 12 de abril de 1985
 Reg. 782.



Ocelote *Felis pardalis*
 Thomas de la Rue de Colombia
 6 de agosto de 1985
 Reg. 783.



Danta, Tapir de montaña, *Tapirus pinchaque*
 Thomas de la Rue de Colombia
 6 de agosto de 1985
 Reg. 785.

mente generales, no escogiendo sectores, sino definiendo los criterios que deban cumplir sus beneficiarios y suspendiendo esos apoyos para cada sector o producto una vez alcanzados los objetivos que se busquen. Así, por ejemplo, el gobierno podría ofrecer apoyos especiales a sectores que se encuentren en la fase de penetración de nuevos mercados internacionales con criterios que impliquen la suspensión de esos apoyos inmediatamente se halla consolidado esa penetración. Debo decir, sin embargo, que aunque este tipo de ideas me parece muy atractiva desde un punto de vista conceptual, sería necesario desarrollarlas y hacerlas mucho más operativas antes de poder evaluar sus costos y beneficios. A pesar de su atractivo teórico, en principio creo que los problemas tanto económicos como de economía política que podría generar su aplicación práctica son superiores a los beneficios que pudieran obtenerse.

Este tema me permite pasar a un breve comentario sobre la parte del libro dedicada a las Políticas de desarrollo productivo. El resultado más interesante de los capítulos dedicados a este tema es quizá que "las diferencias de productividad total de los factores entre distintos países no se deben tanto a la concentración en sectores de baja productividad (como se argumentaba hasta hace algunos años) como a que se trabaja muy por debajo de las mejores prácticas en casi todos los subsectores industriales, incluso en los sectores de bienes intermedios y de bienes de capital" (pág. 216). Lo anterior a mi juicio refuerza la idea de que el Estado no debe escoger sectores, productos o tecnologías que ameriten ser apoyados más que otros, ya que sería demasiado difícil encontrar criterios técnicos para ello.

A este respecto considero muy útil la distinción que el libro plantea de manera muy clara entre, por un lado, las "políticas microeconómicas", que apoyan directamente las operaciones de empresas o sectores particulares, así como el desarrollo de tecnologías específicas, y, por otro lado, las políticas "horizontales" o "mesoeconómicas", que apoyan la competitividad sistémica del entorno en que están insertas las empresas. Más específicamente, las políticas mesoeconómicas son aquellas

"centradas en llenar los vacíos y superar los cuellos de botella más críticos de los mercados de factores, como son las políticas de innovación y difusión de tecnología, capacitación, promoción de exportaciones, financiamiento y desarrollo de infraestructura" (pág. 237).

Personalmente considero mucho más claro el papel del Estado en las llamadas políticas mesoeconómicas que en las microeconómicas. Pese a los argumentos teóricos que pueda haber también a favor de las segundas, en la práctica los gobiernos carecen de capacidad técnica para escoger los productos y las tecnologías específicas que ameritan ser apoyadas en lo microeconómico. Los gobiernos, además, son demasiado propensos a la corrupción, la cual se promueve fácilmente cuando en el suministro de apoyos específicos debe entrarse a escoger entre empresas particulares.

Para terminar este comentario refiriéndome a la tercera parte del libro, sobre Estabilidad macroeconómica y flujos financieros internacionales, quisiera decir que posiblemente es en este campo donde la nueva publicación contiene aportes más novedosos por parte de la CEPAL.



Aunque pueda sonar paradójico, encontré particularmente interesante el hecho de que el libro haya sido escrito con anterioridad a la gran crisis financiera que se ha desatado entre 1997 y 1998, después de las devaluaciones masivas de los países asiáticos y del desplome más reciente de la moneda rusa. Y digo que lo encontré particularmente interesante por cuanto estos hechos recientes, más que dejar al libro desactualizado, lo que muestran es la trascendencia de las precauciones que

allí se sugieren acerca del proceso de globalización financiera mundial.

De hecho, pese a estar escrito antes de que se manifestaran los primeros síntomas de la crisis financiera actual, en la tercera y última parte del libro se plantean y se prevén muchos de los problemas que hoy son absolutamente evidentes. En esa parte del libro se muestra la relevancia de definir una secuencia apropiada para la liberalización financiera y se destacan los peligros de no atenderla con suficiente gradualidad y pragmatismo. Se ilustra allí la forma como la liberalización financiera en los países desarrollados se hizo a lo largo de muchos años y con gran cautela. Se hace además una detallada discusión, tanto conceptual como empírica, sobre los inconvenientes y peligros que pueden surgir de una apertura indiscriminada a los flujos de capital internacionales y en particular a los de corto plazo.

Sin desconocer los grandes beneficios que están asociados con un proceso de apertura y globalización en el frente financiero, la CEPAL avanza en varias propuestas para regular ese proceso de manera apropiada y hace una defensa de esquemas como los que vienen aplicando de tiempo atrás países como Chile y Colombia para desestimular los ingresos de capitales de corto plazo y excesivamente volátiles. Debe destacarse que con la evolución de los acontecimientos recientes, este tipo de posiciones viene ganando rápidamente apoyo, incluso de parte de entidades que en el pasado no las compartían. Este es el caso del Banco Mundial y del BID y en menor grado del Fondo Monetario Internacional.

Algunas de las propuestas esbozadas en esta parte del libro, además, han tenido desarrollos recientes por parte de la propia CEPAL que las complementan y las hacen más operativas. Así, por ejemplo, en un foro reciente sobre la crisis asiática organizado en Bogotá por la Contraloría General de la República, el actual Secretario General de la CEPAL, doctor José Antonio Ocampo, avanzaba en una interesante propuesta de regulación consistente en el establecimiento de requisitos variables de liquidez a los fondos extranjeros que hacen inversión de cartera en las llamadas economías emergentes, de tal forma que

esa inversión se vea relativamente desestimada cuando se empiezan a generar desequilibrios macroeconómicos como consecuencia de grandes entradas de capitales.

De manera más general, el doctor Ocampo insistía en dicho foro en un punto que surge claramente de los análisis del libro que estamos comentando. Decía textualmente que "el centro de atención debe ser el manejo de las bonanzas en flujos de capitales y no las crisis, ya que estas son, en muchos sentidos, el resultado inevitable de bonanzas mal manejadas" (revista *Economía Colombiana*, Contraloría General de la República, agosto de 1998, pág. 5).

Por supuesto, cada uno de los muchos temas tratados en el nuevo libro de la CEPAL justificaría comentarios y debates en mayor detalle. Precisamente por ello, creo que el libro constituye un gran aporte a la discusión económica actual en América Latina.

LEONARDO VILLAR GÓMEZ
Codirector del Banco de la República

Las opiniones aquí expresadas son de responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen la opinión de la Junta Directiva del Banco de la República.

¿Un libro por accidente?

La guerra con el Perú

Alberto Donadío

Planeta Colombiana Editorial, Santafé de Bogotá, 1995, 306 págs.

Es cierto: el tema de la guerra con el Perú, en 1932, no ha sido debidamente estudiado; por eso este libro llena en buena medida un inmenso vacío. Puede preguntarse uno qué han estado haciendo en la maestría del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo, adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, en las carreras de ciencias políticas y de historia. Este libro no es el resultado de la formación de líneas de investigación en torno a historia comparada de América Latina, historia diplomática o algo semejante. Este libro

parece haber nacido, más bien, de la iniciativa individual y no de un plan investigativo de algún departamento universitario. Aún más: parece ser el resultado de esos hallazgos documentales permitidos por el azar y no por previas preocupaciones investigativas que definan prioridades. "Este libro se inició por accidente", es la frase entre absoluta y condenatoria que coloca el autor en el prólogo. De la espontaneidad suelen surgir cosas maravillosas, pero también es buen indicio de la pobreza de nuestra cultura académica universitaria, que no sabe organizar grupos de investigación en torno a problemas fundamentales.



Tener la oportunidad de consultar un archivo inexplorado es una experiencia apasionante que merece ser aprovechada en todo su rigor. Ese fue acaso el principal logro de Alberto Donadío; sin duda hay una intensa y exhaustiva labor documentaria que precede su libro y un aporte a un tema sepultado por el olvido, aunque los hechos pertenezcan a la historia colombiana y latinoamericana de este siglo. Pero, eso sí, podemos relativizar su aporte en el tratamiento interpretativo de todo ese material documental, de las preguntas que orientaron el trabajo, de los énfasis en la reconstrucción histórica, de la sistematicidad de su libro, del examen de las causas y de las consecuencias de aquel conflicto.

En general, es un libro bien escrito, aunque hay algunas comas atravesadas o ausentes. Por momentos se vuelve apasionante, a pesar del desorden general de la exposición: es un síntoma grave encontrar capítulos de más de veinte páginas al lado de otros que no superan las tres. Eso suele decir que la

materia del libro no corresponde a un orden jerárquico claro, a un plan temático que corresponda con la solución de determinados interrogantes. En el libro de Donadío hay una propensión al retrato de los principales protagonistas del conflicto, como si retornáramos a la versión romántica de las personalidades determinantes en los procesos.

Ahora bien, hay algo más inquietante que merece discutirse ante este y otros posibles trabajos investigativos de índole semejante, y tiene que ver con la perspectiva que debe asumir el investigador. La historiografía sobre el conflicto colombo-peruano está plagada de versiones nacionalistas y patrioterías, de protagonistas de la contienda que informan sobre sus particulares odios con las debidas exageraciones. El libro de Donadío está exento de esas pequeñeces, pero no aborda el análisis del conflicto desde una perspectiva global relacionada con los apetitos mercantiles de un capitalismo en época de crisis, desde la secular subordinación de nuestros países a la diplomacia agresiva de Europa y de Estados Unidos. Es decir, el análisis se estanca en el esquema de nuestros parroquianos dirigentes políticos que improvisaban fórmulas de solución al litigio.

Para el autor, el conflicto fue "un subproducto de la explotación cauchera"; por eso inicia su libro con un capítulo dedicado a establecer las tensiones que había generado la casa Arana en la región del litigio fronterizo. En cuanto a antecedentes de la guerra con el Perú, no va más allá, y ese es un desacierto rotundo. De hecho, los conflictos entre Perú y Colombia tienen un historial que no se escapa al complejo, tortuoso e incompleto proceso de la formación de las naciones latinoamericanas. Forma parte, además, de la historia de subordinación y dependencia con respecto, primero, a las potencias europeas del siglo XIX y, después, a las ambiciones expansionistas de Estados Unidos. De tal modo que, en rigor, la presentación de los antecedentes debió cubrir un trecho más amplio en que encontraríamos una tradición diplomática en cada país con unos rasgos notorios de sumisión o de independencia con respecto a las ambiciones de las grandes potencias económicas.