

EL FRENTE NACIONAL EN COLOMBIA Y SU RELACIÓN CON EL
DESARROLLO EMPRESARIAL

JASON RUBEN CRUZ GONGORA



UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN
PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS
BOGOTÁ
2011

EL FRENTE NACIONAL EN COLOMBIA Y SU RELACIÓN CON EL
DESARROLLO EMPRESARIAL

JASON RUBEN CRUZ GONGORA

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE
ADMINISTRADOR DE EMPRESAS

ASESOR
CARLOS HERNAN PÉREZ GOMEZ

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN
PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS
BOGOTÁ
2011

CONTENIDO

RESUMEN	1
ABSTRACT	2
INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO 1: PANORAMA DEL FRENTE NACIONAL	5
1.1 ANTECEDENTES DEL ORIGEN DEL FRENTE NACIONAL	5
1.2 LOS ACUERDOS DE BENIDORM Y SITGES	13
1.2.1 Acuerdo Benidorm	13
1.2.2 Acuerdo Sitges	14
1.3 EVOLUCIÓN DEL FRENTE NACIONAL	16
CAPÍTULO 2: GOBIERNOS DEL FRENTE NACIONAL Y POLÍTICAS ECONÓMICAS	21
2.1 EL PROYECTO ECONÓMICO DEL FRENTE NACIONAL	21
2.2 PRIMER GOBIERNO: ALBERTO LLERAS CAMARGO 1958-1962	35
2.3 SEGUNDO GOBIERNO: GUILLERMO LEÓN VALENCIA 1962-1966	41
2.4 TERCER GOBIERNO: CARLOS LLERAS RESTREPO 1966-1970	50
2.5 CUARTO GOBIERNO: MISAEAL PASTRANA BORRERO 1970-1974	55
CAPITULO 3: COMPORTAMIENTO DE LOS PRINCIPALES SECTORES ECONÓMICOS DURANTE EL FRENTE NACIONAL	61
3.1 SECTOR FINANCIERO	61
3.2 ASOCIACIONES GREMIALES	65
3.3 URBANIZACIÓN	67
3.4 LA PRODUCCIÓN CAFETERA	69
3.5 SECTOR PÚBLICO	73
3.6 INDUSTRIA	76

CONCLUSIONES	86
RECOMENDACIONES	90
REFERENCIAS	91
ANEXO	95

RESUMEN

El Frente Nacional fue una coalición política entre los partidos tradicionales de Colombia entre los años 1958 a 1974, como una alternativa para hacer frente a un periodo de violencia y retaliaciones partidista que vivió el país, unos de los periodos históricos de grandes acontecimientos económicos, políticos y sociales no solo internos sino también en el ámbito internacional. El principal acuerdo político del frente nacional después del derrocamiento de Gustavo Rojas Pinilla era la reorganización del país mediante la alternancia en el poder de los partidos liberal y conservador.

Dentro de los principales intereses del Frente Nacional se encontraba definir una política económica, social y de modernización del Estado mediante un proceso concertado no solo con fuerzas políticas sino con los gremios económicos que se habían consolidado como voceros del empresariado y los diferentes grupos económicos. Sin embargo, no siempre fue posible; algunas medidas generaron molestia entre dichos sectores y otras fueron hechas en concertación con el gobierno de los Estados Unidos y no con las asociaciones gremiales colombianas, en atención al modelo de desarrollo keynesiano y la influencia de la teoría estructuralista cepalina.

Palabras Clave: Historia de Colombia, Frente Nacional, gremios económicos, Partido Conservador, Partido Liberal.

ABSTRACT

The National Front was a political coalition between the traditional parties of Colombia between the year 1958 to 1974, as an alternative to face a period of violence and retaliaciones partisan that lived through the country, some of the historical periods of big economic, political and social events not only internal but also in the international area. The principal political agreement of the national front after Gustavo Rojas Pinilla's overthrow was the reorganization of the country by means of the alternation in the power of the liberal and conservative parties.

Inside the principal interests of the National Front enconstrabà to define an economic, social politics and of modernization of the State by means of a compound not alone process with political forces but with the economic unions that had been consolidated as spokesmen of the business community and the different economic groups. Nevertheless, not always it was possible; some measures generated inconvenience between the above mentioned sectors and others were done in conciliation by the government of the United States and not by the trade-union Colombian associations, in consideration of the model of Keynesian development and the influence of the theory estructuralista cepalina.

Key words: History of Colombia, National Forehead, economic unions, Conservative party, Liberal party.

INTRODUCCIÓN

El Frente Nacional ha constituido una de las etapas históricas más importantes de la historia de Colombia, por cuanto se dio un proceso de concertación política entre los partidos tradicionales, repercutió en un direccionamiento de la sociedad colombiana bajo la influencia Keynesiana y Cepalina de intervencionismo de Estado y modernización de la economía, donde el sector empresarial y los gremios económicos tuvieron un protagonismo con características particulares en la relación con el poder político bajo el llamado Frente Nacional.

Con este estudio se realiza una aproximación a la caracterización de las relaciones que se dieron entre el sector empresarial y el gobierno del Frente Nacional, época que va desde finales de la década de 1950 hasta mediados de los años 70s. Se evidencia el puente existente entre el sector empresarial del país y el proyecto político de la época. En este sentido, se analiza el Frente Nacional desde una perspectiva bilateral: por un lado, la del gobierno de turno, en su alternancia de los partidos políticos Liberal o Conservador y, por otro, la situación del sector empresarial colombiano, representado en sus diferentes gremios, (cafetero, financiero, público e industrial), los cuales siempre han representado los intereses de los empresarios y se han constituido como órganos de presión y/o participación en las grandes decisiones del gobierno. Las tendencias, posturas y participación de los gremios económicos como representación del sector empresarial y la manera cómo el bipartidismo legisló a favor o en contra, constituyen referentes de análisis en el presente estudio.

En primera instancia se muestra una breve descripción sobre los antecedentes que originaron el frente nacional y sus tendencias en la caracterización de la política económica del Estado, sin desconocer la influencia de los movimientos sociales especialmente a nivel de América Latina.

En segunda instancia se analizan las medidas de política económica y social adoptadas por el gobierno que favorecieron o afectaron los intereses de los gremios y grupos económicos, los cuales se gestaron bajo un proceso de modernización y de desarrollo de la economía colombiana.

CAPÍTULO 1: PANORAMA DEL FRENTE NACIONAL

1.1 ANTECEDENTES DEL ORIGEN DEL FRENTE NACIONAL

Terminada la segunda guerra mundial, comenzó el empoderamiento de las dos grandes potencias con regímenes económicos contra-puestos: Estados Unidos como potencia que encarnaba el capitalismo y la Unión Soviética abanderada del régimen socialista, lo cual desembocó en el inicio del periodo de la llamada guerra fría, la carrera armamentista y la conquista de los espacios siderales, pero también la neocolonización de nuevos mercados de países subdesarrollados ó en vías de desarrollo.

A nivel latinoamericano la influencia de estas tendencias marcó nuevos rumbos de la historia de muchos países. Colombia no era ajena la influencia del nuevo orden económico mundial, pero ante todo vivía una situación estructural interna muy particular. Con la muerte del Caudillo Liberal Jorge Eliecer Gaitán se desencadenó una guerra civil intestina protagonizada por el bipartidismo, que luchaba con ahínco por la conquista del poder político del Estado, lo cual originó grandes efectos económicos, políticos y sociales en su proceso de desarrollo.

El bipartidismo y la guerra civil de mediados del siglo XX, dieron como resultado una crisis política, económica y social. Justo en medio de este período, Gustavo Rojas Pinilla, llegó al poder el 13 de junio de 1953, en medio de una atmosfera esperanzadora que veía en este una forma de recomponer la sociedad (Echeverri, 1990). En su apoyo concurrieron las élites partidistas, los militares, la Iglesia Católica y los empresarios, unidos en su deseo de que ésta fuera una solución para poner fin al caos reinante en el país tras varios años de violencia partidista. Inicialmente, los partidarios de Rojas vieron cumplidas sus expectativas.

Gustavo Rojas Pinilla logro darle tranquilidad al país, y provocó la entrega de armas por parte de algunos líderes de las guerrillas.

Este gobierno no sólo era apoyado por la sociedad en general que veía en él una forma de salir de la crisis, sino que además, fue apoyado, desde sus inicios, por los principales sectores económicos.

En los primeros meses de dicho gobierno las relaciones con los sectores económicos del país fueron cordiales, pero luego se empezaron a sentir molestias cuando el gobierno del general empezó a adoptar medidas con las que las asociaciones gremiales no estaban de acuerdo: injerencia directa del Estado sobre algunas actividades productivas, establecimiento de nuevos impuestos, desviación de los créditos de fomento hacia el sector público, que hasta ahora habían sido para el sector industrial, creación de empresas públicas que competían directamente con el sector privado, particularmente con la banca, suscripción obligatoria de bonos públicos de parte del sector privado, la expedición de un decreto contra los monopolios y además el aumento del subsidio a las importaciones efectuadas con divisas del mercado oficial.

Si bien estas medidas generaron inconformismo en algunos sectores económicos, especialmente en el bancario, los gremios económicos no tenían el suficiente poder ni la influencia para sentar su voz de inconformismo.

Otros indicadores de las políticas económicas del gobierno de Rojas Pinilla se reflejan en cifras. Durante su mandato el crecimiento económico cayó de 7% en 1954 a 2.2% en 1957 (Planeación Nacional, 1998). Al mismo tiempo, la política compensatoria del gobierno, respaldada por los ingresos esperados de una bonanza cafetera a mediados de los cincuenta, generó un déficit fiscal sin precedentes, agravado por la deuda externa contraída para suplir los recursos necesarios para los programas de inversión social; la inflación aumentó de 4% en

el año 1954 a más de 23% en el año 1957, lo que encareció el costo de vida; una reforma fiscal del año 1954, impuso la tributación de los dividendos derivados de acciones y bonos de empresas (Echeverri, 1990). De acuerdo con la Andi¹, esta "*doble tributación*" desestimuló uno de los instrumentos claves para profundizar el proceso de industrialización y democratizar la propiedad (Pizarro, 1999). Finalmente, como respuesta a la creciente deuda externa, el gobierno de Rojas restringió las importaciones, lo que afectó los intereses comerciales de todos los sectores económicos.

Estos eventos empezaron a generar conflictos y posiciones divergentes entre dos de las asociaciones gremiales más fuertes en Colombia: la Andi y Fenalco². Sin embargo, ambos gremios coincidían en su oposición a la creciente intervención estatal del gobierno de Gustavo Rojas Pinilla, en la economía y la banca. Desde 1954 la Andi había expresado sus dudas sobre la conveniencia de la permanencia del general en el poder. En respuesta, el gobierno adoptó algunas medidas de fomento industrial, que incluyeron exenciones tributarias, oportunidades de refinanciación y protección para estimular la sustitución de importaciones. Sin embargo, estas medidas resultaron insuficientes para

¹ La Asociación Nacional de Industriales (ANDI) fue fundada el 28 de abril de 1958. La ANDI es una entidad sin fines de lucro, con proyección nacional. Sus propósitos son: Representar y apoyar a las empresas del sector industrial, velar por sus derechos y propiciar la solución de los problemas que de manera general o particular afectan su desenvolvimiento.

² La Federación Nacional de Comerciantes - fue creada en el año de 1945 por un grupo de comerciantes, durante la presidencia del doctor Alberto Lleras Camargo, como respuesta a las duras medidas políticas monetarias del anterior gobierno de Alfonso López Pumarejo. Desde aquella época se constituyó como una entidad gremial, de carácter permanente, civil y privado, sin ánimo de lucro, encargada de fomentar el desarrollo del comercio y de orientar, representar y proteger sus intereses, dentro de un criterio de bienestar y progreso del país. La Federación actúa de acuerdo con las leyes Colombianas, siendo su finalidad la de promover el desarrollo del comercio privado de bienes y servicios, y propende por el afianzamiento de las instituciones democráticas del país. Como Gremio, aglutina a los comerciantes particulares que realizan actividades mercantiles ajustadas a las leyes y a los principios de la moral y la ética comercial, velando porque la actividad comercial continúe desempeñando en el futuro la función social, política y económica que corresponde.

apaciguar los ánimos empresariales y prevaleció el temor de que la escasez de comercio exterior afectara aún más la producción industrial y el comercio.

Los motivos anteriormente expuestos permitieron el cambio de actitud de los gremios económicos frente al gobierno del momento. Inicialmente apoyaron al gobierno militar que disminuyó la violencia política, pero este mismo gobierno, con el tiempo, desarrolló tendencias populistas que atacaron los privilegios económicos de la élite industrial y comercial del país. Por ello, al final, ésta élite se alió con los partidos tradicionales (liberal y conservador) y apoyó la caída del régimen militar y la implantación de uno nuevo que había de llamarse Frente Nacional.

Tras la baja de los precios del café, el Gobierno perdió capacidad de gasto público y su forma populista de manejar la economía quedó sin fondos para sostenerse. Los principales problemas en materia económica para entonces eran la inflación interna, una deuda pública creciente, una disminución de las reservas de divisas, el alza del dólar y una gran fuga de capitales (Echeverri, 1990). Aquí se vislumbra una carencia efectiva de políticas económicas encaminadas al fortalecimiento del desarrollo de la economía, lo cual generó inconformismos sociales y resentimiento por parte de las empresas representadas por sus gremios económicos.

Antes de la caída de Rojas Pinilla, las bases del Frente Nacional se comenzaron a definir en la ciudad española de Benidorm tras las reuniones y encuentros que sostuvieron Laureano Gómez (en nombre del Partido Conservador³) y Alberto Lleras Camargo (en nombre del Partido Liberal⁴). En ese

³ El Partido Conservador Colombiano, es uno de los dos partidos políticos tradicionales de Colombia, fundado en 1849 por los señores Mariano Ospina Rodríguez y José Eusebio Caro. Disputó el poder con el Partido Liberal Colombiano desde mediados del siglo XIX hasta 2002 tiempo en el que primó un sistema bipartidista. Desde su fundación hasta 1957 esta disputa estuvo enmarcada en la violencia política y varias guerras civiles. Desde los años 1930 hasta el 2002 se mantuvo como la segunda fuerza en el

momento, se tenía claro que el objetivo principal del Frente Nacional era conseguir la paz del país y lograr acabar con los numerosos grupos armados fuera de la ley que operaban en el territorio nacional. El punto más fuerte de la crisis con el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla, se dio el 7 de mayo de 1957, cuando Alberto Lleras Camargo, como jefe del movimiento civil de oposición al régimen, decretó la huelga general, que contó con la participación de algunos sectores del comercio capitalino, la industria nacional y los bancos (Bermúdez, 1998). Este “frente civil” desencadenó un paro patronal de varios días. Este paro, culminó el 10 de mayo de 1957 con la renuncia del General Rojas Pinilla y la instauración de una Junta Militar, que luego dio paso al comienzo del Frente Nacional.

Inicialmente, el frente interpartidista de oposición al gobierno del general Rojas Pinilla tomó la denominación de Frente Civil, nombre que debió cambiarse, a la caída de Rojas el 10 de mayo de 1957, por el de Frente Nacional, para despejar la idea de que se trataba de una coalición contraria a las Fuerzas Armadas, especialmente cuando se tomó la decisión de juzgar únicamente al general Rojas, sin incluir el resto de los miembros de la institución castrense. Esta decisión pretendía buscar una total fidelidad de las fuerzas armadas a las instituciones del Frente Nacional.

Por otra parte, los protagonistas de la política bipartidista encabezados por Gómez y Lleras consideraron que el plebiscito⁵ popular era la vía más idónea para

Congreso después del Partido Liberal. En la actualidad, hace parte de la coalición que apoya el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos.

⁴ El Partido Liberal Colombiano es uno de los dos partidos políticos tradicionales de Colombia, fundado en 1848 basándose en las ideas del General Francisco de Paula Santander. Considerado a sí mismo como una coalición de matices de la izquierda democrática, ideológicamente se establece en la socialdemocracia.

⁵ El plebiscito es uno de los mecanismos de participación que brindó la Constitución para que los colombianos participen en las decisiones políticas que los afecta. El plebiscito lo convoca el Presidente de la República (previo respaldo escrito de todos los Ministros) cuando crea conveniente consultar al pueblo acerca de una decisión que se piensa tomar. El procedimiento para convocar un plebiscito está condicionado por unas normas que cada Gobierno que desee hacer uso de él debe seguir:

alcanzar la restauración de las instituciones civiles. La complejidad de la situación política, económica y social del país no podía ser resuelta mediante una Asamblea Constituyente⁶ que le diera total legitimidad al nuevo régimen político. Dado el enfrentamiento entre la fracción ospinista (que había coadyuvado a la caída de Laureano) y el laureanismo (que acusaba a Ospina de connivencia con el gobierno militar), el voto popular era otra alternativa que permitiría superar el enfrentamiento de las dos fracciones del partido conservador.

En esta contienda política, el sector empresarial y los gremios económicos también tuvieron su participación logró auspiciar la derrota de Rojas Pinilla, lo cual es una muestra del poder de los gremios en las décadas de los cuarenta, cincuenta y sesenta. Los gremios económicos como fuerza económica con incidencia política, se gestaron en su mayoría en los años 40 como resultado del proceso de industrialización de la post-guerra. Estos se constituyeron como entidades sin ánimo de lucro que tenían el objetivo de representar y fomentar los intereses de los empresarios de los distintos sectores de la economía (Dávila, 1999). Los gremios económicos adquirieron un matiz protagónico dado el contexto proteccionista de la estrategia de industrialización y sustitución de importaciones⁷,

El Presidente puede convocarlo siempre y cuando la política o decisión que se piensa consultar no sea una que, por su naturaleza, deba ser aprobada por el Congreso.

Así mismo, el Presidente debe informar al Congreso, al momento de convocar el plebiscito, las razones para realizarlo, así como la fecha fijada para que se lleve a cabo la votación por parte de los ciudadanos. Esta votación debe ser no antes de un mes (treinta días) y no después de cuatro meses (ciento veinte días) de haber sido convocado dicho plebiscito. Además, la fecha de la votación no puede, en ningún caso, coincidir con la de otras elecciones.

⁶ Una Asamblea o Convención Constituyente o simplemente Constituyente es una reunión nacional de delegados del pueblo—no representantes—elegidos o designados con el objetivo específico formar las reglas de funcionamiento y distribución del Poder como fundamento del su sistema político y social y de plasmar estas reglas a través de un pacto político en una Constitución que fijara reglas para la construcción de un nuevo Estado y de convivencia entre el Poder público y la sociedad, con la obligatoriedad de, si es Asamblea, de seguir el Principio de División de poderes y, si es Convención, con el límite de no desconocer los Derechos Fundamentales ya reconocidos Una asamblea o congreso constituyente es un organismo colegiado que tiene como función reformar o redactar la constitución, dotado para ello de plenos poderes o poder constituyente al que deben someterse todas las instituciones públicas.

⁷ El término Industrialización por Sustitución de Importaciones, reconocido por sus siglas, ISI, es el proceso por el cual aquellos Bienes que antes importaba el país, pasan a ser producidos internamente.

que implicaba un cercano vínculo entre empresarios y Estado, por medio de la provisión de licencias, permisos y la fijación de políticas sectoriales, los gremios fueron efectivos en la canalización de privilegios hacia sus representados. Tal es el caso de la Andi y de Fenalco. En ausencia de una tradición corporativista sólida y a pesar de que la afiliación a los gremios era y sigue siendo voluntaria, los gremios colombianos eran los intermediarios individuales efectivos entre los gobiernos y los distintos sectores empresariales (Dávila, 1999). Así lo demuestra su capacidad de acción colectiva desplegada ante una situación de crisis generalizada como parte del Frente Civil.

La fuerza política de estas agremiaciones se debía, en parte, a la cercana relación entre élites partidistas y económicas. Además de estos nexos informales, los gremios también han tenido una vinculación formal al proceso de toma de decisiones. A nivel organizacional, la fuerza política gremial de la época del Frente Nacional, se encontraba concentrada en un número limitado de asociaciones, compuesta por sólo cinco gremios (Andi, Fenalco, Asobancaria⁸, FNC⁹ y la Sac¹⁰). Esto era posible en una economía que, como la colombiana de mitad de siglo, era poco diferenciada.

⁸ Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia: agrupación colombiana que reúne a compañías vinculadas al sector de banca y finanzas, cuyo objetivo es Representar y defender los intereses legítimos de sus miembros frente a las autoridades y demás personas y entidades de carácter público o privado, nacionales e internacionales, promover y mantener la confianza del público en el sector financiero y proteger su imagen; ampliar y mejorar permanentemente el conocimiento público acerca de la naturaleza y función de la actividad financiera y Contribuir con la modernización del sector financiero y prestar aquellos servicios de apoyo a su actividad que puedan ser desarrollados más eficientemente de manera colectiva y cuando la conveniencia lo determine.

⁹ En 1927, los cafeteros colombianos se unieron con el fin de crear una institución que los representara nacional e internacionalmente y que velara por su bienestar y el mejoramiento de su calidad de vida. Así nació la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

¹⁰ Sociedad de Agricultores de Colombia. Está integrada por agricultores, ganaderos, piscicultores, silvicultores, profesionales de la producción rural, personas jurídicas del mismo carácter y las entidades gremiales constituidas por ellos. Fue fundada el 15 de diciembre de 1871, con el objeto de “promover el adelanto y defender, por medio de la discusión pública, los intereses del sector. Es una entidad de derecho privado, sin ánimo de lucro.

El temor de que se hubiera "gremializado" la política, como lo expresó en su momento el ex-presidente López Michelsen¹¹, en alusión a la preponderancia que los representantes del sector privado alcanzaron en el proceso político, pudo ser excesivo. En efecto, el poder gremial era dependiente de las condiciones específicas creadas por el Estado para la distribución de beneficios sectoriales, como licencias y permisos. Sin embargo, la actuación del empresariado organizado durante la administración del general Rojas Pinilla y su rol en la caída del general, muestra la capacidad de organización y de influencia que de hecho tenían los gremios, a pesar de que durante este período estaban estructurándose e industrializándose los conglomerados en Colombia (Dangound, 1998). La situación descrita muestra claramente que Colombia en su proceso de industrialización, el sector empresarial ha sido abanderado a través de gremios económicos en la influencia y toma de decisiones de las políticas económicas a favor de sus intereses.

Este periodo de poder e influencia de los gremios se caracteriza, en gran medida, por una abundancia en el sector industrial. Así mismo, los grados de concentración industrial en el sector de alimentos, bebidas y textiles fueron más fuertes, por lo que la expansión de productos era necesaria; así, la promoción ligera de importaciones era una buena salida para la clase industrial, a la vez que permitía al capital extranjero entrar a la economía vía filiales (Dávila, 1999). Se pasó con ello, a un período en el cual la bandera de los gremios económicos del país fue la exportación, como una medida que, según ellos, permitiría no asfixiar el mercado interno. Sin embargo, los intereses agrarios comerciales, en ese entonces, pensaban mucho más que los intereses industriales en materia de política comercial (Echeverri, 1990). El comportamiento de los gremios económicos en representación del sector productivo deja ver la influencia de las

¹¹ **Alfonso Antonio Lázaro López Michelsen** ([Bogotá, 30 de junio de 1913 - 11 de julio de 2007](#)). Fue un político, abogado, catedrático y columnista colombiano que fue [presidente de Colombia](#) en el período (1974-1978).

teorías cepalinas de centro-periferia de sustitución de importaciones muy a pesar de los movimientos agrarios y estudiantiles que reclamaban reivindicaciones desde posturas izquierdistas influenciadas por la revolución cubana.

1.2 LOS ACUERDOS DE BENIDORM Y SITGES

Los lineamientos básicos mediante los cuales se dejaron consignados los postulados que regirían el funcionamiento del Frente Nacional en Colombia, quedaron consignados en dos acuerdos: Benidorm y Sitges. Conocer estos documentos, permite reconocer los orígenes de este período político, sus bases, sus implicaciones y dará luces acerca de la manera en la que se desarrollo esta coalición bipartidista.

1.2.1 Acuerdo Benidorm

Según Arcila (1997), el pacto denominado de Benidorm tiene como fecha julio 24 de 1956, suscrito en la ciudad española que tiene su nombre y es el fruto de la búsqueda de soluciones a la crisis colombiana que se vivía en el momento. Este acuerdo estableció los principios básicos que dieron firmeza al Frente Nacional. Sus planteamientos esenciales fueron los siguientes

- . “Las fuerzas armadas dentro del Estado tenían como finalidad la defensa de la nación
- . Se buscó crear una sucesión de Gobiernos fruto de la coalición de los partidos (lo que dio origen al Frente Nacional).
- . La violencia armada debía ser erradicada.
- . Condenar y erradicar la mala administración pública.
- . Mejorar el nivel económico de la población del país.

- . Restaurar las instituciones básicas que habían funcionado en el país y se encontraban maltrechas.
- . Instaurar elecciones libres y puras con el objeto de escoger a los mandatarios de la nación en todos sus niveles” Arcila (1997)

El acuerdo bipartidista y sus postulados fundamentales deja entrever la necesidad de restaurar el Estado de Derecho como garante del desarrollo económico donde el sector empresarial y sus gremios económicos pueden llegar a ocupar un papel preponderante en las decisiones de política económica y social

1.2.2 Acuerdo Sitges

Un año después a la firma del acuerdo Benidorm, y se describe el Acuerdo de Sitges como la necesidad de formular mecanismos mediante los cuales se iban a llevar a la práctica las ideas políticas contenidas en el primer acuerdo. “Las fórmulas precisas del ideario de Sitges fueron

- . Paridad (equilibrio de los partidos en los cargos públicos)
- . Plebiscito nacional
- . Carrera administrativa para los empleados públicos
- . Representación proporcional de los partidos en la composición del gabinete ministerial
- . Reestructuración de las fuerzas armadas
- . Transitoriedad del sistema del Frente Nacional” Arcila (1997).

El Acuerdo de Sitges propugna por una modernización del Estado, la representación bipartidista en armonía con las fuerzas militares capaces de garantizar la estabilidad política y con ella el fortalecimiento empresarial con la

participación del Estado. He aquí la influencia keynesiana del intervencionismo de Estado en la economía.

1.3 EVOLUCIÓN DEL FRENTE NACIONAL

Con el Frente Nacional se quiso racionalizar la contienda por el poder y formular principios políticos a efecto de llevar a los partidos, conservador y liberal, al poder (Arcila, 1997). Para alcanzar este objetivo y dar una paz política y social al país, el Frente Nacional sugirió unas instituciones prácticas y unos mecanismos funcionales, llamados a resolver la situación anómala en que se debatía Colombia. El frente nacional garantizó la alternancia del bipartidismo en el poder logró canalizar las fuerzas nacionales hacia un objetivo común: la paz de la República (Bejarano, 1996). Así mismo, el Frente Nacional trató otros aspectos no operativos, pero que configuraron verdaderos planteamientos de principios políticos esenciales en el devenir del Estado Colombiano, como la igualdad política de la mujer, el destinar un porcentaje no menor del 10% del presupuesto nacional para planes y programas educativos y los planteamientos de la organización de la justicia, a fin de obtener independencia del factor político y partidista (Escobar, 1998). La representación de la mujer y la búsqueda de un mejoramiento en las condiciones educativas pretendían cualificar la fuerza laboral para contribuir a una mayor eficiencia del aparato productivo y por lo tanto al fortalecimiento empresarial.

Las estructuras políticas del Frente Nacional fueron concebidas inicialmente para ejercer durante 16 años, los cuales correspondían por partido, a dos periodos presidenciales, pero en 1968 se estipuló que el sistema no sería cortado radicalmente, sino que paulatinamente sería eliminado. La competencia electoral libre se volvería a restablecer en 1974, y el requerimiento de compartir el poder ejecutivo terminaría en 1978. Sin embargo, la reforma estipulaba, que el partido ganador debía ceder cierto grado de poder, al partido perdedor (Paredes, 2007). Como resultado de esta fórmula de coalición, la alternancia en el poder se

prolongó hasta 1986, cuando el presidente liberal Virgilio Barco¹², después de ofrecer una participación insignificante para el partido opositor, regresó a la administración unipartidista.

Derrocado Rojas, una junta militar asumió el poder durante un período de transición que duro del 10 de mayo de 1957 al 7 de agosto de 1958. Durante este período, el 1 de diciembre de 1957, se convocó a un Plebiscito popular mediante el cual los colombianos aprobaron la creación del Frente Nacional, mecanismo impulsado por los partidos políticos para establecer la alternancia de poder como una estrategia para disminuir la violencia bipartidista gestada en años anteriores. Igualmente durante este periodo de la historia, se reanudan las elecciones del Congreso (Senado y Cámara) y cuerpos colegiales departamentales y municipales para establecer la composición de cada una de sus mitades (Escobar, 1998). Las dos elecciones anteriores, 1955 y 1957, nunca se realizaron debido al mandato de Rojas. En esta ocasión y en todas las siguientes elecciones del Frente Nacional, cada partido presentaba sus listas para competir con otros miembros de su partido. Si el partido político en turno hubiera estado idealmente unificado alrededor de un único candidato, no habría habido necesidad de elecciones para la presidencia, dado que se suponía de antemano quien podría ser el próximo

¹² Presidente de Colombia entre 1986 y 1990. Fue miembro del Partido Liberal Colombiano. Tras asumir la presidencia de Colombia, Barco emprendió el esquema gobierno-oposición para acabar con los vestigios del Frente Nacional, por lo que contó en su gabinete sólo con representantes del Partido Liberal. Su mandato tuvo como grandes ejes los programas contra la pobreza, el diálogo con las guerrillas y la lucha contra el narcotráfico. Su gobierno comenzó a aplicar un nuevo modelo de Administración Pública que buscaba cinco objetivos prioritarios: productividad social de los recursos públicos, democratización de la administración pública, eficiencia y responsabilidad de instituciones y funcionarios, capacidad de gerencia y administración y fortalecimiento institucional de la Presidencia de Colombia, mediante decisiones políticas del Presidente o a través de leyes y de actos reformativos de la Constitución. Barco creó la Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano a través del decreto 1150.

presidente. Pero el Frente Nacional acabó con la competencia entre candidatos de un mismo partido, dando un mayor aire de democracia e igualmente la paridad entre liberales y conservadores para ocupar los distintos cargos de la administración pública. Sin embargo, debido a que el partido Conservador no logró ponerse de acuerdo en el candidato que empezaría el primer periodo de gobierno, decidieron conjuntamente y a último momento, empezar con el candidato del Partido Liberal, el cual fue confirmado por el Congreso a través de una reforma constitucional¹³.

A pesar de las limitaciones para que miembros de terceros partidos políticos pudieran aspirar a las corporaciones públicas, estos lograron colarse dentro de las mismas presentando sus nombre en listas de los partidos liberales o conservadoras apoyándose en aquellos liberales o conservadores que buscaban votantes fuera de su partido o de aquellos que no estaban de acuerdo con el Frente Nacional. Los más notables fueron el MRL¹⁴ liderado por Alfonso López Michelsen apoyado por el PCC¹⁵, y en particular la ANAPO¹⁶ fundada por el ex presidente Rojas Pinilla en 1961. La ANAPO ascendió en votos y en miembros en cada cámara de representantes en elección. En 1962 logró seis representantes y dos senadores mayoritariamente dentro de listas conservadoras. En 1964 logró 26 representantes (Gaitán, 1988). En 1966, con miembros en ambas mitades, ya empezaba a ser visto como una amenaza para el Frente Nacional. En 1970 fue su

¹³ La Reforma Constitucional es por objeto una revisión parcial de una Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto Constitucional.

¹⁴ El Movimiento Revolucionario Liberal fue un movimiento de oposición al Frente Nacional. Fue liderado por Alfonso López Michelsen movimiento que hacia oposición al Frente al Frente Nacional por la alternación de los partidos y socavar la democracia del país. Este movimiento tuvo gran popularidad tras recoger a víctimas de la violencia partidista. .

¹⁵ El Partido Comunista Colombiano es un partido político marxista de Colombia, fundado el 17 de julio de 1930 como sección de la Internacional Comunista. Su inicial denominación fue Partido Comunista de Colombia, que cambió en 1979.

¹⁶ La ANAPO (acrónimo de Alianza Nacional Popular) fue un partido político colombiano fundado como movimiento en 1961 por el ex presidente General Gustavo Rojas Pinilla. Varios de sus dirigentes y militantes hacen parte hoy del partido de izquierda Polo Democrático Alternativo.

apogeo, logrando el 14% de los escaños liberales y 20% de los conservadores. Las limitaciones eran mayores para los aspirantes a la presidencia que no pertenecían al partido que le correspondía gobernar en respuesta a la alternancia del poder entre liberales y conservadores.

Eso no impidió que algunos candidatos no alineados se lanzaran a la presidencia a pesar de que podrían ser declarados nulos o ilegales, pues aspiraban a lograr una mayoría suficiente como para sobrepasar el Frente Nacional. Tal fue el caso de Rojas Pinilla quien logró 50.000 votos (1,8%) en las elecciones del 6 de mayo de 1962, una tercera parte de los votos totales en 1964 y, se afirma que una mayoría de votos en la última elección del Frente Nacional, el 19 de abril de 1970, cuando compitió contra el conservador Misael Pastrana Borrero (Vásquez, 1970). Las acusaciones de fraude electoral, en dichas elecciones, tuvieron repercusiones fuertes al punto que los seguidores de la ANAPO perdieron la esperanza de lograr la presidencia y muchos de ellos tomaron la vía armada como medio de lograr cambios institucionales, desencadenando en la conformación del grupo guerrillero llamado Movimiento 19 de Abril (M-19)¹⁷ (Pizarro, 1999), este grupo integrado en su mayoría por estudiantes universitarios y obreros, inconformes por el supuesto fraude electoral.

El fugaz éxito de la coalición política, puso de manifiesto el desgaste político del Frente Nacional. A comienzos de los setentas son evidentes las protestas sociales encabezadas por diversos sectores: los campesinos que reclaman por una verdadera reforma agraria, los estudiantes que luchaban por la reforma universitaria, los obreros y la población de las ciudades, en general, protestaron por los altos costos de vida y mejores oportunidades laborales. En esta época sale

¹⁷ El Movimiento 19 de Abril abreviado como M-19 o el eme fue un movimiento insurgente colombiano nacido en las elecciones presidenciales del 19 de abril de 1970. Nace como rebeldía y movimiento político y luego se vuelve un movimiento armado. Tras su desmovilización se convirtió en un movimiento político de izquierda conocido como AD-M19 (*Alianza Democrática M-19*) que ganó importante respaldo popular y fue uno de los constituyentes de 1991; desapareció a mediados de la década de 1990 y algunos de sus miembros se unieron a otras agrupaciones políticas.

a la luz pública la mayor organización campesina de la historia del país: la Anuc¹⁸, y a nivel urbano hace presencia el Movimiento 19 de abril, M-19 como guerrilla urbana que busca reivindicaciones sociales y hace oposición armada a los gobiernos de turno.

El Frente Nacional no fue una institución creada para permanecer en la vida política del país, se creó como la solución al problema político en que el Estado se debatía. Por ello al cumplir su cometido debía desaparecer de las instituciones y con él todos los mecanismos que le sirvieron de sustento (Bejarano, 1996). Estas razones y, las inconformidades existentes, llevaron a que en 1974, el liberal Alfonso López Michelsen fuera elegido por mayoría de votos, en las primeras elecciones libres celebradas desde 1958. Durante su gobierno, luego de enfrentar una dura crisis recesiva mediante la aplicación de reformas tributarias y monetarias, consigue reactivar la economía, generar empleo y aumentar la productividad, introdujo las reformas monetaria y tributaria, destinadas a erradicar el déficit fiscal existente desde el gobierno de Pastrana. Además, a través de un plan de desarrollo llamado "para cerrar la brecha", fortaleció el sector de la industria y mejoró el nivel de empleo.

¹⁸ La Asociación Nacional de Campesinos, fundada en 1967 durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, nace como una iniciativa en el periodo del Frente Nacional para la reforma agraria que cambiaría la distribución de la propiedad. Los usuarios campesinos consolidaron un fuerte nivel de organización y adquirieron su propia dinámica de poder y reivindicaron su carácter gremialista y su independencia ante los partidos políticos tradicionales.

CAPÍTULO 2: GOBIERNOS DEL FRENTE NACIONAL Y POLÍTICAS ECONÓMICAS

2.1 EL PROYECTO ECONÓMICO DEL FRENTE NACIONAL

Los gremios económicos en Colombia tenían, en su haber, el apoyo al régimen militar de Gustavo Rojas Pinilla, pero también su posterior derrocamiento. Su participación activa en el establecimiento del Frente Nacional significaba, para ellos, un gran poder de decisión en las políticas económicas que estaban por venir. El discurso de posesión de Alberto Lleras Camargo (primer presidente del Frente Nacional) fue una muestra de ello.

En este discurso se asume una primera posición frente a varios de los males y problemas que aquejaban al país en ese entonces y se hace bajo la perspectiva del gran poder político, económico y social del que gozaban los empresarios e industriales del país. Así las cosas, el discurso no sólo trató de mantener satisfechos a los gremios sino que, buscaba contar con su aval en las decisiones gubernamentales que estaban por venir.

Durante este período, paralelamente a los esfuerzos y las medidas de los gobiernos del Frente Nacional por mejorar las condiciones económicas del país, el sector privado buscaba la manera de influir políticamente a través de sus gremios, en su afán por lograr que las medidas económicas que se tomaran favorecieran sus intereses. Hacia 1978 había aumentado notoriamente la población urbana del país como consecuencia de la migración campo-ciudad, el número de colombianos con algún tipo de educación había crecido, los medios de comunicación (prensa, radio, televisión) habían alcanzado un desarrollo impredecible veinte años antes, indicadores de un proceso de urbanización y

modernización del Estado. Se crearon algunas instituciones y medidas de política económica como la reversión a la concesión de mares¹⁹ y la creación de Ecopetrol²⁰ (García, 2009). Igualmente, nace el Comité de Desarrollo Económico (génesis del Departamento Nacional de Planeación) que orientaría sus acciones a brindar una serie de recomendaciones que buscaban crear mercados capitalistas modernos y controlar la expansión de los medios de pago como medio de financiación del crédito principalmente. (García, 2009). En este período el gobierno restringió esta expansión, lo cual se percibió como una concesión a las empresas petroleras estadounidenses, por presiones sociales y porque se buscaba reivindicar los intentos del gobierno por establecer una sociedad corporativa.

Hacia 1950, durante el gobierno de Laureano Gómez²¹, el sector empresarial representado por la ANDI había ejercido fuertes presiones, a fin de mantener diversas formas de protección a la industria tales como prohibiciones a la importación de algunos artículos, acceso al mercado cambiario preferencial para sus importaciones y al crédito de fomento (ambos implícitamente subsidiados). Esta protección a la economía comenzó a cambiar, dado que el comportamiento macroeconómico en la primera mitad de los años cincuenta estuvo en torno al café y se había visto beneficiado por los elevados precios de éste producto, lo cual incidía en una buena disposición de recursos, derivado de ello, el sector industrial se veía beneficiado. Sin embargo, los precios del café a nivel internacional cayeron, y trajo consigo falta de recursos que se sintió en el desarrollo industrial.

¹⁹ Las concesiones de mares hacen referencias a los permisos que el Estado colombiano cedió a particulares, en determinadas áreas del territorio para la explotación de hidrocarburos. A cambio, recibía unas regalías que oscilaron entre el 7% y el 14% sobre la producción que se obtuviera.

²⁰ Empresa Colombiana de Petróleos es, en la actualidad una sociedad de economía mixta dedicada a explorar, producir, transportar, refinar y comercializar hidrocarburos. Es la empresa más grande de Colombia y la cuarta petrolera más grande de América latina. Su estructura empresarial es la sociedad anónima en donde el Estado cuenta con el 89.9% de las acciones y el restante 10.1% está repartido en más de 480.000 accionistas donde se destacan importantes fondos de pensiones.

²¹ Laureano Gómez Castro fue un presidente de Colombia por el partido conservador durante el periodo 1950 a 1951, cuando debió dejar el poder por quebrantos de salud, asumiendo la presidencia Roberto Urdaneta, quién la ejerció hasta 1953, sin embargo, tras su recuperación, Gómez, retornó al poder en 1953, siendo rápidamente depuesto en un golpe de estado por el General Gustavo Rojas Pinilla

Esta circunstancia evidenciaba que la economía nacional dependía en gran medida de la venta de café, por lo tanto, el desarrollo y diversificación industrial era escaso, y, para obtener divisas se dependía básicamente de la venta de café, esta circunstancia evidenció la necesidad de iniciar un proceso de promoción de exportaciones, en esta ocasión el fuerte proteccionismo implantado a finales de los años cincuenta, estuvo acompañado por una serie de medidas encaminadas a buscar promover las exportaciones de productos no tradicionales, especialmente industriales. Con el objetivo de buscar modalidades de ajuste que equilibraran la balanza comercial del país se adoptó a partir de 1967 el denominado modelo mixto de orientación exportadora. Se buscaba combinar el modelo de sustitución de importaciones, profundizando el desarrollo de actividades industriales aún incipientes, con la promoción de sectores potencialmente exportadores. (Garay, 2004). La conciencia generalizada de que la excesiva dependencia de las divisas de las exportaciones de café era nefasta para la continuidad del desarrollo industrial, le dieron una primacía a la necesidad de diversificar la base exportadora del país. Entre los mecanismos acogidos para llevar a cabo dicha estrategia fue adoptado un sistema cambiario de devaluación, se profundizaron y reforzaron incentivos de promoción a las exportaciones como el certificado de abono tributario -CAT-, los sistemas especiales de importación-exportación Plan Vallejo, y se creó el Fondo de Promoción a las Exportaciones

Los antecedentes expuestos llevaron a que durante este mismo período la economía nacional comenzara el tránsito de un modelo económico que hacía énfasis en el desarrollo del mercado interno y la industrialización por sustitución de importaciones, a un modelo de apertura (Zelinsky, 1989). El objetivo de dicho proceso fue no solo insertar la economía colombiana en el mercado mundial, sino también incrementar la eficiencia de la economía mediante la reducción del tamaño del Estado y de su función reguladora del proceso económico. Esta doble reestructuración del Estado tuvo una relación contradictoria: mientras la apertura política, produjo condiciones favorables para un proceso de democratización e

integración de la sociedad, la apertura económica, generada por el nuevo modelo, redujo dicha posibilidad, puesto que ella implicó procesos sociales excluyentes debido, entre otras cosas, a la privatización de empresas estatales, la quiebra de empresas privadas que no pudieron resistir la competencia, el desempleo y a la reducción del gasto público de carácter social (Gómez, 1989). He aquí como las medidas de política económica en atención a un modelo neoliberal, generaron procesos de afectación empresarial, especialmente aquellas que no pudieron competir con productos extranjeros dada la apertura económica, hecho que estuvo marcado porque la pequeña y mediana empresa no se encontraba preparada para competir con las grandes empresas que llegaron con sus productos al mercado nacional .

Por otro lado, y frente a una situación social y económica que parecía poder desembocar en movimientos “subversivos”, el Frente Nacional fue elaborando desde sus primeros días un lenguaje abiertamente reformista. Aunque en forma imprecisa y variable, el país vio cómo sus dirigentes le ofrecían reformas agrarias y urbanas, distribución del ingreso y la riqueza, avance hacia una sociedad igualitaria. En particular el partido liberal, que podía verse como heredero de la política de reformas moderadas de Alfonso López Pumarejo, se presentó como el más firme promotor de los ideales reformistas y en particular de la modificación de la estructura de tenencia de la propiedad rural (Roa, 2000). Los conservadores, aunque quizás menos entusiastas, no renunciaron tampoco a promover la imagen de que el Frente Nacional podía impulsar las transformaciones de orden social necesarias para eliminar las injusticias más visibles del ordenamiento vigente. Es evidente que esta perspectiva de reformas se planteaba, más que como resultado de una movilización genuina de los sectores interesados en ella, como un esfuerzo de la élite política y económica de anticiparse a las dificultades por venir. En muchos casos, además, no pasaba de ser una simple expresión retórica destinada a mantener el apoyo popular a unos partidos de estructura política que corrían el

riesgo de aparecer excesivamente identificados con el mantenimiento del statu quo.

En general, el resultado de los esfuerzos en este sentido resultaron fallidos: las limitaciones institucionales del Frente Nacional, la fragmentación política de los partidos promovida por la paridad, el control final de los partidos y del Estado por grupos estrechamente ligados a los intereses que serían afectados por las reformas, fueron factores que se coaligaron para quitar toda energía a los impulsos reformistas de algunos sectores. Prácticamente ninguna de las reformas propuestas logró aprobación legislativa y la que la obtuvo, como la reforma agraria, sólo pudo aplicarse en aquello que no afectaba intereses creados (García, 2009). Es más, resulta fácil contraponer la evolución real de la economía del país, de su estructura social, con los objetivos reformistas ocasionalmente enarbolados por los conductores del Frente Nacional, para advertir una contradicción, los años de énfasis en la reforma agraria fueron los de consolidación acelerada de un régimen de producción rural capitalista, de deterioro de la situación del campesinado y de expulsión de los aparceros de sus tierras.

Con relación al empleo, la situación no fue la mejor, dado que cuando se pretendió distribuir el ingreso mediante la creación de empleos urbanos dentro del Plan de gobierno de Misael Pastrana denominado Plan de las Cuatro Estrategias, vivió el país una importante reducción de los ingresos de los asalariados. De igual manera, posterior al mandato de Misael Pastrana, el plan nacional de desarrollo del gobierno de López Michelsen “Para cerrar la Brecha”, que debía favorecer al 50% de la población más pobre, coincidió con nuevas disminuciones del ingreso real de los trabajadores, con nuevas formas de concentración de la riqueza y del poder económico, lo cual significó continuidad con los problemas para las personas menos favorecidas. (García, 2009). Lo anterior es un indicio de que no siempre los planes de desarrollo fueron verdaderas estrategias para alcanzar el anhelado desarrollo, pues muchos se quedaron en la formulación indicativa pero

no con impactos positivos, especialmente para las clases menos favorecidas, sin embargo se siguieron polarizaron hacia un favorecimiento de la concentración de la riqueza en aquellos que ya la poseían, lo cual ha venido aumentando la brecha entre ricos y pobres.

Esto confirmó socialmente al Estado, como un instrumento para garantizar privilegios. Sólo permitió la iniciativa económica en el ámbito de las clases, familias y empresas tradicionalmente emparentadas con el poder, y cerró las posibilidades de acceso a la riqueza de las clases medias emprendedoras, persistiendo en la política de negar el crédito y la capitalización a las clases humildes. Finalmente, no hubo fuentes de trabajo para las multitudes que seguían llegando a los grandes centros urbanos, lo que ocasionó el crecimiento de cinturones de miseria alrededor de las ciudades (García, 2009). Una evidencia de las mismas teorías cepalinas, que argumentaron el desarrollo como un modelo de “centro-periferia” en referencia a lo que sucede en los grandes centros urbanos, en el centro la riqueza, en la periferia los asentamientos y la miseria.

Como en todo proceso económico, los diferentes factores intervienen creando una cadena, en ese sentido, los antecedentes descritos influyeron en el endeudamiento del país, dado que cuando inició el Frente Nacional se presentó un plan tendiente a lograr que el país tuviera una economía autosostenida. Dicho plan fue concebido con el espíritu desarrollista que dominaba en esa época, y confiaba en las consecuencias favorables de la industrialización en otros sectores. Sin embargo, en lugar de mejorar el poder adquisitivo de las masas populares, lo que hubiera implicado un cambio profundo de estructura, se procedió más bien a crear incentivos de consumo en la parte privilegiada de la clase obrera y en la clase media facilitando el crédito personal y promoviendo las ventas a plazos (Pizarro, 1999). Sin embargo, no se logró, por esta vía, el ahorro de divisas que se pretendía. Por el contrario, el déficit ya casi crónico de la balanza comercial, trajo

como consecuencia que un porcentaje cada vez mayor de bienes intermedios²² y bienes de capital²³ importados se financiaran con créditos externos.

Los costos que Colombia tuvo que asumir para la estrategia de industrialización se traducen en una mayor dependencia de los organismos multilaterales de crédito, que junto a la carencia de tecnología y capital humano, hizo que fuera imposible aplicar las teorías del modelo cepalino de sustitución de importaciones, dado que Colombia cuenta con numerosos recursos pero no se pudieron transformar por la industria nacional, teniendo que ser testigos de la penetración de filiales de multinacional que venden productos que antes se importaban y ahora se elaboraban en el país por firmas extranjeras o por nacionales, quienes deben transferir sumas cada vez mayores a los grandes monopolios por derechos de patentes y regalías. Estas fueron las razones para que la deuda pública externa tuviera entre 1950 y 1970 un crecimiento promedio del 17 % anual, y los pagos por amortizaciones e intereses de 16 % (Vázquez, 1970). Entonces, durante este período, la dependencia colombiana del capital externo creció, pues el sector público y el intervencionismo de Estado, tuvo que financiar gran parte del déficit fiscal mediante el endeudamiento externo.

De otro lado, desde el primer gobierno del Frente Nacional, se reconoció, en términos económicos, el crecimiento acelerado de la población en las ciudades así como admitir la tendencia de la concentración de la propiedad de la tierra, tanto en el campo como en la ciudad, que además de plantear la discusión acerca de la reforma agraria para los campesinos, también empezaba a manifestarse como una situación que afectaba la vida en las poblaciones urbanas nacientes

²² Son todos aquellos recursos materiales, bienes y servicios que se utilizan como productos intermedios durante el proceso productivo, tales como materias primas, combustibles, útiles de oficina, entre otros. . Se compran para la reventa o bien se utilizan como insumos o materias primas para la producción y venta de otros bienes.

²³ Son aquellos bienes que se utilizan para la producción de otros, y no satisfacen las necesidades del consumidor final. Entre estos bienes se encuentran la maquinaria y equipo.

(Arango, 2007). Los problemas que vivenciaba la sociedad colombiana no solo eran rurales y del campo, sino también una problemática urbana, la cual consistió en el crecimiento de la población en las ciudades, y que los gobiernos y el Estado debían resolver desde la política económica y social en su papel de agente interventor y encausador del desarrollo.

Por ello, el tema principal del primer discurso presidencial del Frente Nacional fue dar a conocer la política económica que seguiría el país durante los próximos diez años (El Tiempo, 08 de Agosto. 1958, p 20). A través de este plan, el Presidente, afirmó la dominación de las élites, grupos que él representaba, en un discurso que hablaba sobre la planeación, el desarrollo, la ayuda externa, la expansión de la industria nacional hacia nuevos mercados, la oposición política y el crecimiento de la industria, durante los primeros diez años del gobierno de la coalición (Tirado, 1989). Lo que buscaba el primer presidente frente a la sociedad era trazar las rutas y buenos propósitos para encausar el desarrollo, lo cual también constituía un reto para los gobiernos de la alternancia bipartidista del frente nacional. Sin embargo, el plan de desarrollo del primer gobierno del frente nacional fue visto por Estados Unidos con cierto temor, dados los hechos revolucionarios que estaban marcando la pauta, el recelo norteamericano era que la región latinoamericana pudiera volverse vulnerable frente a la influencia de la revolución cubana. Aunado a lo anterior también estaban los antecedentes de las guerrillas en Colombia y Venezuela, hechos que hacían de la región un punto clave de observación. Por ello, el gran tema ausente del discurso en ese momento fué la reforma agraria dado que había sido un tema bandera de la oposición al gobierno del Frente Nacional y, porque además, contaba con el rechazo de las élites del campo (García, 2009). Esta situación muestra que los gobiernos del Frente Nacional debían sopesar muchas contradicciones de tipo social y reivindicativo, pero siempre teniendo como referente la situación que vivía Latinoamérica, con la mirada paternalista de los Estados Unidos.

El Plan Decenal se hizo entonces, con miras también a que se adecuara a la Alianza para el Progreso implementada por el gobierno del presidente Kennedy, con pretensiones de que funcionará como paradigma para toda la región (Ayala, 1989). En ese sentido, el presidente Lleras decide seguir la pauta dictada por Estados Unidos, rompiendo relaciones con el gobierno cubano, bajo el argumento de que éste estaba en contra de la democracia.

Como se observa, el gobierno de Lleras estuvo marcado por su relación con las clases de poder desde la misma presentación del Plan económico para los diez años siguientes, para ello, Lleras Camargo, invita a los empresarios y políticos a que mediten sobre la propuesta que les ha llevado esa noche. Para el Presidente, es muy importante aclarar que el Estado no va a imponer su propio criterio en relación con las prioridades del Plan Decenal, porque habrá el espacio para el esfuerzo privado. Precisamente para encaminarse hacia el logro de esos objetivos, el primer gobierno de esta coalición política creó mediante la ley 19 de 1958 dos organismos de planeación económica: el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, los que tuvieron la función de implementar las propuestas del Plan Decenal y vigilar su cumplimiento conjuntamente con aprobación de la empresa privada.

El desarrollo económico fue concebido en el discurso presidencial, a la manera como los políticos y economistas de los Estados Unidos lo habían planteado en la década de los cincuenta: el mundo se encontraba dividido entre países desarrollados y países del tercer mundo, los cuales, deberían transitar hacia el desarrollo, y salir del atraso, mediante políticas de apoyo financiero ofrecidas por las potencias industrializadas, principalmente Estados Unidos. El objetivo del Plan Decenal era entonces, señalar las limitaciones que tenía la economía colombiana, inmersa en el conjunto de países que estaban en la etapa de su desarrollo.

Alberto Lleras Camargo, en 1951, era Secretario General de la Organización de Estados Americanos, de reciente creación en 1948. Esto le permitió conocer más de cerca las políticas e intencionalidades de Estados Unidos para con América Latina. Su experiencia y los referentes internacionales en materia de desarrollo llevaron a concebir en sus propósitos políticos y económicos medidas concretas para el desarrollo económico. A propósito dice en su discurso: “Lo que el informe proponía era nada menos que la reestructuración total de las sociedades subdesarrolladas. ... Demostraba la voluntad creciente de transformar de manera drástica dos terceras partes del mundo en pos de los objetivos de prosperidad material y progreso económico. A comienzos de los años cincuenta, esta voluntad era ya hegemónica en los círculos de poder...Hoy toda la experiencia, la técnica, la gente más capaz de las grandes potencias del Occidente y de la órbita comunista se aplican a buscar los procedimientos más rápidos para acelerar el proceso de desenvolvimiento de las naciones atrasadas” (El Tiempo, 08 de Agosto. 1958). Los Estados Unidos, “nos ofrece contribuir a la aceleración del proceso y exige que se haga en condiciones de justicia y equidad” (El Tiempo, 08 de Agosto. 1958). Al tenor de su discurso económico de la época, se refiere a la velocidad que debe tomar el rumbo del desarrollo. Sostiene que Colombia ha adoptado su propia velocidad en el Plan Decenal (crecer al 5% del PIB anual). Las necesidades de la población colombiana son asimiladas en el plan a “las exigencias del programa común que se trazaron los pueblos de América”, es decir, a la Alianza para el Progreso (El Tiempo, 08 de Agosto. 1958,). Sin embargo, para organizaciones como la ANAPO y el MRL, no era así. Como se observa, el Presidente en su discurso, construyó la ilusión, de que con la ayuda de los Estados Unidos era posible un nuevo mundo, el mundo del desarrollo en Colombia. Ilusión que busca fortalecer la adhesión al régimen.

Para Lleras Camargo, el desarrollo requería de un flujo considerable de ayuda exterior (que no era otra cosa que préstamos del gobierno de Estados Unidos), flujo que, según el gobierno, sería el suficiente para que en “1970 haya

desaparecido el desequilibrio recurrente de la balanza de pagos y el país tenga una economía autónoma en pleno desenvolvimiento, superadas las etapas iniciales en que hemos de construirlo todo, o casi todo, y reparar gravísimas fallas de la estructura social colombiana” (El Tiempo, 08 de Agosto. 1958,). Estas posturas, como se sabe, han traído consigo consecuencias de endeudamiento externo muy altas para el país.

Aún así, no se logró, por esta vía, el ahorro de divisas que se pretendía. Por el contrario, el déficit ya casi crónico de la balanza comercial, trajo como consecuencia que un porcentaje cada vez mayor de bienes intermedios y bienes de capital importados se financiaran con créditos externos. De esta manera comenzó para Colombia el círculo vicioso de que las deudas e intereses externos solo podían cubrirse con nuevos créditos. Estas fueron las razones para que la deuda pública externa tuviera entre 1950 y 1970 un crecimiento promedio del 17 % anual, y los pagos por amortizaciones e intereses de 16 % (Gómez, 1989). La poca capacidad de ahorro y el gran déficit fiscal, inciden el endeudamiento externo como una de las vías más expeditas para el cumplimiento de su papel como agente interventor de la economía en un Estado social de derecho.

Como se observa, se retoma la idea de las etapas que hay que superar para alcanzar el pleno desarrollo, formulada por el documento de las Naciones Unidas y los teóricos del desarrollo de los Estados Unidos. Esas etapas eran: la sociedad tradicional, la etapa del impulso inicial o despegue hacia el desarrollo, la etapa de la madurez, y la etapa de producción en masa de bienes y servicios duraderos.

Colombia, por supuesto, era ubicada en el Plan Decenal en la etapa de sociedad tradicional y se buscaría en los próximos diez años que quedara ubicada en la etapa de madurez (Bejarano, 1996). Aquí se concebía el desarrollo como un

proceso biológico que atraviesa diversas fases y situaciones estructurales y coyunturales.

Los gobiernos del Frente Nacional insistieron permanentemente en la pertinencia del Plan Decenal y del consenso que éste tenía entre los gremios económicos del país. De hecho, uno de los objetivos principales del Plan estaba dirigido especialmente a los empresarios e industriales: incrementar la producción interna y la capacidad exportadora del país, para lograr tener un superávit en la balanza de comercial. Era mediante la importación de bienes de capital e intermedios como se podía aumentar el producto. Sin embargo, para realizar esas importaciones, nuevamente se requería de “la ayuda externa” ofrecida por el programa de la Alianza para el Progreso (El Tiempo, 08 de Agosto. 1958, 20). Sin embargo, estos préstamos de la banca multilateral (Banco Interamericano de Desarrollo BID y Banco Mundial BM,) estaban condicionados, a la compra de materias primas y bienes de capital que producían las compañías norteamericanas. Lo anterior deja en evidencia el hecho de que Colombia ha estado supeditado tanto a créditos externos (endeudamiento), como a la aceptación de cumplimiento de directrices impuestas por países potencialmente muy fuertes como Estados Unidos.

Así como la administración de Lleras Camargo, todas las administraciones del Frente Nacional, declararon, desde sus comienzos una vocación pro norteamericana. En el campo económico, esto significó el reforzamiento de la adhesión colombiana al proyecto de la Alianza para el Progreso, con dos principios como eje: la integración y el desarrollo fronterizos. Precisamente, uno de los aspectos más importantes de este Plan Decenal, fue la búsqueda de mejores condiciones de exportación e importación para la industria colombiana. Las industrias del vidrio, petroquímica, vivienda y de transportes, entre otras, se vieron favorecidas por las resoluciones adoptadas en las correspondientes reuniones del sector.

Efectivamente la industrialización y la política de sustitución de importaciones van de la mano. El Plan Decenal estaba diseñado para el impulso de la industria, como se confirmó el año siguiente, cuando apareció el segundo tomo del mismo, dedicado únicamente al sector industrial; en el que se establecían metas para la compra de maquinaria y equipo en todos los sectores económicos, se pretendía pasar de \$547 millones de pesos invertidos en el área para el año de 1959 a \$879 millones de pesos en 1970 (Revéiz, 1981). El Plan Decenal siempre consideró la necesidad de importar maquinaria para reestructurar y fomentar la industria en Colombia y por lo tanto, su sector empresarial.

Uno de los aspectos sobre los que más se hacía énfasis en este primer discurso del Frente Nacional, era la fuerza del compromiso que se solicitaba a los empresarios, gremios y gente del común. Los éxitos que el país había tenido hasta el momento, en la sustitución de importaciones y en el fomento a las exportaciones no tradicionales, permitieron asegurar una política general pública y privada de fomento orientada al impulso de la producción e incremento de las exportaciones. El Plan Decenal, es presentado no como un acto unilateral de gobierno, sino que el Presidente llama a los empresarios para que hagan una política “privada de fomento”, para salir adelante con los propósitos establecidos.

Los gremios económicos se encontraban en un momento histórico en el que su poder sobrepasaba la esfera de lo puramente económico y entraba en la vida política del país. Su capacidad de incidencia en las decisiones gubernamentales, había quedado demostrada con la llegada al poder de Rojas Pinilla y su posterior derrocamiento. Ahora, con el establecimiento del Frente Nacional, se hacía más fuerte y evidente su poder de decisión sobre los asuntos del país y, el Plan Decenal, en particular, mostraba que los gremios eran parte del engranaje del gobierno y que, trabajaban conjuntamente con él. Fue tan relevante, el papel que dentro de los gobiernos del Frente Nacional, jugaron los gremios económicos, que, a partir de entonces, empezaron a crearse decenas de organizaciones

empresariales sectoriales, orientadas a la representación y defensa de sus interés frente al Estado (Dávila, 1999). Desde entonces, los gremios se han constituido como órganos de presión gubernamental que inciden de manera directa e indirecta en la política económica a favor de sus intereses.

El poder de los gremios quedó demostrado durante este período, además de la consolidación del poder de los gremios en la política se hizo el tránsito de un modelo económico que ponía el énfasis en el desarrollo del mercado interno, la industrialización por sustitución de importaciones, a un modelo de apertura e internacionalización de la economía. El objetivo de dicho proceso fue no solo insertar la economía colombiana en el mercado mundial, sino también incrementar la eficiencia de la economía mediante la reducción del "tamaño" del Estado y de su función reguladora del proceso económico.

Por otro lado las inversiones directas extranjeras fueron más bajas que en los demás países latinoamericanos; sectores fundamentales de la economía nacional eran nacionalizados y estatizados; la participación de los gastos públicos en el PIB ha aumentado, sobrepasando ya 1/3 del total (Gaitán, 1970). La deuda externa de Colombia ha sido la respuesta al cubrimiento del déficit fiscal, lo cual ha incidido en la pérdida de autonomía económica frente a los organismos multilaterales de crédito y cada vez más se tenga que explotar los recursos naturales para poder pagar el servicio de la deuda como un mal crónico vigente hasta nuestros días.

2.2 PRIMER GOBIERNO: ALBERTO LLERAS CAMARGO 1958-1962

Mediante el acuerdo conjunto del Partido Liberal Colombiano, se escogió a este dirigente para que se convirtiera en el primer presidente del Estado Colombiano elegido durante el período de vigencia del Frente Nacional, con lo cual a Lleras Camargo le correspondió iniciar la recuperación del orden, la paz y la seguridad de la nación. Durante su gobierno se reafirmó la paridad entre los partidos. Además, su administración afrontó problemas de desempleo y de violencia, así como un exagerado crecimiento urbano debido a la migración de miles de campesinos. Al mismo tiempo, durante este período, hubo un notorio incremento en la aparición de movimientos insurgentes.

La situación en la que se encontraba el país, en el momento en el que Lleras Camargo asumió la presidencia de la República, era de una fuerte crisis y, como ya se ha mencionado a lo largo del estudio, era necesario, revisar los problemas más álgidos de la sociedad a fin de tomar medidas para paliar los brotes de violencia y el subdesarrollo del campo y las ciudades.

El descenso de las reservas internacionales, debido a los bajos precios del café y a la evidente reevaluación de la moneda, se volvió cada día más crítico, amenazando con traducirse en una crisis cambiaria generalizada (Campos, 2009). Esta situación afectó la balanza comercial y por lo tanto, la balanza de pagos en su conjunto, los términos de intercambio fueron desfavorables y se perdió competitividad, especialmente por parte del sector empresarial. Por otra parte, dos aspectos enmarcaban el panorama de dificultad de este gobierno: la recuperación del país del Estado en que estaba tras el gobierno dictatorial militar de Rojas Pinilla (el cual fue formado por el propio Lleras Camargo) y la posterior junta militar que gobernó entre 1957 y 1958, así como el inicio del Frente Nacional. Era

necesario, entonces, en el campo de lo económico, ajustar las finanzas públicas y mejorar las exportaciones, como medidas para detener la crisis; en el campo político y empresarial, restablecer y afianzar, la confianza de los sectores privados nacionales y extranjeros.

Fueron muchos los retos que tuvo que enfrentar el gobierno del Frente Nacional -en su segunda presidencia-, especialmente aquellos relacionados con la economía y su nivel de desarrollo, pues las disputas entre los partidos tradicionales seguía siendo beligerantes, situación que le correspondió asumir al gobierno de Lleras Camargo. El problema agrario fue otro de los problemas que debió sortear, no solo por la reivindicación de tierra gestada por movimientos campesinos, sino como resultante de las tendencias de América Latina y todo el movimiento estudiantil de los años 60s. del siglo pasado. El problema de la repartición de tierras para los campesinos y la constante disputa por terrenos en las ciudades para ser construidos con proyectos de vivienda, eran asuntos de gran interés nacional (Arango, 2007) sobre los cuales, por supuesto, el gobierno tenía toda su atención. Bajo este gobierno se creó el Plan Decenal de desarrollo económico, que sentó las bases para el manejo de la política económica por parte del Frente Nacional.

Dicho plan fue concebido bajo un espíritu de industrialización, para todos los sectores, en un momento en el que la economía colombiana producía la mayor parte de los bienes de consumo para la necesidad interna, pero en el cual, los bajos ingresos de la mayoría de la población, limitaban la compra de dichos productos. En la concepción de Lleras Camargo, el país se encontraba aún en Estado arcaico, las ideas nuevas recién llegaban al país. Sin embargo, esta industrialización se logró a costa de préstamos externos que, comenzaron con el mandato de Lleras Camargo y, aumentaron progresivamente durante los siguientes gobiernos del Frente Nacional (Paredes, 2007), con un crecimiento anual del 17%. La deuda externa que en 1959 era de US\$ 297,4 millones, pasó en

1970 a los US\$ 2.000 millones (Dávila, 1999). El crecimiento de la deuda externa, siguió siendo un problema en un estado marcado por el intervencionismo del Estado en la economía, al tenor del keynesianismo como doctrina económica imperante en toda América Latina.

Durante el primer gobierno de la alternancia del poder por parte del bipartidismo en Colombia, se incrementó el endeudamiento externo, especialmente con los organismos multilaterales de crédito, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. En la práctica, dichos créditos estaban condicionados a decisiones políticas tanto económicas, como a la exigencia de importación de bienes provenientes del país norteamericano y los proyectos en los cuales debía ser invertido el dinero de los préstamos. Casi la mitad de esta inversión estadounidense se concentró en la industria de petróleos, sobre todo en la exploración. El resto, fue invertido en la industria manufacturera y el comercio.

El gobierno de Lleras Camargo, da importancia a los gremios que se habían creado hasta el momento, como la Andi, la cual fortaleció su posición como intermediario entre los empresarios y el gobierno. En el sector industrial, la política económica priorizó la producción nacional, frente a la competencia de productos extranjeros. Sin embargo, esta medida comenzó a generar monopolios empresariales, los cuales debilitaron la mediana y pequeña industria.

Entre la serie de reformas y medidas económicas que el primer gobierno del Frente Nacional trató de impulsar estuvo la Reforma Agraria. Esta reforma buscó dar al Estado los instrumentos legales y económicos para distribuir la tierra entre los campesinos. Para ello, se creó el establecimiento encargado de esta gestión llamado, Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora). Este establecimiento fue facultado para titular propiedades, comprar latifundios improductivos y venderles tierras a campesinos y colonos. Se creó el Departamento de Planeación

Nacional y Servicios Técnicos: este organismo se formó con la intención de asesorar al Ejecutivo en materia de planeación económica. Sin embargo, dentro del período de 1959 – 1978, el gobierno en el que la economía tuvo un crecimiento menor fue el de Lleras Camargo, con un 1,1% y una figuración en el PIB (Producto Interno Bruto) nacional de 5,4% (Campos, 2009). Si bien en materia política se había logrado un proceso de representación democrática, en materia económica los resultados eran pobres comparativamente, lo cual incidía en la poca atención a lograr disminuir la pobreza y la inequidad social, tanto en el campo como en la ciudad.

El Plan de Gobierno de Lleras, ubicó el sector agropecuario como determinante en el problema del empleo, ya que una proporción alta de la población se dedicó a labores agropecuarias, uno de los problemas que enfocó el Plan era la distribución de ingresos entre la población rural. Por lo tanto, en su política agropecuaria, era recurrente el apoyo a las “zonas problema”, que identificaban con los criterios de densidad de población, predominio del minifundio, baja productividad del trabajo, bajos ingresos de la población y saldo migratorio negativo. Sus objetivos eran: Aumentar la producción y productividad de los bienes agropecuarios objeto de mercado interno y externo. Aumentar la capacidad de empleo y generación de ingresos. Procurar una distribución equitativa de ingresos y recursos productivos dentro del sector agropecuario (Campos, 2009). Sin embargo, la falta de crédito, la escasa tecnificación de los procesos productivos del campesino, la poca productividad y la carencia de precios de sustentación, no lograron superar la pobreza y la efectividad de una verdadera reforma agraria.

Al hablar del agro colombiano dentro de este momento, es preciso comprender que en este período se consolida un proceso paulatino de modernización del Estado, que dista mucho del modelo para lograr niveles de desarrollo similares a otros países de la subregión. La creación de un Plan de

Desarrollo, como guía para la toma de decisiones económicas, por ejemplo, es una determinación política que está en sintonía con los gobiernos capitalistas liberales (Arango, 2007). La inserción de Colombia en un modelo de corte capitalista, comienza un despegue económico de industrialización, de fortalecimiento de algunos sectores de manufactura e industria, sin desconocer la dicotomía campo-ciudad con niveles opuestos de desarrollo, modernidad frente a un atraso estructural en zonas de minifundio y de alta concentración campesina.

El plan, proponía para el sector agropecuario una meta de crecimiento del 4.1% anual acumulativo, a partir de 1959 (Fals Borda, 1975). Más aun, se aceleró el crecimiento del sector con relación a la economía en su conjunto, comparativamente con lo que había sucedido. El programa del sector agropecuario tendió, pues, a corregir parcialmente el atraso sectorial que había venido experimentando con respecto al crecimiento general de la economía. (Campos, 2009). Sin embargo, los sectores de la agroindustria tienen un significativo despegue, pero no la zona andina fundamentada en el minifundio y la economía campesina.

El planteamiento anterior excluía al café, en un intento por mejorar la composición de la dieta alimenticia y la diversificación de los mercados agrícolas: “Los productos agrícolas, excluido el café, contribuirán con 759 millones de pesos (48,5% del total), el valor agregado por la producción de café crecería en 217 millones (13.8%) y el del sector pecuario en 590 millones.” (Campos Delgado, 2009). Sin embargo, la propuesta del Plan de Desarrollo de crecer el 4.1% anual acumulativo, no se cumplió, ya que el crecimiento del sector agropecuario representó un crecimiento anual de 1,1% para el gobierno de Alberto Lleras Camargo (1959-19662), y un crecimiento de 3,5% anual para el periodo de Guillermo León Valencia (1962-1966) (Campos, 2009). Aquí se vislumbra la distancia que existe entre la planeación indicativa y los resultados de la aplicación

de política económica sujeta a eventualidades externas y a particularidades estructurales del campo colombiano.

Durante el período de gobierno de Lleras Camargo, la economía agraria se desarrolló un 3.1%. El PIB nacional creció un 5,8%, y el sector agropecuario creció su participación porcentual respecto del PIB, que en total fue de 24,86% lo que continuó siendo decreciente (Departamento de Planeación Nacional, 1998). En agricultura, muestra un crecimiento en producción del 4,5%, y un 5,6% en productividad (Departamento de Planeación Nacional, 1998). El sector agrario deja de ser un sector dinámico y cede su importancia a la manufactura, la industria y los servicios en la configuración de una economía orientada más al mercado y al sector externo.

La Reforma Agraria Integral, que intentó darse en este período, tuvo como objetivos la solución a las problemáticas de la generación de empleo, el abastecimiento alimentario y la superación de la violencia, con medidas que pretendían la democratización del acceso a la tierra, la asistencia técnica calificada, la dotación de créditos e infraestructura y la capacitación cooperativa (Borda, 1975). Sin embargo, esta reforma no pretendía grandes transformaciones. Desde sus inicios, tuvo una fuerte oposición de los sectores latifundistas que se aliaron para impedir la redistribución de tierras y la reestructuración productiva del campo, revertiendo incluso orientaciones que se habían dado durante la década anterior, como fue señalado por la primera evaluación realizada a la Reforma Agraria y que tuvo lugar a principios de la década de los años 70 (Fals Borda, 1975). La reforma agraria no desembocó en desconcentración de su propiedad, sino que con el paso de los años se volvió a un proceso de concentración, especialmente las mejores tierras aptas para la ganadería extensiva y para la agroindustria de bienes de consumo y exportables.

El papel de los grandes gremios económicos durante el primer gobierno del Frente Nacional, varió sustancialmente. Si bien, en un principio, fueron determinantes en la llegada al poder de esta coalición liberal – conservadora, en un segundo momento, perdieron capacidad de participación y negociación en las políticas y reformas económicas del gobierno de Lleras Camargo, pues muchas de estas fueron producto de acuerdos y conferencias internacionales. Era entonces, importante para los diferentes sectores económicos buscar mejorar su posición y su relación con el segundo gobierno del Frente Nacional que estaba por venir.

2.3 SEGUNDO GOBIERNO: GUILLERMO LEÓN VALENCIA 1962-1966

Este mandatario le dio continuidad a los planes de gobierno de Lleras Camargo, pues intensificó la construcción de vivienda y la electrificación rural. Además, aumentó las exportaciones de café y petróleo, lo que permitió que se diese una recuperación económica significativa. Con respecto a los movimientos insurgentes, Valencia hizo grandes esfuerzos por terminar con los focos de bandoleros y guerrilleros, sin embargo, en tales propósitos el bombardeo a Marquetalia, daría origen a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC²⁴, movimiento rebelde de izquierda, beligerante y de total oposición a los gobiernos de turno, que reclama tomarse el poder mediante la lucha Armada, en clara influencia con la revolución cubana y la influencia de los movimientos prosoviéticos. Por otra parte, durante el período presidencial de Valencia el liberalismo se fragmentó, lo cual hizo que apareciera el MRL liderado por Alfonso López Michelsen en clara oposición al Frente Nacional.

²⁴ Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC es un grupo guerrillero marxista-leninista en Colombia. Son partícipes del conflicto armado colombiano desde su conformación en 1964

En materia económica, el gobierno de Valencia adoptó medidas de control de la política monetaria y tasas de interés, lo cual afectó los intereses del sector financiero y bancario afectando el crédito y la recuperación económica vía endeudamiento interno. En materia fiscal, el gobierno adoptó medidas de austeridad en el gasto público y en política exterior devaluó la moneda para frenar las importaciones y mejorar la balanza comercial. Este ajuste fiscal y monetario generó mayor desempleo y desaceleró el crecimiento económico.

El gobierno de coalición de Guillermo León Valencia se inicia en un contexto de la economía caracterizada por una crisis económica interna, agravada por la caída de los precios del café al final de la administración Lleras Camargo y el fortalecimiento de la oposición al Frente Nacional, que habían conseguido un 8% más de votantes, de los obtenidos en las elecciones de 1960 (Arcila, 1997). De hecho, la campaña de León Valencia se desarrolla en medio de las exigencias del capital financiero internacional para invertir en vivienda; exigencias que buscaban, que además de los candidatos del Frente Nacional para las elecciones a la presidencia, también se dieran garantías que permitieran la votación por candidatos de oposición (Arcila, 1997). Las reivindicaciones democráticas de la oposición y la necesidad de dar respuesta a los problemas de empleo, vivienda y mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana, constituyeron retos insalvables que el gobierno no mediar ni solucionar en el corto plazo.

A la problemática económica y social del país, la dinámica política del sistema agregaba un ingrediente más a la crisis. En unas elecciones en las que el MRL (Movimiento Revolucionario Liberal) y la ANAPO (Alianza Nacional Popular) habían conseguido el 38% de los votos y la abstención había sido muy significativa (Paredes, 2007), Guillermo León Valencia, candidato de la coalición frente-nacionalista, asume el poder. El mecanismo ideado por la nueva administración para neutralizar las fuerzas opositoras, recibió el nombre de

"milimetría" y suponía una asignación burocrática proporcional a la fuerza electoral (Paredes, 2007). La representación de las minorías en una clara concesión a los principios de paridad entre liberales y conservadores para ocupar los distintos cargos de la administración pública, preconizados en el acuerdo del Frente Nacional

La administración Valencia declaró desde sus comienzos, una indeclinable vocación pro norteamericana, siguió los lineamientos del anterior gobierno del Frente Nacional y en la línea que también seguirían los gobiernos posteriores. Se trataba, en lo político, de la reafirmación de la ideología anticomunista, de la civilización cristiana, democrática, libre y occidental frente a la "barbarie soviética". En lo económico, el reforzamiento de la adhesión colombiana al proyecto también político de la Alianza para el Progreso, fue uno de los proyectos bandera del nuevo gobierno y por ende el incremento del financiamiento extranjero con el gobierno de estados unidos.

El debate acerca del futuro del sector de la construcción y vivienda y la posibilidad de que inversionistas extranjeros pusieran sus capitales en él, hizo que uno de los puntos clave de la campaña de Valencia, fuera desalentar las migraciones de los campesinos hacia los nacientes centros urbanos y, durante los años de su gobierno, se presentó una leve disminución de las tasas de crecimiento de la población, debido a los controles de natalidad que se implementaron (Arango, 2007). Por ello, desde el principio de su campaña y, durante su gobierno, muchos de sus planes estaban orientados a satisfacer las demandas de los inversionistas del sector vivienda y, según el gobierno, a crear mecanismos de crecimiento urbano sostenible (Arango, 2007). La migración campo-ciudad exigía una respuesta por parte de los principales centros urbanos, no solo en términos de vivienda, sino de trabajo para una población no calificada. Problemática que tendría respuesta más adelante con el gobierno de Misael Pastrana Borrero y su plan de desarrollo de "Las cuatro Estrategias".

Con programas como, la Alianza para el Progreso (que desde los inicios del Frente Nacional estuvo dentro de las prioridades del gobierno) y particularmente con el programa Ciudad Kennedy (programa de la administración del presidente estadounidense Kennedy, para fomentar el crecimiento sostenible de las ciudades) realizado en la ciudad de Bogotá, se da inicio a los programas apoyados en capitales provenientes de agencias internacionales de préstamo, que eran prioridad desde la campaña electoral de Valencia. Este crecimiento acelerado de las ciudades, hace que se empiecen a dar créditos individuales para la adquisición de vivienda propia y se hacen a largo plazo. El B.C.H.²⁵ se constituye entonces en el soporte financiero para la vivienda de las clases medias, durante este período (Arango, 2007). Más adelante en el Gobierno de Misael Pastrana Borrero se fortalecería el crédito para la vivienda mediante el sistema UPAC²⁶ y el nacimiento de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda.

De esta manera, en el caso colombiano y durante el gobierno de Valencia, las políticas de industrialización sustitutiva, ponían el acento en la tenencia de la tierra y la ampliación de la frontera agrícola con cierto mejoramiento técnico, sin que esto significara necesariamente, la mecanización. La política central para el agro en los años 60, buscaba dar un segundo aire a los procesos de modernización, que ya se encontraba en su última fase, pues se inició durante el gobierno de Lleras Camargo, ampliando el mercado interno.

Todos estos hechos y la fuerte crisis económica frente a la cual se encontraba el país que recibía el gobierno de León Valencia y que se mencionaron al principio de este capítulo, se sumaron a la consecuente inestabilidad monetaria

²⁵ El Banco Central Hipotecario fue una entidad estatal creada con el fin de fomentar los créditos para el acceso a vivienda entre las clases medias colombianas.

²⁶ UPAC son las iniciales de Unidad de poder adquisitivo constante. Este sistema tuvo sus orígenes en Brasil, y fue implantado en Colombia en el año 1972 durante la presidencia de Misael Pastrana Borrero. La UPAC tenía como principales objetivos los de mantener el poder adquisitivo de la moneda y ofrecer una solución a los colombianos que necesitaran tomar un crédito hipotecario de largo plazo para comprar vivienda.

y a un déficit fiscal que prácticamente mantenía paralizado el aparato estatal (Escobar, 1998). El gobierno de Valencia, entonces, respondió de manera inmediata, con una serie de medidas que fueron impopulares. Por un lado, el Estado asumió la orientación de la política monetaria, afectó los intereses de la banca privada, pues el control de las tasas de interés y el incremento del encaje bancario, afectó la capacidad de crédito y la disminución de los préstamos para el consumo y la inversión, pero también para el mercado de capitales a fin de acoplar las medidas a las necesidades de un proceso de industrialización (Dávila, 1999). Por otro lado, el gobierno de Valencia adoptó un modelo de gastos del Estado en el que primaba la austeridad, se redujo considerablemente el gasto público. Este ajuste fiscal aceleró el desempleo, y la reducción de las importaciones disminuyó el ritmo de la actividad económica, la devaluación disparó la inflación, y la ausencia de inversión pública acentuó el empobrecimiento de las nuevas masas urbanas producto de la migración (Arango, 2007). Si el Estado no tiene para cumplir su papel de interventor en un Estado social de derecho, afecta el desarrollo, el desempleo y la inequidad social.

La crisis económica no cedió durante el período de gobierno de León Valencia. Las medidas que el gobierno tomó para intentar detener crearon otros conflictos, como la suspensión de créditos externos que solamente se reanudaron cuando el gobierno, que cedió a las presiones del FMI²⁷, decretó la devaluación de 1963. El asunto se repitió, de manera casi idéntica, en 1965. De otra parte, la administración Valencia, de manera particular a través del Ministerio de

²⁷ El Fondo Monetario Internacional como idea fue planteado el 22 de julio de 1944 durante una convención de la ONU en Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos; y su creación como tal fue en 1945. Sus estatutos declaran como objetivos principales la promoción de políticas cambiarias sostenibles a nivel internacional, facilitar el comercio internacional y reducir la pobreza. Cabe destacar, además de las diferentes políticas reguladoras y conciliadoras a nivel internacional, el establecimiento del patrón oro/dólar. Dicho patrón equiparaba el valor de las divisas a una cierta cantidad de dólares (tal y como se hace en la actualidad) pero siempre a un tipo fijo (es decir, en aquellos años no había variaciones en este aspecto entre los países regulados por el FMI) Esa medida, que es una de las causas primeras de la creación del FMI, se mantendría en vigor hasta la crisis de 1973.

Relaciones Exteriores, buscó darle las mayores garantías oficiales a las inversiones extranjeras y cumplir con los planes dispuestos por la Alianza para el Progreso.

Para el gobierno, una de las medidas más urgentes que debía tomarse para superar la crisis era, integrar a Colombia rápidamente en la comunidad económica del continente, la ALALC²⁸. A lo largo de toda su administración, Valencia mantuvo con intensidad, labores tendientes a la constitución y puesta en marcha de mecanismos bilaterales, que consolidaran definitivamente el comercio y el desarrollo en general de las fronteras colombo-venezolana y colombo-ecuatoriana. Encuentros, convenios y tratados, son expresión de la importancia concedida a tales relaciones bilaterales. La administración Valencia intentó conjugar, en diverso grado y con diversos logros y matices, la relación con los Estados Unidos y la búsqueda de nuevos espacios y nuevos términos en las relaciones económicas internacionales. En las reuniones que el gobierno sostuvo, dentro del marco de la ALALC, las industrias del vidrio, petroquímica y de transportes, se vieron favorecidas por las resoluciones adoptadas, pues estas industrias y productos lograron preferencia en algunos mercados del continente como el ecuatoriano y el venezolano, con exenciones de impuestos (Paredes, 2007). Los primeros pasos hacia integración con otras economías se inician durante este periodo de gobierno, una respuesta a los procesos de integración de la subregión para el fortalecimiento del comercio y la desgravación arancelaria como

²⁸ La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC): organismo regional latinoamericano existente entre 1960-1980. Creado el 18 de febrero de 1960 por el Tratado de Montevideo. La ALALC fue la primera propuesta de integración económica latinoamericana para el desarrollo de las naciones. De carácter gradual y asociativa, fue promulgada por Argentina, Brasil y México. Por otra parte en 1969, el Pacto Andino se convierte en una contrapropuesta subregional que buscó una integración de países con economías similares (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú). Cabe aclarar que todos estos países ya hacían parte de la ALALC y que proponen que primero a través de la integración subregional se logrará luego la integración latinoamericana. Si bien con la ALALC hubo un incremento del comercio regional, que coincide con la crisis del modelo "proteccionista" de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y un incremento del comercio entre Europa y EE.UU, así como también coincide con la crisis mundial petrolera de 1973, sus problemas se debieron a una falta de coordinación económica y a la rigidez en los plazos y mecanismos que no permitían otras formas de negociación.

instrumento de mejoramiento de las relaciones comerciales y de las balanzas de pagos de los países intervinientes.

De manera particular, la Comisión sobre Política Comercial y Bancos Centrales, presidida por el ministro de Fomento de Colombia de ese entonces, Marco Álzate Avendaño, y reunida en Bogotá en abril de 1963 buscó, bajo la iniciativa colombiana, ventilar políticas comerciales y de financiamiento de exportaciones. El objetivo fundamental, estaba vinculado a la necesidad de fortalecer el sector externo de la economía colombiana, tema que desde el inicio del Frente Nacional fue una prioridad. En la búsqueda de tal objetivo, Colombia presentó una iniciativa para conseguir que el BID²⁹ financiara las exportaciones de los países latinoamericanos pues, desde la perspectiva del gobierno nacional, la falta de un mecanismo financiero para tal efecto, impidió las posibilidades de producción y comercio de bienes. Una segunda propuesta colombiana, se encaminaba al examen de posibilidades de armonización de los sistemas tarifarios y los tratamientos exteriores vigentes, teniendo en cuenta la conveniencia de adoptar gravámenes homogéneos en los aranceles nacionales. Finalmente, Colombia sugirió la conformación de un grupo especial de trabajo que permitiera a todos los países de la ALALC asumir posiciones conjuntas en la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo.

²⁹ El Banco Interamericano de Desarrollo es una organización financiera internacional con sede en la ciudad de Washington D.C. (Estados Unidos), y creada en el año de 1959 con el propósito de financiar proyectos viables de desarrollo económico, social e institucional y promover la integración comercial regional en el área de América Latina y el Caribe. Es la institución financiera de desarrollo regional más grande de este tipo y su origen se remonta a la Conferencia Interamericana de 1890. Su objetivo central es reducir la pobreza en Latinoamérica y El Caribe y fomentar un crecimiento sostenible y duradero. En la actualidad el BID es el banco regional de desarrollo más grande a nivel mundial y ha servido como modelo para otras instituciones similares a nivel regional y subregional. Aunque nació en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA) no guarda ninguna relación con esa institución panamericana, ni con el Fondo Monetario Internacional (FMI) o con el Banco Mundial. En la actualidad el capital ordinario del banco asciende a 101.000 millones de dólares estadounidenses.

Así, en noviembre de 1965, los cancilleres de los países miembros de la ALALC se reunieron en Montevideo y los acuerdos finales de sus deliberaciones se dieron alrededor de aspectos económicos de gran relevancia, no sólo para el gobierno, sino para los sectores empresariales más importantes del país, como: estructura institucional, liberación comercial en el continente, transporte, regulación del tránsito de productos y personas, y programas de difusión y promoción de la ALALC. Colombia, cuya delegación estuvo presidida por el entonces Canciller Castor Jaramillo Arrubla, fue designada para integrar la Comisión Asesora de Desarrollo Industrial. El gobierno colombiano aprovechó las reuniones, para insistir en su tesis de que la primera etapa de la integración económica latinoamericana debía consistir en una política de inversiones multilaterales, con el propósito de desarrollar los sectores básicos y dinámicos a nivel subregional. Un segundo proyecto importante, presentado e impulsado por la delegación colombiana, fue el llamado de "concesiones estacionales" que consistía, en síntesis, en la posibilidad de que los países hicieran concesiones temporales para algunos productos, aprovechando la diversidad de períodos estacionales de las cosechas (Campos, 2009). El papel protagónico de Colombia en los procesos de integración con propuestas viables para los intereses de los países deja entrever su tendencia aperturista hacia mercados externos.

Aún así, en la relación económica de Colombia con otros países latinoamericanos, fueron de vital importancia Ecuador y Venezuela. Por ello, con el objetivo de estudiar estas relaciones, la administración Valencia designó, en junio de 1963, la Junta Preparatoria de la Comisión Mixta Colombo-Venezolana, encabezada por el entonces Ministro de Agricultura, Virgilio Barco Vargas. Dicha Junta, reunida en Caracas con la Comisión designada por el gobierno venezolano, aparte de sugerir medidas que garantizaran el mejor trato a los trabajadores temporales de frontera y la prevención de la delincuencia en las zonas binacionales, se preocupó por la mejora de los sistemas de cooperación técnica.

La gestión de cooperación financiera internacional se hacía indispensable para adelantar los programas de desarrollo complementario en las zonas comunes, con la perspectiva del mejor aprovechamiento de recursos.

Finalmente y en desarrollo de los acuerdos de San Cristóbal y Táchira, Colombia y Venezuela adelantaron conjuntamente las gestiones en la búsqueda de la asistencia técnica y financiera del Banco Interamericano de Desarrollo, BID para la iniciación de trabajos de la Comisión Técnica Mixta de Integración Económica de la Zona Fronteriza Colombo- Venezolana. La misión nombrada por el BID desarrolló sus labores de asesoría entre noviembre de 1963 y junio de 1964, y sus recomendaciones giraron alrededor de tres puntos fundamentales: establecimiento de un mecanismo permanente de consulta encargado de la coordinación de programas conjuntos; desarrollo de programas de transporte, cuencas hidrográficas, riego y asentamientos campesinos, desarrollo industrial, colonización y reforma agraria; y realización de un programa de proyectos viales (Campos, 2009). Para 1965, la Comisión Mixta de Integración Colombo- Venezolana continuaba su trabajo, y concreto posibilidades y condiciones del desarrollo de los proyectos de integración en tanto que, de manera efectiva, las relaciones comerciales entre los dos países se intensificaban.

Menos intensas pero más novedosas, las relaciones fronterizas entre Colombia y Ecuador, fueron impulsadas oficialmente por la administración Valencia con la promulgación en marzo de 1963 de los Acuerdos de Cooperación Técnica, Económica e Industrial, gestionados desde la anterior administración de Lleras Camargo, pero ratificados e impulsados por ésta. El Acuerdo General de Cooperación Técnica, Económica e Industrial buscó, como objetivos fundamentales, el acercamiento de los respectivos actores industriales en la perspectiva de elevar al máximo sus niveles de crecimiento; el impulso de la formación de empresas privadas de carácter binacional, para el abastecimiento de sus mercados, la expansión progresiva de sus exportaciones y la colaboración

recíproca en la realización de obras públicas en la zona fronteriza; todo esto para consolidar la infraestructura.

La gestión fronteriza del gobierno de Valencia, avanzó de manera significativa en la consecución de objetivos de integración, sin perder de vista las ventajas que ello acarrearía en la perspectiva de mejorar las condiciones de la economía nacional. Y durante el período de su gobierno, se lograron consolidar mejorías en las exportaciones y las relaciones comerciales con otros países latinoamericanos, tal y como se había mencionado en el Plan Decenal del inicio del Frente Nacional. En general, la industria colombiana y los diferentes sectores económicos consiguieron abrir sus mercados a nuevos países, expandirse y tener un crecimiento considerable. Aún así, temas como el de la tenencia de la tierra en el campo y el avance en la construcción de grandes proyectos urbanísticos en las ciudades más importantes, seguía siendo uno de los temas que aún no había logrado solucionarse y, sobre el cual, tenía que poner toda su atención el siguiente gobierno.

2.4 TERCER GOBIERNO: CARLOS LLERAS RESTREPO 1966-1970

Este gobierno se preocupó fundamentalmente por la modernización del Estado y por emprender cambios en las políticas económicas que permitieran el desarrollo del país. Durante su período se lideró la creación de la Comunidad Andina. De la misma manera, los campesinos, por primera vez, fueron tenidos en cuenta, ello gracias a la creación de la Asociación nacional de campesinos (ANUC) y a que la reforma agraria recibió un gran impulso con el objetivo de entregar tierras a los campesinos. Otro asunto importante durante el gobierno de Lleras fue la reforma Constitucional de 1968, pues, desde el inicio de su período, Lleras había planteado la urgente necesidad de hacer reformas a la Constitución, reformas que fueron aprobadas por el Congreso (Tirado, 1989). Tales reformas consistían, en resumen, en las siguientes: fortalecimiento del poder presidencial,

inclusión de la emergencia económica como una situación de excepción que el Presidente de la República pudiera decretar, prolongación por cuatro años el período de los Representantes al Congreso, prolongar durante cuatro años más el Frente Nacional; es decir, hasta 1978 (Campos, 2009). Este fue uno de los gobiernos que impulsó el desarrollo moderno de un Estado representado en nuevas instituciones que le garantizaron un papel más protagónico a favor de mitigar la inequidad social y asistir a las nuevas demandas de un país urbanizado que demandó mayores servicios públicos, más educación, empleo y mejoramiento de necesidades básicas insatisfechas.

En este período presidencial apareció un nuevo movimiento de oposición al Frente Nacional, el cual estaba conformado, en su gran mayoría, por estudiantes y obreros próximos a la izquierda: el Movimiento Obrero Independiente Revolucionario MOIR, un partido de oposición al gobierno y que lideró reivindicaciones de tipo social y económico.

En lo referente al Campo, las preocupaciones por la Reforma Agraria siguen presentes durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, pero durante su gobierno estos planes directores para la tenencia de la tierra se transforman, en el momento de su implementación, en planes reguladores que buscan principalmente dotar a las ciudades de planes viales, un código de usos del suelo y unas tipologías morfológicas para los asentamientos residenciales. Se tienen las primeras experiencias en la construcción de planes de vivienda en gran escala y de acuerdo a la nueva visión racional de la planificación. Esto coincide con el auge del programa estadounidense Alianza para el Progreso, bajo el cual se regían las políticas urbanísticas del país. Con la puesta en marcha de estos planes reguladores, se comienza a experimentar la modalidad del urbanismo rentable (Valorización) como mecanismo alternativo a la escasez de recursos económicos de los municipios para la ejecución de obras.

En 1966, al asumir la Presidencia de la República, Lleras Restrepo hizo frente a una situación de deterioro en la balanza de pagos del país y diseñó el Estatuto Cambiario, o Decreto 444 de 1967, un sistema integral de control de los cambios internacionales de divisas. La Reforma Constitucional de 1968 incorporó en la Carta, además, instrumentos fundamentales para una conducción ordenada de la economía y la reforma administrativa (Caballero Argáez, 2009). Esta modernización del Estado tiene además un componente de política económica coherente con los propósitos hacia el desarrollo, pero enmarcado en las tendencias del mundo y de América Latina en particular, especialmente en los procesos de integración económica.

El gobierno de Carlos Lleras Restrepo promovió una Reforma Agraria con La Ley 135 de 1961. Sin embargo, esta ley nunca afectó ni puso en riesgo el latifundio. Fue mayor la presión de los terratenientes, de forma que en lugar de producir la expropiación de tierras, en lo fundamental se priorizaron y promovieron procesos de colonización y titulación de baldíos, y amplió la frontera agrícola e hicieron que la colonización avanzara hacia zonas frágiles de las selvas andinas e incluso amazónicas, aumentando la frontera agrícola merced a la destrucción de zonas de gran biodiversidad. Otra estrategia utilizada por las élites agrarias, fue la organización de asociaciones de productores para lograr su representación, en agencias gubernamentales encargadas de diseñar políticas monetarias, fiscales y de regulación de la tenencia de la tierra, (Pizarro, 1999). El gobierno de Lleras Restrepo fue el mejor gobierno en materia económica y agraria dándole un rumbo claro y acorde a las tendencias de los países marcadas por la guerra fría y el endeudamiento externo para el caso de los países latinoamericanos.

Como en el resto de América Latina, las políticas agrarias conllevaron a que fueran los agricultores capitalistas quienes se beneficiaran de la liberalización de los mercados de tierras, mano de obra y capital, de la creciente apertura de la economía a la competencia internacional, del nuevo impulso exportador y de la

eliminación de medidas de apoyo al sector campesino. Con más tierra, más capital y recursos técnicos, con mejores lazos con los mercados nacionales y en especial los internacionales, con su mayor influencia sobre la política agrícola, los agricultores capitalistas pudieron explotar mejor que los agricultores campesinos las nuevas oportunidades que ofrecieron los mercados (Roa, 2000). Aquí comienza un proceso de aquello que hoy se llama globalización pero que para la época simplemente era internacionalizar la economía

Aún cuando, durante estos años, Colombia logró diversificar considerablemente sus exportaciones, y redujo las exportaciones de café a un 56 % del total, la participación de productos manufacturados en las exportación sólo aumentó de 1.5 % a 8.3 % (Departamento de Planeación Nacional, 1998). Otra diversificación de importancia la logró Colombia en cuanto a los mercados de comercio exterior. Y esto es más notable cuanto parece ser más difícil diversificar los mercados de importación que los de exportación, lo cual se hizo aún más difícil, debido a la crisis del dólar durante los dos años anteriores, y a la concentración de dólares en las reservas internacionales que fueron mencionadas en el primer capítulo. Además, para Lleras Restrepo era indispensable mantener el control de las importaciones, entre otras cosas para evitar que las compras exageradas en el extranjero llevaran de nuevo, obligadamente, a recurrir a restricciones de cambio. No debemos comprar sino aquello que podemos pagar. Pero debemos pagar sin restricciones ni demoras todo lo que compremos, (Caballero, 2009). El gran conocimiento del gobierno en materia económica, hizo del país un ejemplo de manejo mesurado de su balanza comercial y de pagos.

La composición de las importaciones fue un claro índice de que Colombia desde muy temprano logró grandes avances en la sustitución de la importación de bienes de consumo. El porcentaje de los bienes de consumo en las importaciones totales no alcanzó el 10 % durante toda la década (Arcila, 1997). Aquí un claro

ejemplo de la influencia de la teoría centro-periferia de la CEPAL, la sustitución de importaciones como mecanismo para disminuir la dependencia.

La desigualdad entre los países participantes en el comercio mundial fue otra de las grandes inquietudes de Lleras. En la Conferencia Mundial de Comercio y Empleo de La Habana, en noviembre de 1947, Lleras argumentó que las restricciones al comercio no se adoptaban “por capricho sino por el imperio de la necesidad”, y subrayó “el contraste entre la vaguedad declamatoria con que se enuncian los compromisos de cooperación y la energía de los procedimientos coactivos que restringen la libertad de acción de los participantes para defender sus propias economías o estimular el progreso de las mismas” (Caballero, 2009). Se vislumbra un conocimiento claro de la política de comercio exterior y de las prioridades del Estado cuando de defender su soberanía económica se trata.

En vista de lo anterior, reconoció la necesidad de la “ayuda gubernamental en forma de medidas protectoras para desarrollar ciertas ramas de la industria o de la agricultura”. Éste era, para él, el tema trascendental de la Carta de Comercio y Empleo (Caballero, 2009). El proteccionismo para aquellos sectores de incipiente modernización fue una medida efectiva hacia un despegue empresarial con vocación competitiva.

El saldo de la balanza comercial solo fue positivo en dos años de la década (1965, 1967), por lo demás muestra una clara tendencia a empeorarse. En 1960 este saldo fue de - 54,0 millones de dólares, en 1970 - 112,4 millones (Dangound, 1998). La importancia que tuvo el café como producto de exportación y de sus precios en el mercado internacional puede detectarse fácilmente si se comparo las balanzas comerciales acumuladas.

La reforma agraria no puede realizarse y sigue, para el momento en que Lleras Restrepo termina su mandato, uno de los principales temas de discusión

nacional, que va a tener que ser asumido por Misael Pastrana Borrero, último dirigente del Frente Nacional.

2.5 CUARTO GOBIERNO: MISABEL PASTRANA BORRERO 1970-1974

El último Presidente del Frente Nacional, debió afrontar serios problemas de orden público por las acusaciones de fraude electoral frente a la ANAPO. La derrota de este movimiento hizo prosperar el M-19, uno de sus sectores más radical de este partido, conformado esencialmente por estudiantes universitarios y obreros, decide integrar un grupo armado para intentar tomar el poder por la fuerza: el M-19 (Movimiento 19 de abril), nombre que hacía referencia al día en que se realizaron las elecciones presidenciales.

Durante su gobierno, se estimuló el comercio exterior y la diversificación productiva y exportadora, se modernizó el sistema tributario con el uso del teleproceso; en la infraestructura nacional se pavimentaron 2.300 kilómetros de la red vial y casi se termina la Troncal Occidental; se rehabilitaron cerca de 700 kilómetros de ferrocarril; se dotaron los puertos de equipo con recursos locales y crédito externo; se remodeló el aeropuerto El Dorado, se construyeron los aeropuertos de Bucaramanga, Leticia, Montería y Pitalito, y se reconstruyeron 14 pistas de aeropuertos (Zelinsky, 1989); se inició la construcción de los terminales de transporte de Cartagena y Barranquilla; se aumentó en un 55.4% la generación de energía pública y se firmó el contrato de asociación para dar comienzo a la explotación de El Cerrejón; se inauguró la Central de Abastos de Bogotá, la nueva sede del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y el puente monumental de Barranquilla sobre el Río Magdalena, unieron así dos regiones separadas por un río (Gómez, 1989). Este es un claro ejemplo de la modernización del Estado y de su estructura administrativa, aunque desembocó

en un mayor gasto público, mayor déficit fiscal y por lo tanto, un aumento del aparato burocrático que demanda mayores recursos de financiamiento.

Por otro lado, las exportaciones de manufacturas crecieron de 98.8 millones de dólares a 526.1 millones; fue la primera vez que la mediana y la pequeña industria superaron las exportaciones de café, se generaron un millón de nuevos puestos de trabajo; y a través del Plan de Desarrollo Rural Integrado (DRI)³⁰, impulsó la reforma agraria, acometiendo la expropiación de casi 1,5 millones de hectáreas en el Valle del Cauca (Zelinsky, 1989). Aquí comienza el proceso de industrialización con vocación exportadora y dejó de depender del monocultivo, el café como generador de procesos de modernización y significancia exportadora.

La administración de Misael Pastrana Borrero, por ser la última del Frente Nacional, es en la cual se hacen evidentes los resultados de las políticas asumidas por los gobiernos anteriores. Es aquí, además, en donde se empieza a hacer un balance de los resultados de la coalición bipartidista, sobre todo, en materia económica.

Por un lado, Pastrana Borrero desmonta totalmente el intento reformista y con ello se produce una división en la opinión de las diferentes asociaciones campesinas, entre aquellos quienes estaban de acuerdo con la disolución de los intentos de reforma agraria, y los que no.

Al contrario de lo sucedido en los gobiernos anteriores, bajo el mandato de Pastrana Borrero, toma curso la idea de entender el crecimiento urbano como síntoma de modernización, por lo que hubo varias campañas de vivienda que

³⁰ El enfoque de desarrollo rural integrado surgió paralelamente a la teoría del "pequeño agricultor ante todo", cuyo punto de partida es el reconocimiento de la función clave de la agricultura para el crecimiento económico general, mediante la aportación de mano de obra, capital, alimentos, divisas y un mercado de bienes de consumo para los sectores industriales incipientes. Esta estrategia tenía como elemento central las relaciones con el crecimiento rural, que consideraba al pequeño agricultor como un importante factor para impulsar las actividades no agrícolas de gran densidad de mano de obra.

giraban alrededor de la recepción del migrante. Dichas campañas tuvieron éxito por lo que las empresas y sectores económicos vinculados con la vivienda y el urbanismo, experimentaron gran crecimiento. (Arango, 2007). El surgimiento de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, la financiación de unidades habitacionales bajo el sistema UPAC, permitieron un crecimiento mayor de las ciudades y la generación de empleo no calificado.

Sin embargo, los barrios y las urbanizaciones ilegales aumentaron, por lo que se abre el debate de la necesidad de implementar una reforma urbana, apoyada en las empresas de desarrollo urbano como mecanismo provisional.

Entonces, nuevos proyectos de reforma urbana fueron ampliamente discutidos pero no se llegó a un consenso. La ley de Reforma Urbana, estuvo a punto de ser aprobada varias veces, pero varios de los grupos económicos, con intereses en el sector de la construcción y el urbanismo, se opusieron a esta, pues consideraban que iba en la misma línea de la vieja legislación urbana y, en esa medida, entorpecía el desarrollo económico y el crecimiento del sector. Se creó entonces, Eduvas³¹, una asociación con gran injerencia en el sector privado, que poseía facultades especiales de expropiación y un manejo a gran escala de los problemas urbanos.

Esta organización iba a permitir, en adelante, que los temas relacionados con la vivienda, encontraran un espacio para ser discutidos. La creación de Eduvas, trajo, consigo, la implementación de programas de renovación urbana en áreas deprimidas alrededor de las principales ciudades del país, programas que desplazaron a la población de bajos ingresos, reunida en barrios piratas y recuperaron el suelo para la construcción de vivienda comercial (Roa, 2000). La construcción de vivienda con uso del ahorro de los agentes económicos,

³¹ Empresas de Desarrollo Urbano. Organismo creado con el objetivo de consolidar y fortalecer la política de vivienda en Colombia.

principalmente empresariales, constituyó uno de los ejes fundamentales de crecimiento de las ciudades pero también mayor migración campo-ciudad.

Durante esta administración se crea el Plan de las Cuatro Estrategias, plan que pretendía crear mecanismos para distribuir el ingreso equitativamente entre toda la población, mediante la creación de empleos urbanos, gracias al gran auge y crecimiento que estaba experimentando el sector de la construcción en ese entonces. Las cuatro estrategias del Plan de Desarrollo de Misael Pastrana, sufrieron algunos altibajos coyunturales de efectos negativos para la economía coyuntural.

La gran oferta de vivienda que, en ese entonces había en el país, requería de medidas para incentivar su compra, por ello este gobierno creó el sistema UPAC³² de ahorro.

En relación con otros sectores económicos, el gobierno de Pastrana Borrero, se destacó por intentar nacionalizar algunas de las compañías extranjeras que realizaban sus operaciones en el país. Pastrana Borrero obtuvo de las empresas petroleras Colpet y Sagog, la reversión anticipada del 50% de sus derechos en las concesiones entonces vigentes; también se adquirió el 50% del interés de Gulf en los yacimientos de Orito y de las instalaciones del oleoducto a Tumaco; Shell procedió a la reinversión anticipada de todas sus operaciones en el Magdalena Medio; y se negoció la refinería de Intercol en Cartagena y sus derechos en el oleoducto del Pacífico, así como los de la Texas en el de Orito-Tumaco. También se dio comienzo al sistema de asociación en materia de explotaciones petroleras, dejó atrás el de las simples concesiones, que había venido funcionando durante los anteriores tres gobiernos; y se reglamentó, por

³² Unidad de poder adquisitivo constante. Unidad de cuenta que permite realizar operaciones de crédito hipotecario a largo plazo a través de ajustes de valor de acuerdo con la capacidad adquisitiva de la moneda legal. Su valor se modifica de acuerdo con la variación resultante del promedio del Índice Nacional de Precios al Consumidor. Esta unidad se trabaja dentro del sistema de valor constante. Unidad de poder adquisitivo constante.

último, la inversión extranjera en la banca (Arango, 2007). El sistema de concesiones constituye un mecanismo para atraer capitales pero también como estrategia para desmontar el intervencionismo de Estado y darle prioridad a la empresa privada como protagonista principal para el suministro de servicios que antes estaban en manos del Estado.

Más tarde, el Pacto de Chicoral –un acuerdo entre los dos partidos del Frente Nacional y los gremios económicos promovido por el gobierno de Misael Pastrana (1970-1974)– echó para atrás los pasos para revivir la reforma agraria que había dado su antecesor, Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), con lo cual ésta, al menos como se entiende comúnmente, quedó sepultada.

A nivel de las orientaciones de la política económica, se vio una tendencia hacia la liberación del comercio, con la necesidad, en el corto plazo, de un ajuste macroeconómico relacionado con el auge cafetero. Los grupos de presión lograron orientar o revertir una serie de medidas tomadas por el gobierno de López Michelsen en materia cafetera, tributaria, financiera y comercial. De esta manera, los industriales impidieron un mayor grado de liberación comercial. La política económica de este gobierno, refleja las tensiones políticas entre los políticos y los grandes gremios económicos y muestra la capacidad de estos últimos de incidir, en las políticas y medidas gubernamentales.

Mientras que antes de 1964 los cambios arancelarios se decidían en el Congreso, en 1964 el gobierno delegó esta facultad al Consejo Nacional de Política Aduanera, con base en facultades extraordinarias. La modificación de algunos ítems en 1971 produjo una demanda en contra de la disposición y la promulgación de la Ley 6a. de 1971 (Ley Marco de Aduanas). Si el gobierno actuaba al tenor las pautas trazadas por esta ley, las reformas se podrían hacer sin trámite legislativo. Así, el gobierno adquirió un mayor nivel de autonomía frente a los grupos económicos (Campos, 2009). Situación que le significó una mayor

radicalización por los gremios empresariales a favor de medidas que favorezcan sus intereses económicos.

El panorama del Frente Nacional, en relación con los vínculos que existieron entre sus gobiernos y los diferentes sectores económicos fue muy variado. Entonces dentro de este panorama es importante revisar cada sector económico, financiero, urbano, cafetero, sector público, e industrial y sus particularidades, para identificar el comportamiento que tuvieron los mismos y de qué manera se vieron afectados por las políticas económicas gubernamentales del Frente Nacional.

CAPITULO 3: COMPORTAMIENTO DE LOS PRINCIPALES SECTORES ECONÓMICOS DURANTE EL FRENTE NACIONAL

3.1 SECTOR FINANCIERO

Durante el período del Frente Nacional, el sector financiero particularmente las entidades bancarias, se consolidaron (en gran medida gracias al auge de los créditos de vivienda y para el fomento del urbanismo), lo que permitió que los préstamos emitidos por estas entidades facilitaran, a su vez, el crecimiento de otros sectores y otras empresas, particularmente en el sector industrial. El decreto 2369 de 1960 permitió la creación de las “Corporaciones Financieras”, esta reglamentación “las defino, como establecimientos de crédito, cuya finalidad principal serian promover la creación, reorganización y transformación de empresas, participar en el capital de ellas y gestionar la participación de terceros y otorgarles créditos” (Dávila, 1999). Además, las oficinas principales de los primeros bancos privados aumentaron de 13 en 1951 a 17 en 1963, mientras que las sucursales pasaron de 171 a 522 durante el mismo periodo, destacándose el fuerte aumento de los depósitos de ahorro, que paso de 15 millones de pesos a 410 millones en el mismo periodo.

De esta manera, el capital industrial al entrelazarse al capital de los bancos y demás corporaciones financieras (fondos de inversión, seguros, capitalización y corporaciones financieras) captó recursos particulares para ampliar sus operaciones. El proceso dio como resultado una mayor centralización del poder por parte de los sectores económicos más fuertes y a una profundización de la disminución de la capacidad del Estado en la toma de decisiones. (Dávila, 1999). El sector financiero empezó a consolidarse como gremio de presión para buscar medidas de política económica y monetaria a favor de sus intereses de financiadores de crédito y compromiso con la inversión de la economía.

En ese sentido, los grupos financieros fueron claves como fuente de financiamiento para los procesos de inversión privada y pública. La consolidación de la banca mediante fusiones como soporte de los grupos económicos, fue decisivo para financiar el crecimiento, especialmente en los sectores productivo. La unión entre el sector industrial y el financiero profundizó los grados de concentración en la industria y permitió la consolidación de conglomerados económicos (Bejarano, 1996). Cuando se une el capital industrial y el capital financiero, el poder de intervención y los diferentes mecanismos de presión mediante lobby o declaraciones directas, influye en las decisiones del gobierno y en las políticas económicas en su favor.

Para entonces, existía el Banco de Colombia, fundado en 1875. Este banco, desde entonces, había absorbido a otros bancos a través de varios procesos de compra, sus principales socios eran: La organización Ardila Lülle y Alfonso López Michellsen. También estaba el Banco de Bogotá, perteneciente al grupo Bogotá, grupo Bolívar y Cementos Samper. Banco de Comercio perteneciente al grupo Rockefeller, grupo Echavarría y Roberto Posada. Banco de Occidente propiedad del empresario Sarmiento Angulo. Banco Cafetero perteneciente a la Asociación Nacional de Cafeteros y dos bancos estatales, el Banco Popular y el Banco del Estado (Dávila, 1999). La consolidación de grupos económicos sólidos le dio mayor vigor al crecimiento económico y a la inserción de la economía en el contexto internacional. Gremios económicos fuertes incidieron en las políticas económicas de Estado.

En el marco de las nuevas facultades legales, en los años cincuenta y sesenta el gobierno comenzó a intervenir en la asignación del crédito, estableció que ciertas proporciones de la cartera deberían destinarse a distintos propósitos de fomento u obligando a invertir parte del encaje de las instituciones financieras en títulos destinados al fomento de la industria y del urbanismo. Y se crearon

nuevos bancos oficiales (Banco Popular en 1950, Banco Cafetero en 1953 y Ganadero en 1959) con el fin de atender los requerimientos de los sectores correspondientes los cuales habían logrado cierto dinamismo y necesitaban de una banca especializada. Hacia el final de los 50's se instituyeron las Corporaciones Financieras en calidad de organismos especializados en la concesión de créditos de mediano y largo plazo.

A principios de los sesenta empezaron a fundarse en el Banco de la República los Fondos de Fomento: el Fondo de Inversiones Privadas en 1963 para la promoción de las inversiones industriales y las exportaciones; el FFA, Fondo Financiero Agrario, en 1966; transformado en 1973 en FFAP, Fondo Financiero Agropecuario, para estimular la producción agrícola; el FFI, Fondo Financiero Industrial en 1968 para apoyar las necesidades de la pequeña y mediana industria; y el Fondo de Promoción de Exportaciones, Proexpo, en 1967 como entidad responsable de promocionar la actividad comercial colombiana con vocación exportadora (Dávila, 1999). La vocación exportadora del país requería de una banca mucho más sólida, especialmente para financiar actividades comerciales de origen agropecuario.

En los años setenta ocurrieron dos cambios institucionales que modificaron la estructura del sector financiero. El primero, y más importante, fue la adopción, en 1972, de un sistema de corrección por inflación para el ahorro canalizado por medio de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (el sistema Upac), concebido como uno de los ejes del plan de desarrollo de la Administración Pastrana (Echeverri, 1990). Este cambio permitió, por primera vez en Colombia, asegurar que el rendimiento del ahorro captado por un intermediario financiero fuera superior al ritmo de inflación. El segundo fue la legalización de los "intermediarios financieros" en 1973, que poco después se vinieron a denominar Compañías de Financiamiento Comercial. Dichas entidades habían sido hasta entonces el medio para canalizar las operaciones financieras por fuera de las regulaciones existentes

(Echeverri, 1990). La crisis del petróleo de los años 70s, también tuvo su efecto en el sistema financiero colombiano, por lo tanto había que establecer mecanismos para fomentar el ahorro y con ello la generación de recursos para financiar la inversión, especialmente privada.

Estos cambios abrieron el paso a la reforma de 1974, mediante la cual se trató de afianzar una mayor libertad para el funcionamiento del mercado financiero. La reforma tradujo en esta esfera de la política las nuevas concepciones liberales del manejo económico, pero en forma también limitada, ya que no se buscó desmontar el crédito de fomento sino, más bien, darle una nueva organización. La reforma financiera elevó las tasas de interés, redujo su dispersión, liberó aquellas que podían cobrar los bancos comerciales en sus operacionales ordinarias, redujo los encajes sobre depósitos, eliminó gran parte de las inversiones forzosas y limitó drásticamente el acceso de los bancos a los recursos del emisor. La reorganización del crédito de fomento se logró mediante la sustitución de recursos de emisión por aquellos captados directamente en el mercado o provenientes de las instituciones financieras.

La Caja Agraria y los fondos ganaderos, especialmente la primera, constituyeron por largo tiempo los canales más importantes de crédito al sector agropecuario. La Reforma Financiera implementada en el año 1951 incluyó al sector agropecuario como uno de los ejes de la política de crédito de fomento. Las Leyes 20 y 26 de 1959 desarrollaron este principio. La primera obligó a la Caja Agraria y a las cajas de ahorro de los bancos a destinar el 10% de sus depósitos a la ejecución de programas de parcelación. La Ley 26 comprometió a los bancos comerciales a destinar el 15% de sus depósitos al fomento de la agricultura, la ganadería y la pesca, asignando créditos de acuerdo con el tipo de actividad y creando al mismo tiempo facilidades para el redescuento de la cartera de fomento en el Banco de la República a tasas preferenciales (Dangound,1998). Los

mecanismos de redescuento para el sector se perfeccionaron posteriormente en 1966 con la creación del Fondo Financiero Agrario. No obstante, los objetivos del Fondo se limitaron inicialmente a la financiación de los cultivos transitorios, quedando así la ganadería, los cultivos de tardío rendimiento, la adquisición de maquinaria y la adecuación de tierras bajo el amparo de los recursos creados por la Ley 26. En este orden de ideas, los recursos para financiar procesos de fomento al desarrollo de sectores claves de la economía, no tuvieron los recursos necesarios que pudieran convertirlos en dinamizadores del crecimiento económico para la época.

3.2 ASOCIACIONES GREMIALES

El movimiento gremial, durante la década de los años treinta, creció considerablemente. El hecho sobresaliente fue la ampliación de las funciones de la Federación Nacional de Cafeteros, la cual no había tenido un papel destacado en la defensa de los intereses de los productores del grano durante la década del treinta, sino que comenzó a cumplir funciones propiamente públicas a partir de la creación del Fondo Nacional del Café en 1940. La SAC, se consolidó como gremio en defensa de los intereses de los grandes propietarios rurales contra los intentos reformistas de López Pumarejo. Además, durante este período se fundaron tres de los grandes gremios nacionales. El primero de ellos fue la Asociación Bancaria de Colombia, creada en 1936 como un gremio de servicios para sus afiliados. En 1944, los empresarios antioqueños, ANDI, en defensa de los industriales y grandes empresarios para la época. Dos intentos anteriores de agremiación del sector manufacturero (la Industria Nacional Colombiana, instituida en Medellín en 1929, y la Federación Nacional de Fabricantes y Productores, establecida en Bogotá en 1930) habían fracasado. El proceso de modernización del país, reclamada que los empresarios y grupos económicos se organizaran en gremios con poder de negociación en defensa de sus intereses y como órganos de presión

y participación en las grandes decisiones económicas, especialmente las políticas de tipo fiscal y cambiario que habían afectados a muchos industriales y banqueros.

Finalmente, como reacción a las políticas de control de precios establecidas durante los años de la segunda guerra mundial por la Administración López, nació en 1945 la Federación Nacional de Comerciantes, FENALCO, para agrupar a los comerciantes, un importante sector que había incursionado con fuerza en los procesos de comercialización no solo a nivel nacional sino también internacional.

Después de la segunda guerra mundial se dio, sin embargo, una verdadera explosión en el número de organizaciones gremiales. En efecto, mientras en 1950 existían gremios empresariales e incluso de profesionales, en 1960 los números respectivos habían aumentado a 51 y nueve, en 1970 a 81 y 25 y en 1980 a 106 y 4920 (Departamento de Planeación Nacional, 1998). En los años cincuenta fueron creados, entre otros, Acopi (Asociación Colombiana de Pequeña y Mediana Empresa), Fedemetal, Camacol (Cámara Colombiana de la Construcción), Asocaña (Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar) y la Federación Nacional de Algodoneros. En los años sesenta surgieron Acoplásticos (Asociación Colombiana de Industrias Plásticas), Andiaros (Asociación Nacional de Diarios), Fedegán (Federación Colombiana de Ganaderos), Fenalce (Federación Nacional de Cultivadores de Cereales y Leguminosas) y la Asociación Colombiana de Exportadores. En los setenta se crearon, entre otros, Andigraf (Asociación Colombiana de la Industria Gráfica), Anif (Asociación Nacional de Instituciones Financieras) y Fedepalma (Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite), entre otras de menor importancia.

El crecimiento de las organizaciones gremiales, estuvo acompañado por una especialización cada vez mayor de las mismas, lo que reflejaba, la creciente diversificación económica del país. Esta conformación de asociaciones les

permitió a los diferentes sectores económicos tener mayor representatividad y un mayor poder en la toma de decisiones (Dávila, 1999). Los gobiernos y sus planes de desarrollo, debían incluir en consideración los intereses de los gremios económicos, quienes empezaron a participar en las grandes decisiones de política económica acorde a sus intereses gremiales.

3.3 URBANIZACIÓN

Durante este período Colombia presentaba una de las distribuciones más desiguales del mundo, especialmente en el sector rural. Las disparidades entre las rentas urbanas y rurales eran alarmantes y, esta situación, lejos de mejorarse, se acentuaba. La tendencia al deterioro en la distribución del ingreso se inició a mediados de los años treinta y se mantuvo al menos hasta mediados de la década del sesenta (Arango, 2007). Un país eminentemente rural, con escasas exportaciones y con un proceso de desarrollo de los sectores manufacturero e industrial incipiente, repercutía socialmente en una mayor inequidad en la distribución el ingreso y la calidad de la población rural y urbana.

En el sector urbano, los grandes beneficiarios del desarrollo económico hasta mediados de los años sesenta fueron los propietarios del capital y los sectores medios de la población. En este período, la industria manufacturera y otras actividades urbanas generaron una fuerte demanda de trabajadores calificados, cuyos ingresos reales mejoraron notablemente. La situación del 50% más pobre de la población urbana fue menos favorable hasta mediados de los años cincuenta. Desde la segunda mitad de los años cincuenta, por el contrario, los salarios reales de todos los trabajadores urbanos se elevaron en forma sostenida y la distribución de los ingresos en las ciudades fue considerablemente más equitativa, pese al deterioro de la distribución de las rentas en el país (Arcila, 1997). Aquí empieza a configurarse un país con tendencias a la consolidación de

una economía urbana, en contraste con un sector rural atrasado y con pocas posibilidades de contribución a producto interno bruto.

Cuatro factores diferentes afectaron las tendencias anteriores en los años setenta. El primero de ellos fue la aceleración de la inflación en la mitad de la década: los arreglos institucionales para la fijación de los salarios urbanos sólo se ajustaron en forma rezagada e inicialmente incompleta ante la rápida elevación de los precios. El segundo fue el aumento de la oferta de mano de obra calificada, como producto de los programas educativos iniciados en los años cincuenta y ampliados durante el Frente Nacional. Por último, fue el impacto rezagado de la migración rural-urbana de las décadas anteriores, que redistribuyó los excedentes de mano de obra del campo hacia las ciudades (Arango, 2007). La migración campo ciudad contribuyó al crecimiento de las ciudades, mayor disponibilidad de mano de obra no calificada, pero también una problemática social en términos de mayores demandas de vivienda, salud, educación, empleo, grandes desafíos para los gobiernos de turno.

El resultado de este cúmulo de factores fue un aumento apreciable de las diferencias salariales en Colombia, entre los ingresos percibidos en el sector rural y los ingresos percibidos en el sector urbano. Mientras los salarios en la agricultura crecían a un ritmo similar al del ingreso por habitante, los ingresos relativos de los asalariados urbanos cayeron dramáticamente e incluso mostraron un retroceso absoluto (Roa, 2000). De hecho, las nuevas condiciones imperantes en el conjunto de la economía plantearon al sector agropecuario la necesidad de modernizarse con el fin de atender las demandas de materias primas para la industria de alimentos destinados a una población urbana creciente y de nuevas exportaciones que satisficieran los requerimientos de bienes de capital e insumos intermedios para los sectores modernos de la economía (Roa, 2000). Las disparidades salariales entre el sector rural y el urbano, aceleraron la migración a los principales urbanos, amenazando el campo por la disminución de productos

básicos de la canasta familiar y principalmente materias primas para la agroindustria, sector que había iniciado su despegue de crecimiento y consolidación en respuesta a las grandes demandas de las ciudades y de mercados externos.

El proceso de modernización alcanzó un ritmo acelerado en los años 60's y 70's, pero se vio interrumpido bruscamente a fines de esta última década, al desencadenarse una crisis severa del sector. Además, la transformación del agro no fue homogénea y generó una estructura de producción fuertemente diferenciada, en la que, al lado de un sector moderno, donde se han logrado incrementos significativos de la productividad gracias a la adopción de paquetes tecnológicos avanzados y a la mecanización de algunos procesos productivos, sobrevive un sector tradicional, donde los niveles de desarrollo y las técnicas de explotación se han conservado sin grandes transformaciones (Roa, 2000). El sector rural, especialmente de zonas de minifundio seguían en situación de atraso y abandono por parte de las políticas del Estado, en tanto que la incipiente industrialización cobraba ventaja como sector económico por su contribución al producto interno bruto.

3.4 LA PRODUCCIÓN CAFETERA

La segunda guerra mundial ejerció un impacto duradero sobre la economía cafetera colombiana. Durante esta época país participó por primera vez en un pacto internacional exitoso para regular el mercado del grano, el Acuerdo Interamericano del Café. Este hecho habría de inclinar, no sólo a Colombia sino a otros países productores, a realizar pactos similares cuando las condiciones del mercado se tornaran de nuevo desfavorables. La experiencia permitió superar definitivamente la crisis interna que había experimentado la Federación Nacional de Cafeteros en 1937, dado que durante este año hubo superproducción del grano

y los precios bajaron considerablemente. De hecho, a partir de entonces se inauguró un período de gran estabilidad en el gremio. La Federación logró crear, además, una red de cooperativas, agentes y depósitos en las zonas cafeteras que le permitía intervenir en el mercado de manera mucho más directa. El Fondo Nacional del Café terminó con una capacidad financiera más fuerte, lo cual le otorgaría un amplio margen de sostenibilidad en los años subsiguientes.

La declinación de las antiguas casas exportadoras coincidió no sólo con el ascenso de nuevas firmas nacionales sino, ante todo, con la ampliación de exportaciones directas de la Federación. El proceso estuvo asociado, ante todo, con la reapertura del mercado europeo y la firma de convenios de compensación con los principales países de Europa Occidental a fines de los años cuarenta y comienzos de los cincuenta. Desde los primeros años de la posguerra fue evidente que Estados Unidos había dejado de ser un mercado dinámico para los cafés, especialmente los tipos de cafés suaves. La penetración del mercado europeo por parte de la Federación resultó así esencial para evitar que la tendencia del consumo norteamericano terminara por restringir las exportaciones colombianas del grano.

El elemento más importante en el manejo del comercio exterior del grano fue, sin embargo, la participación en los sucesivos pactos internacionales desde mediados de los años cincuenta, cuando se inició una nueva fase de sobreproducción. El primer pacto, contó con la participación de países latinoamericanos, africanos y europeos con colonias en este último continente. Sin embargo, al no contar con la participación de Estados Unidos y de países europeos, carecieron de mecanismos de control para hacer efectivas las cuotas asignadas. La Alianza para el Progreso generó un cambio en la política norteamericana, que llevó a este país a apoyar la firma del primer Acuerdo Internacional del Café en 1962. El Acuerdo Interamericano, estableció un sistema de cuotas para regular el mercado y contó con la participación de países

consumidores y productores, incluidos ahora los europeos, entre los primeros, y los africanos y asiáticos, entre los segundos. Luego, fue sucedido por un nuevo Acuerdo en 1968, el cual permitió establecer un mayor control para evitar que el precio internacional fluctuara de manera cíclica hacia la baja y con ello perjudicara las economías que fundamentalmente dependían de su cultivo monoexportadora.

La década del cincuenta marcó el comienzo de una serie de transformaciones que pueden interpretarse como el despegue del desarrollo capitalista en el campo. De hecho, las nuevas condiciones imperantes en el conjunto de la economía plantearon al sector agropecuario la necesidad de modernizarse con el fin de atender las demandas de materias primas para la industria de alimentos destinados a una población urbana creciente y de nuevas exportaciones que satisficieran los requerimientos de bienes de capital e insumos intermedios para los sectores modernos de la economía. El crecimiento de la agricultura no cafetera entre los años 50's y 70's (Roa, 2000). fue posible gracias a la disponibilidad de tierras cultivables previamente subutilizadas y la difusión de nuevas tecnologías y productos.

El crecimiento en el área sembrada no fue homogéneo para todos los cultivos. La mayor expansión se experimentó en los cultivos comerciales y de plantación, que conforman el núcleo de la agricultura empresarial. Estos cultivos pasaron de representar el 19% del área sembrada a comienzo de los años cincuenta a 41% en la segunda mitad de la década del setenta (Departamento de Planeación Nacional, 1998). Tal proceso fue posible gracias a la modernización de viejos cultivos (arroz, algodón, caña de azúcar para refinación, bananos para exportación y cacao) y a la introducción de nuevos productos comerciales (sorgo, soya y palma africana, en particular). Un proceso similar de expansión, aunque algo más tardío, se experimentó en algunos cultivos, entre ellos las flores para exportación, las hortalizas y las frutas (Bejarano, 1996). La vocación exportadora del país y su inserción en los procesos de integración económica, reclamaban un

sector agrícola de corte empresarial, capaz de suministrar las materias primas industrializables para consolidar una agroindustria para el consumo interno y de exportación.

En el lado opuesto, algunos cultivos tradicionales y mixtos (maíz, trigo) redujeron el área sembrada en términos absolutos, pasando de representar casi un 63% de las siembras en los años cincuenta a poco menos de una tercera parte a fines de los setenta. Otros cultivos tradicionales y mixtos (papa, tabaco, yuca y plátano) vivieron una situación intermedia: lento crecimiento en las décadas del cincuenta y sesenta, seguidas de un gran dinamismo en los años 70's (Departamento de Planeación Nacional, 1998). Este dinamismo fue motivado por la creciente demanda de alimentos en los grandes centros urbanos, donde su población crecía pero también poseía un mayor poder adquisitivo para demandar productos de la canasta básica, especialmente de cultivos tradicionales.

La evolución de los rendimientos fue también diversa para los distintos tipos de productos. Los cultivos comerciales experimentaron un crecimiento rápido de la productividad, de un 2.6% anual entre comienzos de los años cincuenta y fines de los setenta (Bejarano, 1996). En el resto de los cultivos, los rendimientos se elevaron a tasas mucho más bajas e irregulares, especialmente en el caso de algunos productos tradicionales y mixtos dinámicos; éstos últimos dependieron, de la ampliación del área y la sustitución por otros productos para lograr ampliaciones significativas de la oferta. La conjunción de un rápido aumento en las áreas sembradas y los cambios tecnológicos adoptados permitieron a los cultivos comerciales fortalecer su participación en el valor de la producción agrícola no cafetera de 17% a comienzos de los años cincuenta a 40% a fines de los 70's (Dangound, 1998). Los cultivos comercializables y aptos para un procesamiento agroindustrial, tuvieron un gran auge, con lo cual hubo una diferenciación en el agro colombiano: la agricultura tradicional abastecedora de productos básicos de

la canasta familiar y una agricultura más modernizada que abastecía materias primas para el sector agroindustrial.

3.5 SECTOR PÚBLICO

De acuerdo con la definición utilizada en las Cuentas Nacionales del Banco de la República, que excluyen la mayor parte de los ingresos y gastos de las empresas públicas, los ingresos corrientes del gobierno aumentaron más del 11% del PIB (Producto Interno Bruto) a comienzos de los años cincuenta, a 16% en el primer lustro de la década del setenta. Por otra parte, según la definición más amplia utilizada en las estadísticas del Dane, los ingresos Corrientes del sector público se incrementaron del 20 al 21% en los años 70's al 23% en la primera mitad de la década del 80; y al mismo tiempo, los gastos subieron del 22 al 28% (Departamento de Planeación Nacional, 1998). Si bien los ingresos fueron mayores por mayores agentes contribuyentes al fisco, empresas y personas, los gastos también se incrementaron significativamente, el déficit fiscal ha sido la constante, lo cual ha incidido para aplicar reformas tributarias y acudir a mayor endeudamiento externo. Las reformas tributarias también afectan al sector empresarial y por lo tanto, sus gremios son quienes avalan o protestan sobre las bondades o perjuicios de políticas tributarias.

La expansión del sector público conllevó un cambio significativo en su estructura. El elemento más destacado fue la creación de entidades públicas descentralizadas y empresas comerciales e industriales que entraron a ejercer las múltiples funciones que se le asignaron al Estado. En efecto, mientras que entre 1886 y 1939 fueron creados 35 establecimientos o empresas públicas del orden nacional, con un promedio de siete por década, en los años cuarenta dicho promedio se elevó a 18, en la década del cincuenta a 32 y en los años sesenta a 43, para desacelerarse luego en la década del setenta, cuando sólo fueron

creadas 17 nuevas entidades de este tipo (Departamento de Planeación Nacional, 1998). El intervencionismo de Estado y la aplicación de políticas keynesianas repercutían en un mayor tamaño del Estado, una clase burócrata en crecimiento y un mayor gasto presupuestal de funcionamiento.

El desarrollo masivo del sector descentralizado condujo a la reforma administrativa en 1968, por medio de la cual se trató de darle mayor coherencia, organización y control al inmenso aparato estatal que había sido edificado en las décadas anteriores. Vale la pena anotar también que, ante el peso de los crecientes recursos necesarios para financiar este complejo conjunto de actividades, los gobiernos departamentales y municipales, con excepciones (Bogotá y Medellín), acrecentaron enormemente su dependencia del gobierno nacional.

Así, la centralización de las funciones estatales en manos del gobierno nacional coincidió con una descentralización administrativa cada vez mayor en este nivel del Estado. La Reforma Constitucional de 1968 ratificó la vigencia de la libertad de empresa pero amplió las facultades de intervención. Estableció, de una parte, que la dirección general de la economía estaría a cargo del Estado, quien llevaría a cabo tal función orientadora por intermedio de la planificación, con miras a lograr el pleno empleo de los recursos, el mejoramiento social (especialmente de los grupos menos favorecidos) y el desarrollo integral. La planeación como estrategia para encausar el desarrollo, fue un acierto dado que el desaprovechamiento de los recursos, la ineficiencia burocrática, muchas veces obedecía a la falta de un plan de desarrollo coherente con programas y proyectos definidos. De otra parte, la Reforma concentró un mayor poder decisorio en manos del poder ejecutivo, a fin de agilizar el manejo de los instrumentos de intervención, un efecto del modelo keynesiano intervencionista en la economía. Ello se tradujo en una mayor injerencia del Presidente de la República en el manejo monetario, en las políticas de ahorro, en el crédito público, en la organización y reforma de los

aspectos relativos al comercio exterior y en la administración de los institutos descentralizados. Así mismo, centralizó en el poder ejecutivo la iniciativa legislativa en materia de gasto público y restringió la iniciativa parlamentaria en lo relativo al régimen tributario.

La capacidad de intervención del poder ejecutivo fue reforzada además mediante la creación de la facultad de decretar la emergencia económica. Antes de 1968, las contingencias excepcionales fueron sorteadas mediante la aprobación de facultades extraordinarias al Presidente o con la declaratoria del Estado de Sitio para hacer frente a un estado de excepción. Sin embargo, desde mediados de los años cuarenta se entendió que las condiciones adversas de la economía podrían desembocar en situaciones extremas, asimilables a las de conmoción interna previstas en la Carta para la declaratoria del Estado de sitio. Este pensamiento se reafirmó en las dos décadas siguientes y preparó el terreno para que en la Reforma de 1968 se diera un tratamiento diferente a los problemas de orden policivo y a los de orden público económico.

Para enfrentar aquellas dificultades se conservó el artículo 121, relativo al Estado de sitio, y se incorporó un nuevo artículo en la Carta, el 122, que facultaba al Presidente de la República para decretar la emergencia económica y asumir, por un período máximo de 90 días, poderes legislativos, siempre que sus decisiones se refirieran estrictamente al tratamiento de los motivos citados en la declaratoria de anormalidad. Sin embargo, el Congreso conservó la facultad de modificar o derogar los decretos legislativos expedidos bajo el régimen de excepción. La Constitución estableció, además, que las providencias del Ejecutivo no podrían desmejorar los derechos sociales garantizados por la legislación vigente.

3.6 INDUSTRIA

Entre 1945 y 1974, la producción de la industria manufacturera colombiana se multiplicó por 7.7, creciendo a un ritmo anual promedio del 7.3% (Dávila, 1999). Entre estos años, el empleo fabril creció de 135.400 y 447.900 trabajadores, un ritmo anual de 4.2%. La expansión del empleo total, incluidas las actividades artesanales y la pequeña industria fue algo menor: del 4.1%, si se comparan los datos de ocupación en el sector manufacturero del Censo de Población de 1951 con los de la Encuesta Nacional de Hogares de 1978 (Dávila, 1999). El crecimiento de la productividad del trabajo en la industria durante las primeras tres décadas de la posguerra fue rápido (3% anual) y puede explicarse por la conjunción de tres factores diferentes: a) el incremento relativo del empleo fabril en relación con el artesanal; b) la adopción y aprendizaje de nuevas técnicas, especialmente en el sector más moderno de la industria, y c) el aumento de la intensidad de capital, es decir, en el capital utilizado por trabajador, que en el caso de la industria fabril puede estimarse entre un 80 y un 100% en estas tres décadas. Durante períodos más cortos, entre 1967 y 1974, en particular la mejor utilización del equipo existente contribuyó también decisivamente a los mayores niveles de productividad (Dangound, 1998). Aquí se refleja una mayor participación de la industria en el PIB gracias a la consolidación de factores productivos claves: capital humano más capacitado y una mayor incorporación de capital y tecnología en la industria y la manufactura.

El cambio estructural de la actividad industrial también se reflejó en el mayor tamaño del sector fabril con respecto a la pequeña industria y al artesanado. Además, la pequeña industria experimentó también un cambio apreciable en su composición. En particular, los talleres de textiles y vestuario (especialmente los primeros) perdieron peso relativo, al tiempo que aumentaba la importancia de los talleres de carpintería y metalmecánicos, especialmente de repartición de equipo automotor, en el último caso (Dávila, 1999). La

modernización del aparato productivo, de brindaron a Colombia la posibilidad de ser más competitiva y alcanzar mejores niveles de desarrollo y bienestar, especialmente en las ciudades capitales.

La política arancelaria y el control de importaciones desempeñaron un papel esencial, no sólo en el crecimiento industrial, en general, sino también en la diversificación de su estructura. No obstante, los análisis realizados a fines de los años sesenta mostraron que Colombia había evitado una protección excesiva y promovido un patrón de industrialización que no mostraba los excesos de otros países latinoamericanos.

La industria tradicional, a pesar de estar nominalmente muy protegida, no hacía uso de los mecanismos de protección que le otorgaba el sistema existente. Más aún, si se excluían los sectores de bebidas y tabaco (cuyos sobreprecios domésticos estaban determinados por impuestos al consumo), la industria manufacturera, vista como un todo, utilizaba una protección efectiva relativamente baja en términos internacionales (25.2%); solamente los sectores de maquinaria eléctrica y material de transporte gozaban de una protección excesiva, en tanto que la química básica, la industria de hierro y acero y la de productos metálicos estaban moderadamente protegidas (40-55%). La política de promoción de exportaciones permitió posteriormente corregir algunos de los sesgos del modelo más puro de sustitución de importaciones (Dávila, 1999). El proteccionismo derivado de la política de sustitución de importaciones, tuvo un efecto negativo, en el sentido de generar en las empresas protegidas un anquilosamiento en su competitividad e innovación, situación que fue resuelta con la llamada apertura económica del gobierno de Gaviria, siendo su principal argumento de justificación para impulsarla.

En particular, promovió un mayor desarrollo de algunas industrias altamente intensivas en mano de obra (confecciones, productos de cuero e imprentas

trabajo-intensivas). No obstante, las nuevas exportaciones industriales también incluyeron sectores intensivos en capital o con grados intermedios de utilización de factores y, en general, la dinámica exportadora incidió favorablemente en todos los grupos de industrias (Dávila, 1999). Los acuerdos comerciales y la disminución de barreras arancelarias y para-arancelarias de algunos países, incidieron en el dinamismo económico del aparato productivo, especialmente la industria y manufactura de productos exportables.

Debido al tamaño reducido del mercado, el proceso de industrialización se caracterizó por altos niveles de concentración. En 1968 más de la mitad del valor agregado industrial de sectores que podían clasificarse como oligopolios, alta o moderadamente concentrados, en los primeros tres firmas concentraban más del 75% de la producción, y en los segundos cuatro firmas dominaban entre el 50 y el 75% de la producción. La concentración era mayor en las industrias de bienes intermedios, algo inferior en la de artículos de consumo y menor en la de bienes de capital (Dávila, 1999). Esta situación se vio reflejada en la consolidación de sectores industriales con asentamiento en las grandes ciudades capitales, como centros industriales y comerciales que dinamizaron los procesos productivos para el mercado interno e internacional.

El proceso se había iniciado ya en los años treinta, pero alcanzó un desarrollo más acentuado desde la década del sesenta. Tal forma de concentración adoptó tanto la modalidad de integración vertical (compra o creación de industrias productoras de insumos y utilizadoras o comercializadoras de los productos), como horizontal (inversión en nuevos sectores, afines o no) (Dávila, 1999). Además, algunos conglomerados industriales incorporaron o crearon entidades financieras, tanto para facilitar el acceso a recursos líquidos como, especialmente, para multiplicar el poder accionario; este último propósito se lograba mediante la propiedad de aquellas entidades financieras facultadas por la ley para adquirir acciones (las Compañías de Seguros primero, y las

Corporaciones Financieras desde la década del setenta), ya que el control de dichas entidades permitía utilizar sus recursos para ampliar el poder accionario de un conglomerado (García, 2009). Es importante señalar que con el crecimiento industrial y manufacturero, el afianzamiento del sector financiero y la consolidación de gremios económicos, también dio paso al desarrollo del mercado de capitales como medios expeditos para el financiamiento empresarial con propósitos de crecimiento y expansión.

En la década de los 70's, los "grupos financieros" representados en Asobancaria y ANIF adquirieron un gran dinamismo, aunque el proceso de concentración partió en este caso con mayor frecuencia de las propias entidades financieras.

La financiación en el sector industrial tuvo diversas fuentes. La reinversión de utilidades constituyó, después de la segunda guerra mundial, una fuente básica de nuevo capital; a partir de los años cincuenta aportó en promedio un 40% de los nuevos fondos de las empresas industriales. Desde los años de la segunda guerra mundial hasta mediados de la década del sesenta, la emisión de nuevas acciones constituyó también una fuente muy importante, aunque decreciente, de recursos (Dávila, 1999). Este mecanismo permitió que viejas empresas familiares se transformaran en sociedades anónimas; en otros casos, sin embargo, la estructura familiar se conservó y la figura de "sociedad anónima" no dejó ser una pura ficción.

El crédito desplazó a las bolsas de valores como fuente de nuevos recursos captados en el mercado financiero en la década del sesenta. En los años 70, el abuso del crédito condujo a un creciente endeudamiento de las empresas; no obstante los recursos netos captados no fueron utilizados para ampliar aún más las inversiones productivas, sino para aumentar las inversiones y la adquisición de acciones de otras empresas, como parte de la bonanza financiera de la época (García, 2009). El mercado de capitales por su carácter especulativo y por la falta

de cultura empresarial de democratización del capital social para mejor crecimiento y posicionamiento, tuvo algunos tropiezos competitivos con el sector financiero y los créditos de fomento a la industria y la manufactura.

Las novedades de la posguerra fueron, sin embargo, la participación del Estado y de las empresas extranjeras en el financiamiento de la industria manufacturera. El Estado participó en el sector industrial mediante inversiones del Instituto de Fomento Industrial, Ecopetrol y el Fondo Nacional del Café (Dávila, 1999). Las inversiones de la segunda de estas entidades se concentraron en el sector de derivados del petróleo. El Fondo Nacional del Café, por su parte, destinó los recursos que invirtió en la industria al procesamiento de café (trilladoras y café liofilizado) o a empresas fundamentalmente agroindustriales (ingenios azucareros, plantas pasteurizadoras), que hacían parte de su programa de diversificación en zonas cafeteras (Dangound, 1998). En atención a la influencia del modelo económico keynesiano, la inversión pública antes que la privada constituyeron estrategias para alcanzar procesos de crecimiento y desarrollo económico.

De los dos elementos nuevos que se incorporaron a la estrategia de industrialización a partir de 1967, solo uno, la activa promoción de nuevas exportaciones, tuvo así consecuencias importantes; el otro, el mercado ampliado (buscar nuevos clientes y compradores), no pasó de ser una esperanza (García, 2009). No obstante, la magnitud de la bonanza experimentada durante el período analizado no puede atribuirse únicamente a las nuevas exportaciones. De hecho, a pesar del crecimiento de las exportaciones menores, las ventas totales del país al exterior crecieron menos que el Producto Interno Bruto durante estos años. Otro conjunto de circunstancias coadyuvó, por lo tanto, a los buenos resultados macroeconómicos. El primero y más importante fue, sin duda, el crecimiento del gasto público durante la Administración Lleras, financiado por los mayores impuestos y por un aumento significativo del crédito externo (Dangound, 1998). Pero este mayor gasto público también obedeció a una mayor aparato burocrático

por la creación de nuevas instituciones para modernizar el Estado y estar a la altura de las economías que habían iniciado un proceso de desarrollo fundamentado en la industria y la manufactura con criterio exportador.

El gasto público se mantuvo en niveles altos durante la Administración Pastrana, a lo cual se agregó el impacto de la política de vivienda adoptada por dicho gobierno. En uno y otro gobierno, el acceso al crédito externo fue esencial, no sólo para financiar el gasto público, sino también el elevado déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, que se mantuvieron hasta 1972 (García, 2009). Finalmente, la mejoría en los términos de intercambio, iniciada a fines de los años 70, ayudó también a robustecer la capacidad de compra del país más allá de lo que permitía el crecimiento de las exportaciones.

El programa del Frente Nacional incluyó, así, una serie de medidas de corte reformista: una nueva reforma agraria, el fortalecimiento del sindicalismo, una oleada de legislación laboral y una expansión considerable del gasto público social. En el frente económico, se acentuó la estrategia de desarrollo que provenía de las décadas anteriores. El estrangulamiento externo sirvió como justificación para un programa de sustitución de importaciones más agresivo. Los mecanismos creados en la fase anterior se perfeccionaron. Así, la nueva política crediticia se materializó en la creación de la Junta Monetaria, los fondos de fomento y las corporaciones financieras (bancos de desarrollo) y en múltiples medidas que obligaron a los intermediarios financieros a dedicar parte de sus recursos a las prioridades establecidas por el gobierno (García, 2009). El modelo estructuralista de Centro-periferia cuyo principal postulado era la sustitución de importaciones, fue preconizado y llevado a la práctica por todos los gobiernos del frente nacional.

Las acciones del IFI se ampliaron y sus inversiones se multiplicaron enormemente. Las reformas arancelarias de 1959 y 1964 acentuaron la tendencia proteccionista. La última de ellas adoptó, finalmente, un sistema puro de

impuestos en las importaciones y estableció un nivel de protección nominal relativamente alto (65.6%). La continua escasez de divisas sirvió, además, para mantener un control firme sobre las licencias de importación durante la mayor parte del período, que acentuó el efecto proteccionista del arancel (García, 2009). Esta política de proteccionismo redundaría más adelante en un proceso de anquilosamiento de la industria, pérdida de competitividad y por lo tanto, la justificación de la apertura económica.

Dos nuevos elementos se añadieron, sin embargo, a los mecanismos creados en épocas anteriores. El primero fue la creación de numerosos incentivos en la reforma tributaria de 1960 para promover el desarrollo de industrias básicas. El segundo, el comienzo de la política de promoción de exportaciones. Los exportadores menores habían sido favorecidos entre junio de 1948 y marzo de 1951, y nuevamente desde principios de 1955, al ser autorizados para vender sus divisas en el mercado libre, donde el dólar se cotizaba a tasas significativamente superiores a la oficial (Dávila, 1999). El control de cambios y las restricciones para el manejo de divisas, afectaron significativamente los procesos de exportación e importación, afectando el deterioro de la balanza comercial

A dicho mecanismo, se agregó el Plan Vallejo en 1957, que facultó a los exportadores para traer los insumos necesarios libres de derechos de importación, y también un descuento especial para las exportaciones en la reforma tributaria de 1960. Fuera de ello, el FIP, Fondo de Inversiones Privadas, creado en 1963, tuvo como uno de sus objetivos fundamentales el financiamiento de los nuevos sectores de exportación (Dávila, 1999). El Plan Vallejo constituyó en un gran acierto en materia de política comercial externa, por cuanto permitió a muchas empresas ser más competitivas y además fomentar la vocación exportadora como estrategia para alcanzar un superávit en la balanza comercial

Aunque los elementos fundamentales del sistema de promoción de exportaciones quedaron así claramente establecidos y sus frutos empezaron a verse desde los primeros años del sesenta, el sistema dejó a los exportadores menores, durante la mayor parte del período, al arbitrio de fluctuaciones especulativas en el mercado libre de divisas, que tornaron enormemente inestables las utilidades provenientes de sus ventas externas. Este hecho constituyó hasta 1967 el limitante básico de la estrategia adoptada, que impidió un crecimiento más rápido de las nuevas exportaciones.

El período se inició con una de las crisis cambiarias más severas del país. El General Rojas Pinilla se vio obligado a frenar gradualmente su programa de gasto público en los últimos años de su gobierno, a reimplantar severos controles a las importaciones desde fines de 1954 y a restablecer el mercado cambiario libre a comienzos del año siguiente. La Junta Militar adoptó un programa de austeridad general y realizó la devaluación más fuerte de la historia colombiana (de \$2.50 a unos \$6.70), utilizando un sistema de certificados de cambio libremente negociables, similar al que ya se había ensayado entre 1933 y 1935. Pese a toda la erosión que sufrió con la inflación posterior, tal devaluación tuvo un efecto real que perduró hasta 1976 (Bermúdez, 1998). Los gobiernos del frente nacional tuvieron muchos desaciertos en el manejo de política cambiaria dado que no había una formación de técnicos especialistas en la administración pública que tuvieran bastos conocimiento del manejo económico para un país con estructuras tradicionales y acordes a las tendencias mercado extranjero.

El primer gobierno del Frente Nacional emprendió un programa fiscal expansionista, financiado con los nuevos recursos externos proporcionados por la Alianza para el Progreso. Aunque la economía retornó a tasas de crecimiento aceptables, el sector externo y las finanzas públicas se erosionaron rápidamente. Al iniciarse la Administración Valencia en 1962, los signos de deterioro eran evidentes. A partir de entonces el manejo macroeconómico se hizo cada vez más

difícil. El gobierno emprendió un programa de austeridad fiscal, que revirtió la política expansionista de la Administración Lleras Camargo (Echeverri, 1990). Sin embargo, el impacto de la devaluación sobre el nivel de precios, aunado a la escasez de alimentos y el alza de salarios, decretada por el gobierno ante la avalancha de protestas populares, aceleró dramáticamente la inflación en 1963, eliminando así el efecto real de la devaluación del año anterior.

Las medidas de control de importaciones tuvieron así que acentuarse. Para evitar que se desestabilizara el mercado libre de divisas, el Banco de la República intentó regularlo entre enero de 1963 y octubre de 1964, perdiendo reservas (Dávila, 1999). El control de cambio y la banda cambiarias fueron mecanismos que no dejaron prosperar el libre mercado ni la iniciativa privada.

Su liberación posterior elevó rápidamente el precio del dólar en dicho mercado a \$1900. En un nuevo intento por regularizar la situación, y presionado por los organismos internacionales, en septiembre de 1965 se creó una tasa de cambio intermedia de \$13.50 (conservándose una tasa preferencial de \$9 y el mercado libre de capitales) y se desmontaron los controles a la importación. El resultado fue un verdadero colapso externo en 1966, que heredó la Administración Lleras Restrepo (Dangound, 1998). La dependencia del Fondo Monetario Internacional, llevo al traste la autonomía en materia monetaria y cambiaria, pues el creciente endeudamiento externo implicaba la intervención con medidas de ajuste por parte de este organismo multilateral.

Durante la Administración Valencia el crecimiento económico se hizo más irregular que en el período anterior y un poco más lento (4.6% anual entre 1962 y 1966 contra 5.5% entre 1958 y 1962). Además, ante la creciente oferta de mano de obra en las ciudades, el problema del desempleo abierto hizo su primera explosión en Colombia. La tasa de desocupación en Bogotá aumentó del 7% al 8% en 1963-1964 a más del 12% en 1967, y en abril de dicho año superó el 16%.

Simultáneamente, en otras ciudades del país (Medellín, Cali, Barranquilla y Manizales), el desempleo alcanzó en este último año niveles del 15% al 18% (Departamento de Planeación Nacional, 1998). Al carecer de un sector industrial sólido y competitivo, la absorción de mano de obra no calificada era imposible, de allí las altas tasas de desempleo, especialmente en las ciudades capital.

Ante el lento dinamismo de la producción para el mercado mundial, la capacidad de generación de divisas del país se tornó especialmente sensible a la evolución de los precios del café. El impacto de dichos precios se puede apreciar mejor examinando la evolución de los términos de intercambio externos de Colombia, que comparan los precios medios de exportación con el valor unitario de las compras externas del país. El primero de esos cambios, se caracterizó por una fase de ascenso que culminó en 1954. No obstante la relación de intercambio permaneció en niveles altos hasta 1956 (Dávila, 1999). A partir del año siguiente se inició la fase de descenso del primer ciclo, particularmente aguda hasta 1961.

Desde entonces hasta 1968 los términos de intercambio permanecieron recuperación que, con una breve interrupción durante la crisis internacional de 1974-1975, alcanzó su punto máximo en 1977. De esta manera, sólo en 1981 se reflejó plenamente el impacto del descenso en los precios del café. A fines de 1985 se presentó una nueva fase de alza, que sólo perduró poco más de doce meses (Dangound, 1998). La dependencia exclusiva de la economía cafetera, hacia vulnerable las proyecciones económicas, pues al carecer de un proceso de diversificación de exportaciones aunado a los vaivenes de los precios internacionales para los *commodities*, los ciclos económicos eran frecuentes y repetitivos. Conviene anotar que los ciclos de los términos de intercambio han coincidido, en la posguerra, con una clara mejoría a largo plazo en dicha variable. Esta evolución favorable de los precios relativos de exportación ha permitido que el país disponga de un mejor poder de compra externo del que habría generado un sector de exportación poco dinámico.

CONCLUSIONES

El Frente Nacional se instituyó con el objetivo fundamental de eliminar las causas que habían llevado a Colombia a una década de violencia y dictadura, por las luchas del poder político. Hoy, es justo aceptar que, en buena parte, este objetivo se cumplió, sin embargo, es necesario recordar que fue durante esa época (1964), cuando aparecieron los movimientos subversivos ELN y las FARC, como respuesta a la fuerte opresión que se ejerció sobre grupos políticos minoritarios y participación ciudadana, de hecho, durante el periodo que duró el Frente nacional, se presentaron abstencionismos en votaciones que superaron el 50%, lo cual demuestra la apatía que sintió la población frente a los gobiernos. Hoy el país conoce las consecuencias que trajeron consigo la formación y fortalecimiento de esos grupos subversivos, no solo a nivel social por temas como desplazamiento y violencia armada, sino también a nivel económico, especialmente en aspectos como inversión y turismo, sin dejar de lado el hurto de tierras y ganado. Para la época, frente a una situación social de inestabilidad, el Frente Nacional fue elaborando desde sus primeros días un lenguaje reformista, aunque de manera imprecisa y variable, el país vio cómo sus dirigentes le ofrecían reformas agrarias y urbanas, distribución del ingreso y la riqueza y avances hacia una sociedad más igualitaria. Esta perspectiva de reformas se planteaba, como resultado de una movilización de los sectores interesados en ella, como un esfuerzo de la élite política y económica por anticiparse a las dificultades que se veían venir. Lo que el país vive desde hace décadas demuestra que de estos esfuerzos no todos llegaron a buen término, sin embargo, sí lograron su cometido de mantener el apoyo popular a los partidos tradicionales y apaciguar los ánimos tras una época violenta por la que pasaba el país.

Si bien el Frente Nacional, como se mencionó, se creó con la intención de acabar con una violencia que venía tomando mucha fuerza en el país, considerándola como el foco de grandes problemas, tal como lo describe Bejarano

(1998), muchas de estas expectativas creadas no se cumplieron, en gran medida por la polarización y fragmentación que generaba la política bipartidista, existieron además limitaciones institucionales, burocratización, manipulación por parte de los gremios económicos, tendencia a favorecer las élites, y, aunado a lo anterior una dependencia de créditos externos, lo cual ha incidido en un alto endeudamiento con la banca externa que aún persiste. En el campo social, el Frente Nacional tampoco surtió los efectos buscados, durante este periodo la migración del campo a la ciudad de campesinos que buscaban un mejor ingreso, mayores oportunidades de trabajo y mejorar la calidad de vida, solamente empeoró la situación, dado que se acrecentaron los cordones de miseria alrededor de las grandes urbes, hechos motivados entre otras razones, por la sobreoferta de mano de obra no calificada, lo cual desembocó en altos índices de desempleo y por consiguiente más pobreza e inconformismo, hechos que aun son observables alrededor de las grandes urbes de nuestro país.

Lo anterior se evidencia dado que durante parte de este periodo se deterioro la situación del campesinado por la expulsión de los aparceros de sus tierras y cuando se pretendió distribuir el ingreso mediante la creación de empleos urbanos dentro del Plan de las Cuatro Estrategias, vivió el país una drástica reducción de los ingresos de los asalariados y en el gobierno de Misael Pastrana, se llegó a un índice de inflación del 20%, claro indicio del alto costo de vida para todos los colombianos.

Durante este periodo de la historia colombiana, tal como se mencionó hubo dificultades, sin embargo, el mayor problema del frente nacional no pareció haber estado en la incapacidad para desarrollar el potencial productivo del país, sino en los efectos que el arreglo institucional tuvo sobre la integración de la mayoría de la población al sistema político, sobre las perspectivas de participación de esas mayorías en la orientación del país. La fragmentación política ocurrida durante ese periodo dejó como consecuencia el fortalecimiento de los partidos tradicionales y

el asentamiento de líderes reconocidos de ambos partidos. Ha sido en los últimos años, cuando la población ha empezado a participar de manera más activa en la forma cómo se dirige al país.

En los cuatro gobiernos que tuvo el Frente Nacional, se evidenció un programa bandera que cada uno de ellos lideraba, si bien todos estos programas no concluyeron de la manera esperada, este periodo en la historia de Colombia fue importante para conocer tanto las falencias como las oportunidades del país, de esta manera se reconoció la importancia de impulsar proyectos no solo productivos sino de orden social, dado que, de nada vale una economía que beneficie solo a unos gremios o sectores que tradicionalmente han manejado las riendas del país, sino que es necesario tener en cuenta factores como el empleo, inflación, educación, factores que tocan directamente al común de la población, creando inconformismo. Hechos que influyen no solo en la productividad, sino también en la cualificación de ésta, por ello, durante el gobierno de Carlos Lleras y en vista de las altas tasas de desempleo, derivado de una sobre-oferta de mano de obra no cualificada, se creó el Sena como mecanismo de capacitación técnica de fácil acceso a fin de mejorar las competencias de la gente del común y disminuir las altas tasas de desempleo. Tema importante, dado que una de las enseñanzas más grandes que dejó el Frente Nacional es que el inconformismo al interior de la población genera procesos de violencia que pueden determinar el rumbo de un país con altos costos a nivel económico y social.

Otro aporte de este periodo al país fue reconocer la necesidad de impulsar el crecimiento de la producción, lo cual permitió en su momento el impulso de muchas empresas y sectores económicos que comenzaron a tomar auge, permitiendo que diferentes sectores de la economía colombiana se fueran transformado para pasar de una economía centrada en la producción para consumo interno a una diversificación de productos no solo para el propio abastecimiento, sino, que le permitiría al país la inserción a mercados externos,

tema que incide en que las divisas no dependieran de manera exclusiva de la producción de café, como lo fue en su momento. Ahora el país le concede importancia también a otro tipo de productos no solo de origen agrícola con escasa o nula transformación, sino que ha diversificado su portafolio a productos agroindustriales y la misma industria de productos manufacturados ha venido tomando mayor fuerza.

Igualmente, el Frente nacional permitió terminar con una época de crisis interna en el país, lo cual brindó la estabilidad institucional necesaria para que sectores productivos aportaran a la dinámica económica, dado que la disminución de la dependencia del sector agropecuario en Colombia facilitó el paso al surgimiento y consolidación de nuevas actividades económicas, en especial la industria manufacturera, pero también los sectores financiero, de comunicaciones, servicios públicos y de transporte; este último, permitió conectar poblaciones con polos de desarrollo para sacar sus productos, hecho fundamental en cualquier economía. También se destaca la electrificación masiva con la red de interconexión eléctrica, tema trascendental para el desarrollo productivo, que permitió en el gobierno de Carlos Lleras llevar electricidad a sectores industriales que la aprovecharon para su modernización, aspectos que derivaron en la activación económica en otros sectores geográficos del país que habían permanecido al margen del proceso productivo del país, que, hasta entonces concentraba de lejos la mayor productividad en la capital. De esta manera, surgieron nuevos focos productivos en diferentes regiones del país como la Costa Atlántica y Viejo Caldas, cambiando por consiguiente la composición en los índices y estructura del empleo, que hasta entonces se concentraba en actividades primarias. Igualmente, este periodo impulsó la modernización del agro, el urbanismo en las ciudades, se incentivaron las exportaciones y se dieron mejores condiciones para invertir y crear empresa.

RECOMENDACIONES

Los aspectos mencionados permiten concluir que todos los procesos históricos por los que atraviesa un país dejan aspectos para reflexionar, bien pueden ser positivos, negativos o como sucede usualmente una mezcla de los dos, sin embargo, lo más importante es conocerlos y aprender de éstos, dado que como dice el adagio popular: quien no conoce la historia está avocado a repetirla, en ese sentido, el país debe aprender de sus errores para fortalecerse, pero también debe reconocer sus logros para potenciarlos y sacar el mejor provecho, en pro de una sociedad que espera de sus gobernantes un buen manejo tanto de la economía, como de los temas sociales, aspectos que de hecho van unidos y que no permiten el progreso de un país cuando se encuentran desligados.

REFERENCIAS

Arango, Gilberto. *El frente nacional y las políticas de vivienda en Colombia: Algunas hipótesis*. Presente y Pasado. Revista de Historia. ISSN: 1316-1369. Año 12. N° 23. Enero-Junio, 2007.

Arcila, Mauricio. *El Frente Nacional: una historia de enemistad social*. Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura. # 24. 1997.

Ayala Cesar Augusto, ***Nueva historia de Colombia***. Capítulo 2 ***Resistencia y oposición al establecimiento del Frente Nacional***. Editorial Planeta. Bogotá, 1989.

Bejarano, Ana María y Segura, Renata. *El fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional*. Controversia. #169. Noviembre 1996.

Bermúdez, Gonzalo. Pronunciamientos, conspiraciones y golpes de Estado en Colombia: De la conspiración septembrina al Proceso 8.000. Bogotá, 1998.

Caballero Argáez (2009) La impronta de Carlos Lleras Restrepo en la economía colombiana de los años sesenta del siglo XX. En Revista de Estudios Sociales No. 33 agosto de 2009: Pp. 196. ISSN 0123-885X Bogotá, Pp.91-103.

Campos Delgado, Sánchez, Martínez y Velásquez Camacho:(2009) Colombia 1959-2006: Comportamiento del sector agropecuario, Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2009d/622/.

Dávila, Carlos. *Empresas y empresarios en la historia de Colombia: siglos XIX-XX*. Editorial Norma, Bogotá, 1999.

Departamento de Planeación Nacional. Unidad de Análisis Macroeconómico, Estadísticas Históricas de Colombia, Vol. 1. Tercer Mundo Editores, Bogotá. 1998.

Dangound Uribe, Alberto. Enfoques del Frente Nacional. Universidad Javeriana. Facultad de Derecho. Bogotá. 1998.

Escobar Navia, Rodrigo. El Frente Nacional y los Partidos políticos. Universidad Javeriana. Facultad de Derecho. Bogotá. 1998.

Echeverry, Álvaro. Elites y proceso político en Colombia, 1950-1978: Una democracia principesca y endogámica: Régimen político colombiano en los últimos treinta años. Bogotá, Fundación Universitaria Autónoma de Colombia, 1990.

Fals Borda, Orlando. Historia de la Cuestión Agraria en Colombia, Bogotá, Publicaciones de la Rosca, 1975.

Gaitán Mahecha, Bernardo. Misión Histórica del Frente Nacional. Colección Populibro. Ed. Revista Colombiana. Bogotá. 1976.

Gaitán Mahecha, Bernardo. Presente y Futuro del Frente Nacional. Universidad Javeriana. Facultad de derecho. Bogotá. 1970.

Garay, Jorge. Colombia: estructura industrial e internacionalización. Banco de la República. Bogotá. 2004

García Mesa, Esteban. El Frente Nacional y su naturaleza antidemocrática. Revista facultad de derecho y ciencias políticas. Volumen 39. Bogotá. Enero, 2009.

Gómez Hurtado, Álvaro. Política Económica del Frente Nacional. Universidad Javeriana. Facultad de Derecho. Bogotá. 1989.

Ortega Otero, Carmen. Algunos aspectos jurídicos para la conformación de empresas en Colombia. Semillas, Revista de investigaciones. Bogotá, Enero, 2008.

Paredes, Zioly. Los orígenes del Frente Nacional en Colombia. Revista de Historia. ISSN: 1316-1369. Año 12. N° 23. Enero-Junio, 2007.

Peña, Isaías. La literatura del Frente Nacional. Revista Mosaico 2. Bogotá, 1984.

Periódico El Tiempo. Discurso de posesión de Alberto Lleras Camargo. Transcripción impresa el 08 de Agosto de 1958. Bogotá.

Pizarro León, Eduardo. Comienza el Frente Nacional. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 1999.

Revéiz, Edgar. Evolución de las formas de intervención del Estado en la economía en América Latina: El caso colombiano. Bogotá, 1981.

Roa Avendaño, Tatiana. *La Cuestión Agraria en Colombia*. Universidad Javeriana. Bogotá, 2000.

Tirado Mejía, Álvaro. ***Nueva historia de Colombia***, volumen II. Capítulo 15 ***Del Frente Nacional al momento actual: Diagnóstico de una crisis***. Editorial Planeta, Bogotá, 1989.

Vázquez Cobo, Camilo. *El Frente Nacional su Origen y Desarrollo*. Ed. Carvajal. Cali. 1970.

Zelinsky, Ulrich. *Colombia: La década del desarrollo y el Frente Nacional*. Agosto, 1989.

ANEXO

SINOPSIS GOBIERNOS FRENTE NACIONAL		
PRESIDENTES	ASPECTOS RELEVANTES GOBIERNO	CARACTERÍSTICAS
ALBERTO LLERAS CAMARGO FILIACION LIBERAL PERIODO GOBIERNO 1958-1962 NOMBRE DEL PROGRAMA: GOBIERNO DE LA RESTAURACIÓN	Alianza para el Progreso, de la mano de E.U. Política Fiscal Expansionista Incentivó la creación de vivienda popular, dio inicio a Ciudad Kennedy, conocida como ciudad Techo Estableció la ley de reforma agraria y creó en 1961 el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) Descenso de los precios del café	Gobierno progresista para la época, que buscaba garantizar una estabilidad política, económica y social. Tuvo gran aceptación por parte de fuerzas políticas. Se inicia un proceso de dependencia a Estados Unidos. El descenso de los precios internacionales del café afectó el sector cafetero soporte de la economía mono exportadora. Se creó una gran cantidad de soluciones de vivienda popular en Kennedy.
GUILLERMO LEÓN VALENCIA FILIACION CONSERVADORA PERIODO GOBIERNO 1962-1966 NOMBRE DEL PROGRAMA: GOBIERNO DE LA PACIFICACIÓN	Dio comienzo al manejo paritario de la administración pública Generalizó el uso de estrategias cívico-militares Creo la Junta Monetaria Se aumentó la Deuda Externa El desempleo fue un grave problema dada la sobre oferta de mano de obra en las ciudades Políticas proteccionistas Continúa la crisis de los precios del café Escasez de divisas Crecimiento económico lento	Gobierno que fortaleció el poder militar como mecanismo para mejorar la imagen de las fuerzas militares. Se acentuó el desempleo, derivado de la migración campo-ciudad por la agudización de violencia, que sumado a la caída de los precios del café deprimió la economía Aumento la explosión demográfica y el crecimiento de la población que soportaban grandes problemas sociales y de acceso a servicios públicos. La economía tuvo una acentuación en materia proteccionista, lo cual afectó la balanza comercial del país.
CARLOS LLERAS RESTREPO FILIACION LIBERAL PERIODO GOBIERNO 1966-1970 NOMBRE DEL PROGRAMA:	Buscó la unificación de las tasas de cambio Expidió el estatuto cambiario en 1967 con el cual se suprimió el mercado libre de divisas Creo el impuesto de	El gobierno del Frente Nacional que más logros alcanzó: impulsó la modernización institucional del Estado Colombiano y dio un direccionamiento estratégico hacia la inserción de Colombia en los mercados internacionales mediante la integración al pacto andino, impuso medidas de política cambiaria para un manejo acertado del tipo de cambio y las reservas

GOBIERNO DE LA MODERNIZACIÓN ECONÓMICA	retención en la fuente Impulsó las exportaciones a través de la creación de Proexport Se creó el Icfes, el Sena, Coldeportes, la Esap La red de interconexión eléctrica Impulsó el modernismo agrario y del Estado Reforma Constitucional de 1968 Impulsó la reforma agraria Creó la ANUC Se creó el Pacto Andino	internacionales. Llevó la modernización al agro colombiano, que hasta ese momento era atrasado y poco competitivo. Impulsó políticas de cualificación de la población en términos de servidores públicos mediante la creación de la ESAP. En búsqueda de disminuir el desempleo, dada la sobreoferta de mano de obra no cualificada, creó el SENA como mecanismo de capacitación laboral. Dio impulso a la reforma agraria con lo cual se inició un proceso de democratización de la tenencia de la tierra. Creó Coldeportes como institución encargada de direccionar el deporte en Colombia.
MISAEEL PASTRANA BORRERO FILIACION CONSERVADORA PERIODO GOBIERNO 1970-1974 NOMBRE DEL PROGRAMA: GOBIERNO DE LAS CUATRO ESTRATEGIAS	Le dio impulso al sector de la construcción Introdujo la Upac Promovió la diversificación de las exportaciones, para ello modifico algunos aranceles Reglamentó la inversión extranjera en la banca Impulsó la tecnificación agrícola Creció el gasto público Redujo el desempleo, pero la inflación alcanzó un 20%	Se caracterizó por impulsar el urbanismo mediante la construcción de vivienda financiada con el ahorro de los agentes económicos a través del mecanismo del UPAC y la creación de las corporaciones de ahorro y vivienda. Lo anterior conllevó a creación de fuentes de empleo no calificado y la consolidación de las ciudades como centros urbanos con crecimiento acelerado lo cual demandó infraestructura y mayor gasto por parte del Estado derivando en mayor déficit fiscal y desequilibrio en las finanzas públicas

Fuente: Recopilación del Autor