

PENSANDO EL FUTURO: LA PLANEACIÓN EN COLOMBIA ENTRE 1950 Y 1970

ANDRÉS MAURICIO PÉREZ CARVAJAL

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

ESCUELA DE CIENCIAS HUMANA

PROGRAMA DE HISTORIA

BOGOTÁ D.C., 2018

“Pensando el futuro: la planeación en Colombia entre 1950 y 1970”

Tesis de Grado
Presentada como requisito para optar al título de
Historiador
En la Escuela de Ciencias Humanas
Programa Historia
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:
Andrés Mauricio Pérez Carvajal

Dirigida por:
Adriana Alzate Echeverri – Claudia Mónica García

Bogotá, 2018

“Se ajustó el saco a los hombros y puso el bote sobre su derrota. Navegó ahora livianamente y no tenía pensamientos ni sentimientos de ninguna clase. Ahora estaba más allá de todo y gobernó el bote para llegar a puerto lo mejor y más inteligentemente posible.

De noche los tiburones atacan las carroñas como pudiera uno recoger migajas de una mesa. El viejo no les hacía caso. No hacía caso de nada, salvo del gobierno del bote. Sólo notaba lo bien y ligeramente que navegaba el bote ahora que no llevaba un gran peso amarrado al costado”

***El Viejo y el mar*, Ernest Hemingway.¹**

“Cualquiera que estudie las leyes de los últimos tiempos, entenderá que prescinden totalmente del criterio de planeación y del criterio de prioridades. Dentro de los procedimientos del Congreso colombiano está completamente perdido el concepto de que hay que atender con una cuantía limitada de recursos públicos una serie casi infinita de necesidades y que, por consiguiente, el problema fundamental de la política es el escogimiento de prioridades, el señalamiento de preferencias, de que en esta materia más que en ninguna otra, gobernar es escoger, es determinar cuál es la mayor urgencia, cuál es la necesidad más fundamental, para atenderla bien”

***Plan de Desarrollo*, Carlos Lleras Restrepo.²**

¹ Ernest Hemingway, *El Viejo y el mar* (México: Editorial Dante, 1989), 65.

² Carlos Lleras Restrepo, *Obras Selectas: Tomo II* (Bogotá: SEAP, 1993), 335.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	6
Historiografía de la planeación en Colombia y enfoque teórico-metodológico.....	9
A propósito de las fuentes utilizadas en esta investigación	15
Aclaración terminológica	16
CAPITULO 1	19
LOS INICIOS DE LA PLANEACIÓN EN COLOMBIA 1950-1958: CAMBIOS Y RESISTENCIAS.....	19
1.1. Los orígenes del sistema	20
1.2 La organización del sistema planificador	23
1.3. Repensando la planeación: un nuevo comienzo para el sistema	39
1.4. Rumbo al Frente Nacional	46
1.5. Conclusiones sobre los primeros años de la planeación en Colombia	48
CAPÍTULO 2	50
UN MOMENTO DE TRANSICIÓN (1958-1965): EL PRIMER PLAN NACIONAL DE DESARROLLO EN COLOMBIA	50
2.1. La batalla por lo técnico: Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos	53
2.2. Los jóvenes economistas	60
2.3. Launching Currie y el PND de 1961	67
2.4. Del crecimiento económico a la programación del desarrollo	74
2.5. Conclusiones del periodo	82
CAPÍTULO 3	84
LA ESTABILIZACIÓN DE LA PLANEACIÓN EN COLOMBIA: MODERNIZACIÓN ESTATAL 1966-1970	84
3.1. La crisis del PND y la nueva reforma	88
3.2. Los tecnócratas y el Estado colombiano	100
3.3. Misiones, modernización y Estado	108
3.4. Conclusiones	117

4. CONCLUSIONES	119
5. BIBLIOGRAFÍA	124

INTRODUCCIÓN

En su informe de 1950 sobre la situación económica, social e institucional de Colombia, la Misión Económica del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) enviada al país³ bajo la dirección de Lauchlin Currie⁴, señaló que:

La organización política para propósitos de planificación económica no es tan buena como podría esperarse. La acertada ejecución de planes inteligentes, requiere no sólo estudios e información correcta, sino también una concentración de autoridad y responsabilidad y un considerable grado de continuidad en el personal [...] Esta situación, por lo que hace a planes y administración, explica, al menos en parte, el que varias misiones técnicas extranjeras y personal técnico enviado a Colombia en los últimos años haya tenido tan limitada efectividad.⁵

El anterior fragmento refleja la preocupación que generó entre los investigadores del BIRF la ausencia de información, estudios y personal capacitado para la planificación económica en el Estado colombiano. Para el equipo comandado por Currie, aunque el país contaba con las potencialidades humanas y materiales necesarias para alcanzar el desarrollo, desconocía casi por completo cuáles debían ser sus prioridades y objetivos, situación que le impedía a las diferentes administraciones nacionales usar de manera eficiente y racional los recursos que poseía, y los que podía obtener a través del BIRF.⁶ En respuesta a este problema, el Presidente de la República Laureano Gómez (1950-1951) creó, primero, el Comité de Desarrollo Económico (Decreto 2838 de 1950), como una instancia desde la cual un conjunto de personalidades colombianas, con conocimientos en economía y de origen bipartidista⁷, se

³ Entre 1950 y 1960 diferentes misiones económicas provenientes de múltiples organizaciones internacionales visitaron Colombia con el ánimo de diagnosticar los problemas de su economía, y formular recomendaciones para el desarrollo nacional. Las más importantes fueron coordinadas por el BIRF (1950 y 1955), la CEPAL (1955 y 1957) y Grupo Economía y Humanismo (1955). También hicieron presencia en el país grupos de investigación de la Universidades de Harvard entre 1965 y 1970, además de economistas reconocidos como David Lilienthal en 1954. Consultar: Decsi Arévalo Hernández, “Misiones Económicas Internacionales en Colombia 1930-1960”. *Historia Crítica* N. 14 (1997): 7-24.

⁴ Aunque Lauchlin Currie fue el Director de la Misión Económica, su candidatura no fue la primera opción para el BIRF. Primero se consideró el nombre de John Williams del Federal Reserve Bank, y de Douglas H. Allen expresidente de la Rubber Development Corporation. Currie era un reconocido economista de su tiempo, principalmente por el trabajo que había realizado para la administración norteamericana de Franklin Delano Roosevelt. Sin embargo, durante la época del macartismo fue vinculado a supuestas actividades de espionaje para la Unión Soviética, y a pesar de lograr demostrar su inocencia, su nombre y credibilidad quedó afectado en las esferas del gobierno estadounidense. Consultar: Michele Alacevich, *La Economía Política del Banco Mundial: Los primeros años* (Bogotá: Banco Mundial, 2010), 28-30.

⁵ Lauchlin Currie, *Bases de un programa de fomento para Colombia informe de una misión* (Bogotá: Banco de la República, 1950), 396-401.

⁶ Currie, *Bases de un programa de fomento para Colombia informe de una misión*, 394-398.

⁷ Los miembros del comité eran los Liberales: Martín del Corral, ingeniero eléctrico gerente del Banco de Bogotá, exgerente de Tejidos de Bello y expresidente de la aerolínea Avianca; Emilio Toro, negociador por Colombia frente al BIRF; Juan Pablo Ortega, ingeniero civil, exgerente de Cementos Samper. Y los Conservadores: Pedro Nel Ospina Vásquez, ingeniero de minas, ganadero y hombre de negocios; Alfredo García Cadena, hombre de negocios y autor de ensayos de economía; Rafael Obregón, ingeniero eléctrico, exgerente de la Empresa Eléctrica de Barranquilla y de Tejidos Obregón. Consultar: Eduardo Sáenz Rovner, *Colombia años 50 Industriales, política y diplomacia* (Bogotá: Universidad Nacional, 2002): 80-85. La Revista Semana referenciaba la creación del Comité de la siguiente forma: “Es esta la

encargarían de establecer la ruta institucional a través de la cual se lograría implementar en el menor tiempo posible las recomendaciones del BIRF⁸. Y segundo, también se instauró la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República con el decreto 1928 de 1951, y posteriormente se conformó el Consejo Nacional de Planificación con el decreto 0389 de 1952. Ambas medidas se encaminaron a subsanar los problemas en materia de planeación que tenía el Estado colombiano. Lo anterior empujó a Colombia a la construcción acelerada del saber de la planeación estatal⁹, comenzando desde cero desde el punto de vista institucional y sin el capital humano necesario para encarar la tarea, pero bajo la presión de adaptar su aparato institucional a las expectativas del BIRF.

Esta investigación buscó entender dicho proceso de aprendizaje, entre 1950 y 1970, por medio del seguimiento a las transformaciones institucionales y burocráticas que experimentó el Estado colombiano en función de la implementación del saber de la planeación. El periodo de observación obedece al tiempo transcurrido entre la Misión Currie (1950) y el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970). Este último sentó las bases de lo que es la planeación en Colombia en la actualidad a través de la reforma administrativa de 1968. A partir de esto, se dividió el tiempo de análisis en tres grandes momentos de la construcción del saber planificador en Colombia, que constituyen los capítulos de este trabajo.

primera misión del Banco de Reconstrucción y Fomento que estudia la economía de un país, experimento que hasta ahora no se había intentado, y que por consiguiente si tiene éxito, podría servirle de modelo para otras misiones. Además, es esta también la primera vez que se hace un estudio a fondo y completo de la administración pública colombiana [...] la circunstancia de que el comité colombiano, figura ciudadanos de los dos partidos tradicionales para la investigación y formulación de un plan económico a escala nacional es un hecho insólito en los anales de esta clase de estudios, históricamente teñidos de sabor político, es decir, de sabor gobiernista, por un lado, o de opositorista por otro. Para aprovechar los servicios de estos técnicos a su máximo, es indispensable que todas las ramas del ejecutivo y la opinión pública se den cuenta del extraordinario resultado que su trabajo puede producir. Actualmente no hay ningún país que esté a punto de recibir tan importante aporte técnico [...] Si de toda esta actividad le queda al país una oficina permanente que sirva como “cerebro económico” al presidente, bien dotado de expertos extranjeros y nacionales, se evitará la repetición de errores que tantos prejuicios le han causado en el pasado” Sección Nación, “Plan Currie”, *Revista Semana*, 23 de Septiembre de 1950, 7.

⁸ Este comité de expertos tenía como mandato realizar su propio informe, señalando la ruta por medio de la cual se llegaría a la implantación de las recomendaciones del BIRF, dentro de la idea de dar un sentido práctico y material al análisis global realizado por Currie, que respondiera a las lógicas colombianas. En: Comité de Desarrollo Económico, Acta No.1, Bogotá, 28 de Septiembre de 1950, AGN, Fondo Departamento Nacional de Planeación, carpeta 53, caja 6, folios 1 a 5.

⁹ Es importante advertir que el Gobierno colombiano no era completamente ajeno a los problemas que tenía en el campo de la planificación. Durante los años 50 y 60 diferentes analistas, y las dependencias encargadas de la planeación en el gobierno, realizaron recuentos históricos de la planeación en Colombia. La gran mayoría de estos informes y análisis coinciden en que el primer referente de un intento estatal por planificar las acciones gubernamentales fue en 1948, cuando al Congreso de la República se le confirió el deber aprobar las diferentes inversiones que realizaría el Ejecutivo en los próximos años. De igual manera, en un memorándum preparado por el funcionario público Jorge Gaitán Arjona a la Presidencia de la República, se señalaba de manera clara las deficiencias que ocasionaba en el Estado, la inexistencia de un organismo que racionalizara las acciones de los entes gubernamentales. Jorge Gaitán Arjona, “Deficiencias y necesidades en Administración Pública”, Bogotá, 1950, AGN, Fondo Presidencia de la República, carpeta 13, caja 272, folio 37.

En el primer capítulo se aborda el periodo de 1950 a 1958, momento en el que se presentan los primeros pasos de la planeación en Colombia, bajo el turbulento momento político que enfrentó el país desde la Presidencia de Laureano Gómez hasta el final del gobierno militar del General Gustavo Rojas Pinilla. El segundo capítulo se ocupa de los años 1958 a 1965, como situación de transición de la planeación nacional, a través de los dos primeros gobiernos del Frente Nacional, especialmente en el mandato de Alberto Lleras Camargo (1958-1962). Aquí se discute la constitución y los problemas que se presentaron sobre el primer plan de desarrollo nacional, y la transición entre la planificación del crecimiento económico hacia la planeación del desarrollo. El tercer capítulo se enfoca en la reestructuración de la planeación a partir del gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) y la reforma constitucional de 1968, y el intento por institucionalizar las herramientas y el cuerpo gubernamental de la planeación, en medio de la modernización del aparato estatal colombiano.

Los capítulos en su conjunto buscan exponer las complejidades institucionales y burocráticas que rodearon la construcción de la planeación estatal en Colombia, dentro de un proceso lleno de altibajos derivados de los diferentes diseños intentados por el Estado a lo largo del tiempo: primero en 1951 con el BIRF, y luego con las reformas de 1958 y 1968, apoyadas por la CEPAL y la Misión de Harvard respectivamente. Lo anterior da cuenta de un ejercicio constante de negociación, que moldeó los límites y espacios de poder del nuevo aparato institucional planificador, a partir de los apoyos y las resistencias que recibió no solo dentro del Estado, sino por parte de la sociedad y los agentes internacionales. Con ello se invita al lector a pensar en la construcción y el diseño estatal como un proceso gradual, lleno de incertidumbres, victorias y fracasos, en el cual múltiples fuerzas sociales internas y externas al país compiten por incluir o limitar el impacto de una idea o concepto en la organización institucional. En este sentido, lejos de ser la aplicación o imposición unilateral de modelos foráneos, la construcción del saber de la planeación en Colombia fue un proceso complejo, y variado en el tiempo, de apropiación de teorías e instrumentos de gobierno, en el que los funcionarios desempeñaron un papel central, pues fueron ellos quienes operacionalizaron dentro de la burocracia nacional nociones como modernización y programación del desarrollo. Y gracias a ello, se produjo la formación paulatina de un cuerpo

tecnocrático dentro del Estado Colombiano, que a diferencia de los liderazgos de los partidos, actuaba bajo un discurso de autoridad intelectual científico-técnica, que les permitía conducir los asuntos económicos del Estado, gracias a su dominio institucionalizado y profesional de saberes como la economía y la sociología.

Historiografía de la planeación en Colombia y enfoque teórico-metodológico

Aunque algunas temáticas de la historia del Estado colombiano han sido abordadas con relativa suficiencia por las ciencias sociales, en términos generales, aún son desconocidos en su mayoría los caminos que condujeron al crecimiento y especialización de gran parte del aparato burocrático del país durante el siglo XX. En este sentido, predominan en el material existente dos dinámicas; (1) la historia de las instituciones, constituida principalmente por libros conmemorativos, que a pesar de aportar información relevante sobre el devenir de la entidad no exploran a profundidad las dinámicas sociales, políticas y económicas que hicieron posible su existencia¹⁰; (2) el material de referencia toma al Estado como un agente significativo, pero secundario, dentro del análisis de otros fenómenos del país como la historia de los gremios económicos o el sistema productivo¹¹.

En el caso particular de la planeación, la historiografía es escasa, y aún no se ha abordado esta temática desde el enfoque de los saberes del Estado. Es importante destacar el trabajo de Luis Bernardo Mejía, que ha investigado desde un enfoque comparativo, la manera como se constituyeron las oficinas centrales de planeación en varios países de América Latina, señalando las diferencias y similitudes que se dieron en los diferentes procesos nacionales¹². En este caso, aunque Mejía aborda a Colombia, por las dimensiones de su trabajo de comparación, no se detiene en los pormenores de la construcción de este saber en el país. También es importante resaltar la contribución indirecta, pero muy valiosa, del trabajo de dos corrientes: la historia económica y la historia de las ideas. Los anteriores

¹⁰ Miguel Urrutia, Carlos Caballero Argáez y Cristina Vélez Valencia, *Cincuenta años, Departamento Nacional de Planeación* (Bogotá: Editorial Norma, 2009).

¹¹ Por ejemplo, Eduardo Sáenz Rovner, *Colombia años 50 Industriales, política y diplomacia*.

¹² Luis Bernardo Mejía Guinand, "The Changing Role of the Central Planning Offices in Latin America: A Comparative Historical Analysis Perspective (1950-2013)" (Tesis Doctoral, Maastricht University, 2014): 128-133

enfoques, sin centrarse necesariamente en el Estado o específicamente en el saber de la planeación, han abierto ventanas de investigaciones muy importantes.

En el caso de la historia económica, las investigaciones que se aproximan a la planeación lo han hecho principalmente desde el estudio del pensamiento económico colombiano, o del lugar y el papel desempeñados por el sistema planificador dentro de los ciclos y crisis financieras experimentadas por el país durante el siglo XX. En ese sentido, las reflexiones suelen centrarse en el impacto o implementación en el país de teorías económicas como el desarrollismo o la sustitución de importaciones, utilizando no solo las publicaciones y reflexiones producidas localmente sobre estas temáticas, sino además series estadísticas, como la inflación y el producto interno bruto, para identificar las transformaciones en la economía nacional. Es fundamental destacar el trabajo de autores como Juan Carlos Villamizar, en su libro *Pensamiento Económico en Colombia: Construcción de un saber, 1948-1970*. En este texto, el autor realiza una juiciosa revisión del impacto del pensamiento Cepalino en Colombia, enfocándose durante varios momentos en la evolución de las entidades económicas del Estado, entre ellas el sistema de planeación, al que dedica una parte significativa del documento, al poner un énfasis especial en el análisis de los Planes Nacionales de Desarrollo¹³. De igual forma, Marco Palacios en “Saber es Poder: el caso de los economistas colombianos” describe y analiza la aparición y consolidación de una élite tecnocrática dentro de las entidades económicas del Estado durante la segunda parte del siglo XX. Con ello, Palacios delimita la manera como el saber de la economía se convirtió en el centro de la actividad estatal durante este periodo de la historia del país.¹⁴

En el segundo caso, la historia de las ideas, en lo que se refiere a la planeación, las investigaciones han incluido este concepto como parte de reflexiones construidas en torno a ideas como el desarrollo y la modernización. Aquí también se pueden incluir los trabajos que hicieron seguimiento de la trayectoria personal de un intelectual o grupo de intelectuales, debido a su impacto como portadores de conocimiento en la construcción de la planeación en el país. Uno de los trabajos clásicos y más significativos en este marco fue el adelantado

¹³ Juan Carlos Villamizar, *Pensamiento económico en Colombia. Construcción de un saber, 1948-1970* (Bogotá: Universidad del Rosario, 2012).

¹⁴ Marco Palacios, “Saber es poder: el caso de los economistas colombianos” en *Populistas el poder de las palabras* por Marco Palacios (Bogotá: Universidad Nacional, 2011): 170-185

por Arturo Escobar en *La Invención del Tercer Mundo*. Este autor ha identificado en la aparición y empoderamiento de las entidades de Planeación durante el siglo XX (organizadas en función del discurso económico promovido por los Estados Unidos y el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) uno de los procesos centrales en la expansión y consolidación de las ideas del desarrollo en América Latina y el mundo¹⁵. Lo anterior pone un énfasis fundamental en la necesidad de considerar la aparición del saber planificador en un contexto intelectual marcado por la geopolítica de la Guerra Fría, y dentro del ambiente académico de las teorías de la modernización y el desarrollo. Por otra parte, también es importante resaltar el trabajo de Michele Alacevich y Roger Sandilands sobre la historia de la Misión Económica del BIRF, el primero enfocado en la relevancia histórica de la Misión Currie en la historia Banco Mundial, y el segundo centrado en la confrontación entre Currie y Albert Hirschman en el seno del Consejo Nacional de Planificación¹⁶. En ambos casos se abordan de manera detallada los primeros años del sistema colombiano de planeación, a través de la influencia de estos intelectuales del desarrollo.

Esta investigación buscó contribuir a la temática anterior, la historia de la planeación estatal en Colombia, desde los saberes del Estado, como parte del enfoque de los Estudios Sociales del Estado. Desde este enfoque, el Estado se posiciona no como un instrumento o herramienta de poder, que puede ser dominado o instrumentalizado por uno u otro grupo humano o clase social, sino como un agente autónomo, con intereses y capacidades propias, que cambia y actúa sobre la sociedad y en razón de ella, por medio de diferentes técnicas, entre ellas la planeación¹⁷. En este sentido, la particularidad de esta investigación, con respecto al material existente, se encuentra en que el Estado ahora pasa a ocupar el centro del análisis, puesto que si bien se reconoce que este se transforma y complejiza de la mano de la sociedad, la forma en que lo hace responde a lógicas y dinámicas propias y particulares de las instituciones estatales y sus cuerpos burocráticos.

¹⁵ Arturo Escobar, *La invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo* (Bogotá: Editorial Norma, 1996).

¹⁶ Michele Alacevich, *La Economía Política del Banco Mundial: Los primeros años*, 28-30 - Roger Sandilands, “La Misión del Banco Mundial a Colombia de 1949, y las Visiones Opuestas de Lauchlin Currie y Albert Hirschman”. *Revista Economía Institucional* vol.17, n.32 (2015): 217-218

¹⁷ Mariano Plotkin y Eduardo Zimmermann, *Los saberes del Estado* compilación de Mariano Plotkin y Eduardo Zimmermann (Buenos Aires: Edhasa, 2012), 9-35.

Por ello, la investigación se alimenta de dos tradiciones teóricas diferentes, que hasta el momento no se han utilizado para el estudio de la planeación estatal en Colombia: los saberes del estado y las reflexiones sobre el papel de los intelectuales en el Estado. En lo que se refiere a la primera tradición teórica, que se apoya también, en parte, en la historia transnacional, se plantea que al igual que sucede con otro tipo de grupos humanos organizados (empresas, equipos deportivos, etc.), el Estado es un agente capaz de aprender dependiendo de las necesidades y de los estímulos que recibe del contexto social¹⁸. En este sentido, cuando se presentan transformaciones sociales significativas, los Estados pueden construir e implementar habilidades institucionales y burocráticas específicas, con el objetivo de satisfacer las nuevas demandas que recibe de la población. Para ello, según Mariano Plotkin, los Estados recurren a la academia y la empresa privada para apropiarse los conocimientos y formas de acción dominados en estos sectores, y que no habían sido implementados antes por el Estado. De igual manera, el aparato estatal también puede generar las condiciones y los estímulos necesarios para promover el desarrollo de campos de conocimientos (economía, sociología, antropología, etc.), cuyas teorías, conceptos o planteamientos pueden ser utilizados por el Estado para adaptarse mejor a las transformaciones que experimenta su sociedad¹⁹. Esto produce una sinergia entre Estado, academia y empresa privada, en la cual los progresos en un lado, derivan en oportunidades y retos para el resto.

En el caso de la planeación en Colombia, y en general de la historia Latinoamericana del siglo XX, la formación de campos de conocimiento y saberes estatales formó parte de un contexto intelectual y político más amplio al espacio Estado-nacional, dentro de una dinámica transnacional en la cual las teorías científicas se entremezclan con los intereses geopolíticos de la Guerra Fría²⁰. En este sentido, no se puede entender el desarrollo de la economía en Colombia en los años 60, sin tener en cuenta el papel desempeñado desde los años 50 por las

¹⁸ En los años 90s, autores como Thedda Skocpol, Peter Evans y Dieter Rueschemeyer, en *"Bringing the State Back In"* (1985), propusieron un retorno a la comprensión del Estado como elemento central para las ciencias sociales, posicionándolo no como un instrumento, sino como un agente autónomo, con intereses y capacidades propias, que actúa sobre la sociedad por medio de diferentes técnicas que van mucho más allá del uso de la fuerza coercitiva, y se ubican en la administración de la población. Consultar: Mariano Plotkin y Eduardo Zimmermann, *Los saberes del Estado*, 9-35.

¹⁹ Mariano Plotkin y Eduardo Zimmermann, *Los saberes del Estado*, 9-35.

²⁰ Michael Latham, "Modernization as Ideology. American Social Science and "Nation Building" in the Kennedy Era" (Chapel Hill/Londres: The University of Carolina Press, 2000), 1-20.

Misiones Económicas internacionales que visitaron el país, o sin entender las disputas ideológicas y teóricas sucedidas entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las teorías de la modernización defendidas por el Banco Mundial y los Estados Unidos²¹. En este sentido, la construcción de saberes estatales también debe ser comprendida como un proceso transnacional, dentro del cual la organización estatal del país se ve constantemente influenciada por la acción de múltiples agentes externos, que promueven ideas, conceptos y estrategias sobre la forma en que se debe organizar una sociedad.

De igual manera, al momento de seguir la construcción de un saber estatal, tampoco basta con mirar solo la manera cómo evoluciona el proceso institucional y teórico, también resulta fundamental entender la manera en que se conforma y evoluciona el cuerpo burocrático que estará encargado de dicha actividad. En este orden de ideas, conviene traer a colación, como segunda tradición intelectual, las definiciones que ofrecen Gramsci y Foucault sobre los intelectuales como categoría social, puesto que ellas nos permiten dilucidar el lugar que estos individuos encarnaron dentro del Estado, y como ellos operacionalizaron los saberes estatales en la sociedad moderna. Y además, estas aproximaciones permiten entender la naturaleza del poder que ejercen los intelectuales-técnicos dentro de la lógica de legitimidad científico-técnica que da sentido a sus asociaciones y redes de conocimiento.

En el primer caso, bajo la idea del *intelectual orgánico*, Antonio Gramsci nos propone entender a los intelectuales como una necesidad para el aparato estatal. La modernidad se vale de la autoridad que estos tienen al ser poseedores de algún tipo de conocimiento específico, de gran valor técnico, para emplearlos como “organizadores de la producción, administradores del aparato estatal, encargados de la hegemonía en los múltiples ámbitos de la sociedad civil”²². Estos intelectuales son productores de símbolos e ideas que legitiman al aparato de dominación, y a través de sus saberes técnicos se convierten en los especialistas que emplea la clase dominante en la administración de la sociedad. Por su parte, Foucault

²¹ Juan Carlos Villamizar, *Pensamiento económico en Colombia. Construcción de un saber, 1948-1970*.

²² Antonio Gramsci, *Los intelectuales y la organización de la cultura* (Buenos Aires: Nueva Visión, 2006), 32.

plantea la idea del *intelectual específico*, como aquel que se ve favorecido por el régimen de verdad científico-técnico existente:

Cada sociedad tiene su régimen de verdad, su política general de la verdad: es decir, los tipos de discurso que acoge y hace funcionar como verdaderos o falsos, el modo cómo se sancionan unos y otros; las técnicas y los procedimientos que están valorizados para la obtención de la verdad; el estatuto de quienes están a cargo de decir lo que funciona como verdadero. En sociedades como la nuestra, la economía política de la verdad [...] está centrada sobre la forma del discurso científico y sobre las instituciones que lo producen²³.

Este último elemento señalado por Foucault es crucial, pues el régimen contemporáneo de verdad científico-técnica, sobre el que también se asientan las lógicas de la gubernamentalidad²⁴, recae sobre los individuos e instituciones que producen verdad, desde el Estado o en cooperación con este, por medio de saberes científico-técnicos expertos, que se presentan como verdaderos e incuestionables. Estas dos perspectivas, la de Gramsci y la de Foucault, resultan útiles porque ponen en evidencia el tipo particular de legitimidad intelectual técnica que persigue el Estado para la modernización y el desarrollo. En este sentido, el ejercicio de regulación social propio de la planeación, y el que construyó Colombia entre 1950 y 1970, demanda un intelectual científico-técnico que produzca verdades objetivas y medibles, que se puedan convertir en política pública de largo plazo para un gobierno.

A partir de lo anterior, la investigación se planteó como un estudio sobre la manera en que el saber de la planeación se hizo parte del accionar del Estado durante las décadas del 50 y 60 en Colombia. Buscó observar no sólo las disposiciones legales y normativas del proceso, sino además dar un lugar central a los agentes, proponiendo que la manera como se organizaron y comportaron fue el resultado de una serie de procesos de negociación, adaptación y apropiación de ideas y conceptos, que se enmarcaron dentro del proceso de empoderamiento de una élite económica tecnocrática en el Estado Colombiano.

²³ Michel Foucault, "Verdad y poder". En Michel Foucault, *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones* (Madrid: Alianza, 2000), 128-145.

²⁴ Para Foucault, la Gubernamentalidad es el ejercicio estatal de disposición y administración de la población, con el fin de procurar para ella el mejoramiento de sus condiciones de existencia. En este sentido: "La población aparecerá como meta última por excelencia del gobierno, pues, en el fondo, ¿Cuál puede ser la meta de éste? Sin duda no gobernar, sino mejorar la suerte de las poblaciones, aumentar sus riquezas, la duración de la vida, su salud. Y el instrumento que el gobierno va a darse para obtener esos fines que son, de algún modo, immanentes al campo de la población, será la población misma, sobre la que actuará de manera directa a través de campañas o de manera indirecta mediante técnicas que van a permitir, por ejemplo, estimular, sin que la gente lo advierta demasiado, el índice de natalidad, o dirigir hacia tal o cual región o cual actividad los flujos poblacionales" Foucault, "Verdad y poder", 132.

En cuanto al marco metodológico, la investigación se basó en dos herramientas de trabajo complementarias: el análisis crítico de fuentes y la construcción de prosopografías²⁵. Con la primera metodología se analizan de manera conjunta tanto el contenido interno de las fuentes primarias, discurso y representaciones, como las condiciones externas (autor, tiempo, lugar, etc.) que permiten ubicar la fuente dentro de los debates e ideas existentes en el momento. A través de la segunda herramienta de análisis, las prosopografías, se busca reconstruir y articular varios recorridos biográficos desde una perspectiva intelectual y personal, con el objetivo de dilucidar las diferentes redes y lógicas de asociación que construyeron y dieron sentido al saber de la planeación.

En los dos casos, los instrumentos de análisis se emplearán para observar la forma como los actores nacionales e internacionales del momento generaron las dinámicas de negociación que le dieron forma a una serie de categorías y saberes claves para la planeación en Colombia. Y cómo estos grupos generaron las condiciones para que ese saber se convirtiera en parte de las herramientas de acción estatal, mediante la traducción, negociación y apropiación de los conceptos, conocimientos e instrumentos que dieron forma a dicho saber en el país.

A propósito de las fuentes utilizadas en esta investigación

La perspectiva seleccionada requiere emplear una cantidad importante de fuentes, de variada naturaleza, para poder rastrear el comportamiento de los diferentes actores y redes. Todo esto con el propósito de delimitar el sentido y la racionalidad de las diferentes acciones desarrolladas en los momentos estudiados. En este sentido, se buscó combinar fuentes institucionales nacionales y extranjeras, con material proveniente de publicaciones especializadas, y de prensa política, tratando de reconstruir el ambiente interno y externo que rodeó la aparición de la planeación y su evolución como saber estatal. La mayoría de las fuentes provienen del Archivo General de la Nación, y la hemeroteca de la Biblioteca

²⁵ Isabelle Rousseau define el objetivo de las prosopografías como “Destacar tanto las características comunes, como los accidentes y las diferencias de trayectorias en vida de los actores involucrados, hace posible definir ciertos perfiles de evolución del sistema del Estado, trazar un retrato ‘global’, ‘colectivo’, de ‘grupo’, y así dar vida a las realidades existenciales del Estado. Las condiciones de inserción de los individuos están, de hecho, ligadas a la vida del Estado a través del camino que ordena su carrera y las formas de funcionamiento del poder el problema consisten en saber recuperarlas”. Isabelle Rousseau, “La prosopografía: ¿un método para el estudio del Estado?”. *Revista Mexicana de Sociología* Vol. 52, No. 3 (1990): 240.

Nacional. También se emplearon los repositorios virtuales de la CEPAL, el Departamento Nacional de Planeación y el Banco Mundial.

En la investigación se emplearon entonces (1) documentos oficiales del Estado colombiano, provenientes del Banco de la República, el Ministerio de Hacienda, la Presidencia de la República y las diferentes oficinas encargadas de la planeación durante esos años. De igual manera, (2) se usaron fuentes de organizaciones internacionales como la CEPAL, las Naciones Unidas y el Banco Mundial, en referencia a la planeación y la asistencia técnica que estas organizaciones le prestaron a Colombia durante esos años.

También se analizaron (3) revistas especializadas en el campo económico, como *El financiero*, *Economía colombiana*, *la Nueva Economía* y *La revista del Banco de la República*. Adicionalmente, también se rastreó la manera en que la planeación se presentó en publicaciones periódicas como la *Revista Semana* y el *Semanario Sábado*. Las diferentes publicaciones, especializadas o no, cubren líneas editoriales provenientes de los partidos tradicionales, y la perspectiva institucional proveniente de entidades como el Banco de la República y la Contraloría General de la República.

Aclaración terminológica

Uno de los retos iniciales al abordar esta temática se encuentra en el uso de la terminología del periodo, puesto que a través del estudio de las fuentes se observa la transición entre dos palabras: planificación y planeación. Aunque ambos términos se referían al mismo conjunto de ideas (el uso racional de los recursos disponibles dentro de un plan donde se establecen prioridades a través de procedimientos técnicos y científicos) es importante hacer referencia a este problema terminológico dentro de la investigación.

Como se explicará más adelante, los primeros años de la planeación en Latinoamérica estuvieron marcados por las suspicacias que producía la cercanía de ese concepto con los planes quinquenales de la Unión Soviética²⁶. Se asumía que la planeación, de una u otra forma, estaba vinculada al pensamiento socialista o comunista. Para entender las tensiones

²⁶ Villamizar, *Pensamiento económico en Colombia*, 69.

del momento, es útil un fragmento de un artículo de John Kenneth en la revista *Economía Colombiana* en 1965:

Pocas palabras en nuestro tiempo están tan en boga al debatirse las cuestiones económicas y políticas, como la de planificación, y pocas asimismo piensa uno que se emplean con menos precisión [...] semejante imprecisión corrió pareja durante mucho tiempo con el sentimentalismo que suscitaba la palabra planeación. Para algunos, la planeación era condición sine qua non del progreso. Para todos, la quintaesencia del mal. Han florecido las organizaciones y los partidos políticos que fomentan la planeación. Otros cobraron vida para oponerse a ella. [...] Vale la pena extenderse un poco más en este punto. La teoría de la planeación se originó en estrecha alianza con la teoría del socialismo —una de las razones, por cierto, en virtud de las cuales el término planeación se miró durante mucho tiempo con desconfianza en los sectores no socialistas²⁷.

El fragmento anterior resume con precisión la manera como durante el periodo, el contexto geopolítico de la Guerra Fría, cargó de manera negativa la expresión planeación, por lo cual era común que se empleara el concepto planificación, que podía usarse como sinónimo sin el peso político que tenía la otra palabra.

Sin embargo, al momento de considerar esta problemática, es importante señalar que, por lo menos en el caso de Colombia, las dificultades lingüísticas fueron menos profundas que en otros lugares de América Latina. Evidencia de ello es que, desde 1954, un par de años después de la aparición del sistema, el Estado empezó a usar la palabra planeación en lugar de planificación para referirse a las instituciones estatales encargadas de esta actividad. En ese año apareció el Comité Nacional de Planeación. Lo anterior revela que, por lo menos en el caso colombiano, se presentó una desactivación pronta de la carga negativa del concepto, puesto que fue directamente el aparato estatal el que, a partir de ese momento, empezó a usar de manera intercambiable ambos términos, para algo que en general era lo mismo desde una perspectiva teórica y práctica en ese momento²⁸.

Lo anterior no quita que la cercanía de la planeación al socialismo o comunismo fuera importante en los debates conceptuales y teóricos a propósito de la naturaleza de la planeación como actividad estatal, y que ese debate fuera central durante varios años, pero sí le quita peso a una cuestión lingüística que al final puede llegar a ser más superficial y

²⁷ John Kenneth, “Perspectivas del desarrollo económico”, *Revista del Banco de la República*, 1965, 15.

²⁸ En las fuentes primarias es común encontrar, cada vez que se habla de planeación o planificación, que los autores adviertan las diferencias entre la planeación socialista y la de tipo capitalista. A lo largo del tiempo se convirtió en una especie de código hacer este tipo de aclaración, aunque fuera simplemente un párrafo donde se hacía alusión a la posibilidad de tener un manejo racional y sistemático de los recursos sin un Estado que centralizara el control de la economía.

accesoria dentro del proceso. Por lo anterior, dentro del cuerpo del texto se trató de usar el término oficial dado por el gobierno colombiano en cada momento. En este sentido, durante los primeros años se prefirió utilizar el concepto planificación, y luego se priorizó el uso de la palabra planeación. Sin embargo, atendiendo la desactivación y la manera como los actores empleaban las palabras de forma intercambiable, en ocasiones se usaron como sinónimos para evitar la repetición excesiva del mismo término dentro del documento.

CAPITULO 1

LOS INICIOS DE LA PLANEACIÓN EN COLOMBIA 1950-1958: CAMBIOS Y RESISTENCIAS

Después de la entrega del informe final de la Misión Currie en 1951, y de la instalación del Comité de Desarrollo Económico, los siguientes años de la planeación en Colombia estuvieron marcados por un complicado proceso de adaptación de la institucionalidad y la burocracia a la nueva consigna planificadora.

Este capítulo pretende, por un lado, exponer las tensiones y luchas por el poder que existieron entre la nueva institucionalidad de la planeación, y el resto del aparato Estatal (por ejemplo, los Ministerios o el Banco de la República). Con esto se busca demostrar que a pesar de la aparición temprana de un entramado institucional, ni la Oficina Presidencial ni el Consejo Nacional de Planificación llegaron a contar con la autoridad o los instrumentos de gobierno suficientes para coordinar el funcionamiento del Estado. En este caso, la dependencia de planeación de la figura del Presidente, más que convertirse en una ventaja fue un lastre para el sistema, puesto que no disponía de ninguna herramienta que le permitiera por cuenta propia controlar o influir sobre el accionar de las demás entidades estatales.

El capítulo también aborda, por otro lado, los primeros pasos del cuerpo burocrático que empezaba a dar forma al saber de la planeación en Colombia. Se analiza la manera en que los empresarios-abogados que venían manejando los asuntos económicos del Estado desde principios de siglo XX, empiezan a construir formas de legitimación de sus conocimientos en economía (a través de la formación en el exterior, la capacitación local o el contacto con expertos internacionales), en una dinámica que los posicionaba como los funcionarios llamados a conformar el aparato burocrático del sistema técnico de planeación colombiano.

Con todo esto se desea mostrar que, a pesar de la presión internacional ejercida por el BIRF para la implementación rápida del saber de la planeación en el país, el aparato institucional existente en Colombia logró modular las transformaciones que sucedían en su entorno, y delimitar a su conveniencia e interés, no solo las capacidades de este nuevo sector del Estado, sino la manera y el papel que desempeñaría la burocracia nacional en torno al

saber planificador. En este sentido, el capítulo se divide de la siguiente manera: primero, se analiza el origen de la misión del BIRF y su actividad en Colombia. Segundo, se explora la organización de la planificación a nivel institucional durante los primeros años de su existencia, 1950-1953, bajo el Gobierno de Laureano Gómez. Tercero, se abordan las transformaciones del sistema con la llegada al poder del General Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957). Cuarto, se plantean algunas consideraciones finales sobre el periodo investigado.

1.1. Los orígenes del sistema

La implementación rápida del Informe del BIRF se debe entender como parte de un contexto histórico amplio, en el que las necesidades de Colombia y la entidad económica internacional se cruzaron en torno a la financiación del desarrollo en los años 50²⁹. Para ese momento, el gobierno encabezado por Mariano Ospina Pérez (1946-1950) le solicitó al BIRF un préstamo de 87 millones de dólares para inversiones en infraestructura eléctrica y en el sector industrial del país³⁰.

La petición realizada por el Estado colombiano llegaba en un momento de transformación para el Banco, puesto que la institución económica pasaba de enfocarse en la reconstrucción de Europa en la postguerra, a la búsqueda por constituirse como un Banco Mundial, enfocando en facilitar y garantizar el desarrollo de los países pobres. Dicha transformación fue el resultado de la aparición del Plan Marshall en Europa, puesto que este último financiaba a los países afectados por el conflicto en condiciones que el BIRF no podía igualar o mejorar³¹. Por ello, la entidad económica se encontraba en un proceso de aprendizaje sobre la manera en que se debía financiar el desarrollo, y Colombia aparecía en la historia del Banco como el primer escenario de experimentación y descubrimiento de lo que sería su política económica en el futuro³².

²⁹ Alacevich, *La Economía Política del Banco Mundial*, 1-11.

³⁰ Sáenz Rovner, *Colombia años 50 Industriales, política y diplomacia*, 80-85

³¹ Alacevich, *La Economía Política del Banco Mundial*, 1-11.

³² Alacevich, *La Economía Política del Banco Mundial*, 1-11.

Para el BIRF era entonces fundamental garantizar que los recursos y el apoyo técnico que se invertirían en Colombia fueran aprovechados por las autoridades locales de manera eficiente, dentro de un proceso racional y científico, que llevaría al país a convertirse en un ejemplo global de los beneficios del capitalismo, y del interés de las potencias occidentales en fomentar el progreso de las sociedades subdesarrolladas.³³ Esto último en el contexto de la lucha global contra la expansión del comunismo, pues el trabajo del ahora Banco Mundial en América Latina, África y Asia se consideraba una parte importante en la contención de la influencia soviética en los países pobres, que eran el escenario básico e ideal para la expansión de la doctrina comunista en el mundo³⁴.

Sin embargo, después de la petición de recursos por parte de Colombia, los primeros sondeos realizados por el Banco fueron muy pesimistas frente a las capacidades institucionales del país, y la negativa parecía inminente. Esto último, principalmente debido a que el gobierno colombiano no cumplía con los requisitos técnicos y administrativos mínimos exigidos por el BIRF para la entrega de tal cantidad de dinero a un Estado³⁵. Según el Banco, en ese momento liderado por Eugene Black y John J. McCloy, además de la carencia de infraestructura y sistema productivo (que eran comunes a todos los países latinoamericanos), en general ni las autoridades locales, ni las organizaciones internacionales con presencia en el país, poseían datos confiables y actualizados (mucho menos agregados históricos) sobre la situación económica de Colombia para 1950³⁶. Dicha ausencia de información hacía imposible para el BIRF calcular si el Estado podría pagar el préstamo que estaba solicitando, y adicionalmente, las directivas del Banco desconfiaban también de la capacidad del gobierno para ejecutar los proyectos de energía, industria y agricultura para los que estaba solicitando el préstamo.³⁷

Una de las alternativas que surgió para superar el problema de información y confianza que tenía el BIRF, alcanzada gracias al trabajo de Emilio Toro como negociador por Colombia ante el Banco, fue la creación por parte del BIRF de una Misión Económica que tendría por objetivo recolectar, de primera mano, información sobre el estado real de la

³³ Alacevich, *La Economía Política del Banco Mundial*, 1-11.

³⁴ Villamizar, *Pensamiento económico en Colombia. Construcción de un saber, 1948-1970*, 105-145.

³⁵ Sáenz Rovner, *Colombia años 50 Industriales, política y diplomacia*, 80-85.

³⁶ Alacevich, *La Economía Política del Banco Mundial*, 15-28.

³⁷ Alacevich, *La Economía Política del Banco Mundial*, 15-28.

economía colombiana, y a partir de allí “formular las bases de un programa coherente y global de desarrollo para Colombia³⁸” que la entidad económica pudiera financiar con alguna garantía de éxito y pago³⁹. Aunque en ningún momento quedó establecido que las recomendaciones de la Misión Económica eran de obligatorio cumplimiento, en un discurso pronunciado por Eugene Black frente a la Investment Dealers Association of Cenada en febrero de 1950, que la *Revista del Banco de la República* reseñó para Colombia, el director del BIRF dejó en claro que el informe de la Misión Currie debía ser seguido con mucha atención por el gobierno de Colombia, si esperaba acceder a financiación durante los siguientes años⁴⁰:

La misión a Colombia fue en realidad un experimento, no hubo compromisos anteriores por parte del Banco ni por parte del gobierno. Sin embargo, se espera generalmente que si de su estudio se desprenden la promesa de un progreso real y constructivo, y si de él surgen las bases sobre las cuales el gobierno y el Banco pueden llegar a un acuerdo respecto de los puntos sustanciales en un acertado programa de desarrollo, entonces el Banco dará su ayuda financiera a algunos de los proyectos esenciales de tal programa⁴¹.

Es claro entonces que Eugene Black y el BIRF esperaban que las recomendaciones de la Misión fueran seguidas por Colombia, para que se pudiera llegar a un acuerdo de financiación de proyectos e incluso de un programa de desarrollo. En este sentido, tanto para el Banco como para el gobierno colombiano la implementación del informe del BIRF eran necesarios, puesto que para ambas partes significaba una relación positiva en función de sus objetivos económicos y políticos de corto y mediano plazo. Una de las primeras recomendaciones directas de la Misión fue la creación de un sistema de planeación estatal, que como se señaló en la introducción, empujó a la implementación normativa tanto del Comité de Desarrollo Económico como del Consejo Nacional de Planificación y la Oficina Presidencial de Planificación.

³⁸ Currie, *Bases de un programa de fomento para Colombia informe de una misión*, XIII.

³⁹ Alacevich, *La Economía Política del Banco Mundial*, 15-28.

⁴⁰ En el informe del BIRF se advertía también que “si continúa esta situación [debilidad institucional], se presentarán problemas muy serios, respecto a la posibilidad que tenga Colombia, de beneficiarse del programa internacional de ayuda técnica. En Currie, *Bases de un programa de fomento para Colombia informe de una misión*, 401.

⁴¹ Eugene Black, “La Misión a Colombia del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento”, *Revista del Banco de la República*, 20 de Marzo de 1950, 261.

1.2 La organización del sistema planificador

Aunque en el informe del BIRF, *Bases de un programa de Fomento para Colombia*, se advertían las carencias en materia de planeación que tenía el Estado colombiano, en el documento no se recomendaban disposiciones institucionales o transformaciones normativas específicas sobre las cuales se debía organizar el nuevo aparato gubernamental. Razón por la cual, una vez entregado el informe final, gran parte del trabajo de implementación quedó en manos del Comité de Desarrollo Económico⁴². Por ello, una de las primeras acciones tomadas por el gobierno nacional fue la de vincular a Currie al Comité, y encargarle la tarea de realizar un nuevo estudio sobre la Rama Ejecutiva colombiana, y a partir de allí, formular las disposiciones específicas para la creación de las nuevas instituciones de planeación demandadas por el BIRF.

A diferencia de su trabajo inicial, en este documento, titulado *Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno en Colombia*, Currie señaló con mayor precisión cuáles debían ser los fundamentos de la planeación colombiana. Según sus recomendaciones, la oficina de planificación debía tener un director único y estar encargada de la coordinación y priorización de las actividades estatales. Todo ello, actuando no como un poder independiente dentro del Estado (con autoridad propia), sino por medio del control institucional que le confería ser parte de la estructura administrativa de la Presidencia de la República. De igual manera, la oficina actuaría como enlace y facilitador de la cooperación internacional en temas financieros y técnicos, convirtiéndose en un filtro de las solicitudes que emitían los demás entes gubernamentales.⁴³ De esta manera, la instalación del sistema de planificación respondía a la idea de “planear o planificar –en el sentido de aplicar un estudio intenso y

⁴² Sección Negocios y Finanzas, “Plan Currie: La extraordinaria sencillez”, *Revista Semana*, 7 de Octubre de 1950, 30.

⁴³ “La oficina debería ser estrictamente un servicio técnico del equipo presidencial y, en consecuencia, no dispondría de atribuciones o autoridad directiva alguna [...] Teniendo en cuenta la creación de la Oficina Ejecutiva del Presidente aquí propuesta, recomendamos que la Oficina de Coordinación de Asistencia Técnica se combine con la de Planificación de Recursos de manera que un Director Asistente de esta última dependencia asuma las funciones de Coordinador. Para asegurar completamente las ventajas que se derivan de la asistencia técnica exterior, la coordinación se considera indispensable, debe existir una oficina que establezca prioridades en lo relacionado con solicitudes de asistencia técnica provenientes de todas las dependencias del Gobierno de Colombia [...] La oficina de Planificación de Recursos no solamente sería el foco estratégico de coordinación de los programas de asistencia técnica, sino que también sería de interés vital para el éxito de muchos programas. Estaría en mejores condiciones de asesorar al Presidente en materia de prioridades relacionadas con las necesidades existentes y de apreciar los resultados del programa en conjunto, antes que cualquier Ministro individualmente o que el Banco de la República” Lauchlin Currie, *Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno en Colombia* (Bogotá: Fonade, 1952), 33-34.

técnico a la obtención de las mejores informaciones con el fin de enfocar, revisar y ajustar líneas de conducta a la Administración Pública⁴⁴”, pues Currie creía que la descoordinación, la ausencia de información estadística, la carencia de personal técnico y la falta de prioridades eran los principales problemas en el accionar gubernamental colombiano⁴⁵.

Las recomendaciones de Currie se convirtieron en la base desde la cual se organizó la Oficina de Planificación de la Presidencia con el Decreto 1928 de 1951⁴⁶. Sin embargo, varios elementos tuvieron que ser rápidamente modificados, debido a la inconformidad que generaron en la institucionalidad y la opinión pública. La idea de un director general de planificación fue rechazada por las complicaciones que esto traía al equilibrio bipartidista⁴⁷. En este sentido, aunque el ideal de Currie era lograr que esta institución se mantuviera por fuera de los conflictos políticos, desde el comienzo fue necesario crear paridad partidista al interior del sistema de planeación, con el objetivo de evitar suspicacias políticas, y constituir la idea de un grupo asesor conformado bajo preceptos de conocimiento económico e imparcialidad técnica⁴⁸. Esto explica por qué se optó por crear un Consejo Nacional de Planificación, como una instancia tripartita y bipartidista, en la que tendrían asiento el liberal Emilio Toro, y los conservadores Jesús María Marulanda y Rafael Delgado Barreneche, con el acompañamiento del Gerente del Banco de la República Luis Ángel Arango, y los asesores internacionales Lauchlin Currie, George Kalmanoff, Jacques Torfs y Albert Hirschman⁴⁹.

Aunque este movimiento disipó las preocupaciones partidistas, no era el único tipo de crítica que se escuchaba en el país. Para Antonio García Nossa, pionero en el estudio y pensamiento económico en Colombia⁵⁰, más allá de la organización de una oficina de planificación, proceso que no era otra cosa que un retoque cosmético en la institucionalidad

⁴⁴ Currie, *Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno en Colombia*, 30.

⁴⁵ Currie, *Bases de un programa de fomento para Colombia informe de una misión*, 396-402.

⁴⁶ Lo siguiente consta en el acta del 4 de Junio de 1951 “El señor Ministro manifiesta al Comité en forma muy clara que el Gobierno está decidido a continuar el trabajo de planificación económico que hasta ahora adelantaron al Comité de Desarrollo Económico, la Misión de Administración Pública y el señor Currie. Con ese objeto, el Gobierno organizará una oficina de planificación que sería dirigida por un colombiano y estaría asesorada por expertos extranjeros de reconocidas capacidades. El Comité considera indispensable que dicha oficina esté asesorada por técnicos extranjeros. El señor Ministro informó al Comité que el Gobierno desea que se presenten el informe final del Comité lo más pronto posible, pues desea proceder inmediatamente a tomar las medidas necesarias para crear la oficina de planificación e iniciar las gestiones para financiar los proyectos más urgentes. El Comité manifiesta al señor Ministro que se procederá a elaborar el informe inmediatamente” - Comité de Desarrollo Económico, Acta 100, Bogotá, 4 de Junio de 1951, AGN, Fondo Departamento Nacional de Planeación, carpeta 54, caja 6, folio 364.

⁴⁷ Alacevich, *La Economía Política del Banco Mundial*, 45-49

⁴⁸ Alacevich, *La Economía Política del Banco Mundial*, 45-49

⁴⁹ Urrutia, Caballero Argáez y Vélez Valencia, *Cincuenta años, Departamento Nacional de Planeación*, 24-25.

⁵⁰ Juan Carlos Villamizar, “Antonio García Nossa”, en *Pensamiento colombiano del siglo XX*, editado Santiago Castro-Gómez, et al. (Bogotá: Universidad Javeriana, 2007), 33-69.

partidista, el verdadero problema se encontraba en la carencia generalizada de personal capacitado técnica y científicamente para la tarea de planear de forma racional y ordenada el accionar del Estado,⁵¹ todo ello dentro de una burocracia dominada por el interés político de los partidos liberal y conservador⁵². Dichos cuestionamientos los manifestó desde las páginas de la revista económica *El Financiero* en 1951:

Es claro que podremos improvisar no mil, sino miles de funcionarios de estadística: pero lo que no tenemos derecho es a pesar que sobre este cimientito falso va a constituirse una Oficina Planificadora. No sé si el señor Currie haya caído en la cuenta de que una Oficina de Planificación no consiste sólo en un esquema trazado racionalmente sobre un papel y en una burocracia cuya calidad dominante no es la técnica sino la partidista. Me he preguntado muchas veces si alguien podría mejorar su calificación técnica por llamarse miembro del Comité de Expertos Financieros o vocal del Comité de desarrollo Económico [...] Qué haremos con una Oficina de Planificación ocupada por la misma burocracia que no exhibe títulos de capacidad sino carnets de partido?⁵³

Para García Nossa, tratar de imponer un sistema de comportamiento racional a la institucionalidad colombiana, por medio de un decreto era un despropósito, “porque el cambio de situación jurídica apenas exige un acto del legislador, sea éste quien sea, en tanto que la transformación del espíritu, de la rutina, de los modos de acción y de la conducta, impone una completa revisión de toda nuestra historia y de los principios que “regulan” nuestra relaciones políticas⁵⁴”. Este fuerte escepticismo frente a las capacidades del Estado era compartido por Gonzalo Paris Lozano, que desde la *Revista del Banco de la República* señalaba lo siguiente:

Todo empeño de intervención del Estado en la economía requiere un vasto trabajo previo de observación de las realidades económicas sobre las cuales se va a actuar, y el único método seguro de llevar a cabo ese trabajo se basa en el rigor contabilístico y las presiones estadísticas, dos cosas de las cuales hemos estado y estamos desprovistos [...] Por falta de esas dos bases indispensables: por carecer de una documentación estadística veraz y completa, resultado de la aplicación rigurosa de un plan contable: por haber querido suplir la falta de tales requisitos fundamentales con el fuego de artificios de la mística, hemos tenido, no la economía dirigida de que nos han hablado los propagadores de mitos de un plan económico de conjunto impelido por la acción del estado, sino

⁵¹ En este caso no se puede olvidar que para la época apenas surgían las primeras generaciones de economistas en el país, de la mano de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, que se convertiría en pionera en el tratamiento científico-técnico de los temas económicos en Colombia. De igual manera, otros saberes que con el paso de los años se harían fundamentales para la planeación, como la estadística, la sociología y la antropología, estaban en proceso de institucionalización, por lo que la profesionalización de un grupo amplio de colombianos en estas áreas era un sueño todavía lejano. Consultar: Mónica Zuleta Pardo, *La voluntad de verdad en Colombia: una genealogía de las ciencias sociales profesionales* (Bogotá: Universidad Distrital, 2011); Miguel Ángel Urrego, *Intelectuales, Estado y Nación en Colombia, De la guerra de los mil días a la constitución de 1991* (Bogotá: Universidad Central, 2002).

⁵² Antonio García Nossa, *Problemas de la nación colombiana* (Bogotá: Ediciones Nuevo Mundo, 1949), 57-85.

⁵³ García Nossa, “Los problemas y su diagnóstico”, *Revista Económica el Financiero*, 1951, 44.

⁵⁴ García Nossa, “Los problemas y su diagnóstico”, *Revista Económica el Financiero*, 1951, 42.

simplemente algunas reglamentaciones económicas. Esa es la realidad, no importa que se haya querido presentárnosla bajo una envoltura de cientismo doctrinario.⁵⁵

Para Gonzalo París, incluso en el escenario en que la administración realmente iniciase un esfuerzo sistemático por racionalizar sus acciones, la falta de información veraz sobre la economía y la incapacidad para recolectar datos de forma sistemática y oportuna en el corto plazo, convertían cualquier intento por racionalizar el comportamiento del Estado en una aspiración inútil. Para el comentarista, dichas deficiencias eran tan profundas, que lo llevaban a rechazar de plano la intervención del Estado en la economía, argumentando que las ideas Keynesianas no podían ser aplicadas en un contexto como el colombiano, que para él era tan lejano a las realidades vividas por los asesores extranjeros, que convertían sus teorías y postulados en mística y mitos envueltos en supuesto “cientismo” doctrinario⁵⁶.

El pesimismo de Antonio García Nossa y Gonzalo París resultaba natural a mediados de los 50, especialmente en lo que se refiere a las capacidades burocráticas del Estado, teniendo en cuenta que en el país apenas se estaban profesionalizando e institucionalizando varios de los campos de conocimiento necesarios para la planificación. Para ese momento, apenas se estaban formando los primeros departamentos universitarios en áreas como: economía, estadística y sociología⁵⁷. Por ello, la mayor parte del cuerpo burocrático del Estado colombiano estaba compuesto por abogados, médicos y literatos, que como ha advertido Mónica Zuleta Pardo en sus investigaciones, se encontraban inmersos dentro concepciones absolutas del universo político nacional, en las que la adhesión al Partido Liberal o Conservador marcaba la línea entre amigos y enemigos, en una lógica que ella ha denominado como *La moral de la víctima y el victimario*⁵⁸. Ello marcaba un panorama donde el escepticismo en el Estado constituía apenas un comportamiento lógico.

A pesar de ello, la disposición institucional creada por Currie funcionó durante el siguiente año y medio (1951-1952), abordando discusiones centradas en la reforma del aparato institucional, la priorización de inversiones públicas (por ejemplo, la siderúrgica nacional en Paz del Río) y el control de la inflación. El tema que ocupó en mayor medida al

⁵⁵ Gonzalo París Lozano, “Pasos hacia la libertad económica”, *Revista del Banco de la República*, Julio de 1951, 716.

⁵⁶ Es importante tener en cuenta que para este momento apenas las ideas de John Maynard Keynes empezaba a entrar en el contexto latinoamericano, y el pensamiento económico local estaba en proceso de adaptarse a sus dinámicas. Villamizar, *Pensamiento económico en Colombia*, 43-76.

⁵⁷ Zuleta Pardo, *La voluntad de verdad en Colombia*, 22-90.

⁵⁸ Zuleta Pardo, *La voluntad de verdad en Colombia*, 22-90.

Comité fue la coordinación de la asesoría técnica internacional para Colombia. El Comité y la Oficina planificación dieron trámite a múltiples peticiones provenientes de todas las carteras del gobierno nacional⁵⁹, que reclamaban la presencia de expertos en áreas como agricultura, colonización, infraestructura, energía eléctrica, servicios públicos, salud e higiene. Además de estas peticiones, también se discutió la necesidad de traer expertos en programación económica, planeación financiera, estadística y otros temas vinculados a la recolección y análisis de datos económicos⁶⁰.

Otro de los problemas del diseño institucional estuvo en la relación entre el sistema de planeación y la Presidencia de la República. En este caso, aunque el primero técnicamente contaba con todo el poder de la rama ejecutiva, en la práctica sus funciones eran de naturaleza consultiva, y dependían directamente del interés del mandatario de turno en las recomendaciones que emanaban del Consejo Nacional de Planeación. Dicho problema fue señalado en un documento de 1953, por el Comité de Estudios Constitucionales, que Laureano Gómez creó para reformar la Constitución de 1886. A partir de esto se elaboró un proyecto de ley que pretendía darle independencia institucional y autoridad propia al sistema de planeación. La idea era que el Presidente y los ministros debían consultar siempre, y de manera obligatoria, las acciones de gobierno a la nueva entidad planificadora, para que esta pudiera emitir un concepto sobre su conveniencia⁶¹. Aunque el pronunciamiento no era obligatorio, sí creaba un precedente desde el cual se podían reforzar o cuestionar las decisiones del Gobierno Nacional, y adicionalmente, planeación se convertiría también en instancia de autorización en materia de crédito público.

Esto hubiera empoderado de manera significativa al sistema, sin embargo, probablemente por exigencia del mismo Presidente Gómez, el Consejo Nacional de

⁵⁹ Por ejemplo, en su informe de actividades de 1952, la Oficina de Planeación presidencial señalaba que aunque la Dirección Nacional de Estadísticas y otras entidades especializadas estaban mejorando la información disponible a propósito de la económica nacional, en general aún existía en el país una enorme carencia de personal capacitado técnicamente para adelantar los diferentes estudios y análisis que se requerían para establecer un proceso de planificación racional y coherente. En este sentido, era imperativo reforzar a personal existente en la entidad con la colaboración de expertos internacionales en múltiples áreas de la economía y las finanzas. Consultar: Oficina Nacional de Planeación, Antecedente e Informe de Actividades 1952-1953, Bogotá, 1953, AGN, Fondo Departamento Nacional de Planeación, carpeta 20, caja 2, folios 112-201.

⁶⁰ Oficina Nacional de Planeación, *Reseña Histórica Contratos Técnicos*, Bogotá, 1954, AGN, Fondo Departamento Nacional de Planeación, carpeta 5, caja 55, folios 1-147.

⁶¹ Consejo Nacional de Planificación, “El Consejo Nacional de Planificación y la Constitución”, Bogotá, 1953, AGN, Fondo Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 19, caja 2, Folios 1-3.

Planificación rechazó la propuesta y pidió su archivo en el legislativo⁶². Según el Consejo, “en tales circunstancias, el Consejo no tendría tan estrechas relaciones con el Presidente como hasta el presente. Una obligación de consultar al Consejo, como estipula el nuevo título propuesto de la Constitución, nunca puede ser tan efectiva ni tan provechosa como un deseo espontáneo de consultarlo [...] Los Ministros probablemente se resentirían por las actividades de tal Consejo, antes que apreciarlas, y sólo recurrirán a él lo menos posible⁶³”. Este episodio, en el cual el sistema de planeación actuó en contra de sus intereses, muestra en parte los recelos y el cuidados que existían en materia de diseño institucional sobre la entidad, y también como los miembros del Consejo eran conscientes de la necesidad de una buena relación con el Presidente de la República, en función de no perder la totalidad de su poder. Y adicionalmente, también expone el miedo constante que las actividades del sistema de planeación causaban entre los ministros del despacho, razón por la cual su relación debía estar mediada por la Presidencia.

En este sentido, conviene mirar con mayor detenimiento la manera como diferentes instituciones, y el cuerpo burocrático estatal, reaccionaron a la aparición del sistema planificador.

1.2.1. Los apoyos, un nuevo tipo de funcionario. En cuanto a las carencias del cuerpo burocrático colombiano, la misión del BIRF señalaba lo siguiente:

Como resultado de información básica inadecuada, de la falta de técnicos bien preparados, tanto en economía como en otras materias, y de la debilidad general en la organización del gobierno, desde el punto de vista de la planificación [...] parece esencial capacitar al Estado para competir en la consecución de mejor personal, asignando a los empleados públicos mejores remuneraciones y oportunidades de ascenso [...] La inseguridad de los empleos en la administración pública es la más ácida de las quejas de todos los empleados, especialmente de los que ocupan posiciones profesionales o administrativas⁶⁴.

⁶² Consejo Nacional de Planificación, “El Consejo Nacional de Planificación y la Constitución”, Bogotá, 1953, AGN, Fondo Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 19, caja 2, Folios 1-3.

⁶³ Consejo Nacional de Planificación, “El Consejo Nacional de Planificación y la Constitución”, Bogotá, 1953, AGN, Fondo Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 19, caja 2, Folio 2.

⁶⁴ Currie, *Bases de un programa de fomento para Colombia informe de una misión*, 398-402.

Estas deficiencias llevaban a formular que “en vista de la actual escasez de economistas y expertos en estadísticas bien entrenados, que durará por algún tiempo, parecería conveniente reclutar al principio un número de expertos y asesores extranjeros para trabajar junto con los técnicos colombianos⁶⁵”. Teniendo presente, en todo caso, que el apoyo técnico extranjero debía estar enfocado en la formación de un liderazgo colombiano⁶⁶. Por ello, se debía promover la capacitación de los funcionarios locales, entregándoles herramientas de trabajo en estadística, economía, administración y contabilidad, para que estos pudieran suplir de manera paulatina las necesidades burocráticas del Estado⁶⁷.

En este contexto, una de las primeras entidades que apoyó el proceso fue el Ministerio de Hacienda, que aunque debía ceder atribuciones y poderes en materia de control de la economía del país frente a los asesores extranjeros, veía en este nuevo panorama una oportunidad para darle una orientación diferentes al funcionamiento del Estado. Para el Ministerio, según las memorias de dicha entidad en 1951, las transformaciones burocráticas sugeridas por el BIRF eran el resultado de un trabajo técnico y apolítico por parte de un equipo internacional, que debido a su condición foránea y desinteresada, estaba por fuera de los recelos partidistas que caracterizaban al país⁶⁸. En este sentido, el Ministerio valoraba

⁶⁵ Currie, *Bases de un programa de fomento para Colombia informe de una misión*, 680.

⁶⁶ Todas ideas que ya habían sido manifestadas por el mismo Currie en una entrevista que concedió en 1950 a la *Revista del Banco de la República*: Otra consideración íntimamente ligada con las que acabamos de hacer se refiere a la conveniencia, si no necesidad, de establecer un organismo planeador en las diversas regiones atrasadas [...] La formulación de la política nacional es la esencia misma de la soberanía, y las misiones y expertos foráneos deben mantener siempre su condición de asesores. Es por ende sumamente importante hacer lo más pronto posible toda suerte de esfuerzos por preparar técnicos nativos y colocarlos en estratégicas posiciones que les permitan ejercer verdadera influencia. A mi parecer, uno de los deberes que en una región relativamente atrasada tiene un organismo de planeamiento, es el de asumir alguna responsabilidad, no solamente por la formación y aplicación del proyecto, mas también por aprovechar del modo más productivo la capacidad técnicas extranjeras de que pueda disponer gracias al programa del cuarto punto - Lauchlin Currie, “Algunos requisitos previos al buen éxito del punto cuarto”. *Revista del Banco de la República*, Agosto de 1951, 502.

⁶⁷ Según el informe del BIRF “Parece que una dependencia planificadora es de importancia esencial [...] se necesitan hombres que hayan demostrado tener una amplia visión, elevadas capacidades intelectuales y espíritu público sobresaliente. Tan importante como obtener una dirección adecuada para esta dependencia, sería el suministro de personal capacitado para organizar los datos y estudios, con base en los cuales, la junta podría hacer sus recomendaciones al presidente. En vista de la actual escasez de economistas y expertos en estadísticas bien entrenados, que durará por algún tiempo, parecería conveniente reclutar al principio un número de expertos y asesores extranjeros para trabajar junto con los técnicos colombianos [...] esperamos que este Informe indique suficientemente la importancia y la indispensable necesidad de contar con estadísticas precisas, recopiladas y clasificadas en forma competente y que puedan ilustrar problemas importantes. Sin estudios precisos, significativos cuantitativa y analíticamente, la mejor administración del mundo estaría caminando a ciegas e inevitablemente cometería serios errores. Por lo tanto, solicitamos muy enfáticamente que se hagan todos los esfuerzos posibles para formar un fuerte y bien entrenado grupo de economistas, expertos en estadística y contabilidad, y para mejorar la calidad de las estadísticas básicas” Currie, *Bases de un programa de fomento para Colombia informe de una misión*, 680-686.

⁶⁸ Señalaban las memorias del Ministerio de Hacienda que “Lo que hace excepcionalmente meritorio el trabajo de la llamada misión Currie es que allí se enfrentan los problemas desde un plano elevado, con estudios serenos y responsables, sin el ánimo de halagar determinados intereses, ni de decir cosas lisonjeras para producir resultados previstos, sino que se analiza cada caso tal como él es, dentro de términos estrictos y bajo la fría comprobación de los números. Porque uno de los defectos fundamentales de que adolece la exposición de los problemas colombianos, hecha por figuras ilustres de los dos partidos tradicionales, es la de que, en la apreciación de determinados fenómenos no puede prescindirse totalmente de la posición partidista, ni logran sus autores elevarse a un plano de serenidad e independencia totales” en Antonio Álvarez Restrepo, *Memoria de Hacienda 1951. Tomo II* (Bogotá: Imprenta del Banco de la República, 1951), 17.

positivamente la llegada a Colombia de un nuevo tipo de metodología de trabajo, que se basaba en la frialdad de los números y el estudio sereno de los hechos, y no en los apasionamientos partidistas que regularmente invalidaban hasta la opinión más experta proveniente de las figuras políticas nacionales⁶⁹. Posición que se mantuvo también frente a las actividades del Comité de Desarrollo Económico, instancia a la que el Ministro de Hacienda de la época, Rafael Delgado Barreneche, en un discurso de 1951, señalaba como la posibilidad de “contar con la asesoría permanente de los distinguidos colombianos que con celo patriótico y desvelada voluntad, han aplicado las luces de su inteligencia y de su tesorera voluntad, al estudio de los diversos factores que operan sobre la economía colombiana, muchos de los cuales exigen rectificación inmediata o modificaciones sustanciales⁷⁰”.

Dicha valoración se puede comprender como parte del tipo de liderazgo que quería construir el Ministro de Hacienda al interior del Estado. Delgado Barreneche, a pesar de pertenecer a un gobierno constantemente criticado por su sectarismo político⁷¹, debía su posición a su exitosa trayectoria en la industria nacional, y no tanto a su militancia conservadora. Aunque se había desempeñado como Concejal de Bogotá a nombre de este partido, a Barreneche se le reconocía por haber hecho parte de la junta directiva de varias empresas del sector azucarero, y por su destacado papel como Gerente de la Distribuidora de Azúcares⁷². Por ejemplo, en 1952, la revista económica de corte conservador *El Financiero* hizo el siguiente perfil de Barreneche:

Rafael Delgado Barreneche es una conciencia limpia de sectarismo, honesta, tranquila, abierta a todas las corrientes del pensamiento, permeable y segura. Su paso transitorio por las más altas posiciones políticas, ni le han quitado ninguna de sus virtudes humanas, ni le han dejado ninguna de las terribles marcas de la acción partidista. Aquí o allá, en la Gerencia de la Distribuidora de Azúcares, en el

⁶⁹ Álvarez Restrepo, *Memoria de Hacienda 1951. Tomo II*, 17.

⁷⁰ Rafael Delgado Barreneche, “Economía colombiana actual: exposición pronunciada por el señor ministro de hacienda el día 18 de julio de 1951 sobre las labores desarrolladas por el despacho a su cuidado en el último año”. *Revista del Banco de la República*, Agosto de 1951, 817.

⁷¹ Sobre el *Semanario Sábado* consultar: Óscar Torres Duque, “Sábado: crónica de un semanario democrático”. *Boletín Cultural y Bibliográfico, Banco de la República* 28, N. 17 (1991): 41-52.

⁷² Es disiente, por ejemplo, la manera en la que desde el *Semanario Sábado*, periódico liberal de tendencia cultural y social (opuesta al laureanismo) catalogaba como acertada la consideración de Delgado Barreneche como posible Ministro de Hacienda en 1949: “Cuando se hablaba en días pasados que el risueño Ministro Bernal, el teorizante de la vida cara, consideraba su obra de gobierno cumplida, y estaba decidido que regresaría a sus predios antioqueños, se habló como posible sucesor del Ministro de Hacienda del conocido caballero samario, doctor Rafael Delgado Barreneche, prestante elemento del conservadurismo, ampliamente conectado con los sectores industriales y financieros, y actual concejal de Bogotá, quien desempeña además la importante posición de Gerente de la Distribuidora de Azúcares y forma parte de la directiva de varias empresas. Habida consideración de los cargos que desempeña, de su bien reputada inteligencia y del prestigio que lo rodea en los círculos de su partido político, no era extraño que se le quisiera designar miembro del gabinete de Unión Nacional” A. Fernández – Redacción *Semanario Sábado*, “Habla Delgado Barreneche”, *Semanario sábado*, Marzo de 1948, 18.

Consejo de Planificación o en el Ministerio de Hacienda, siempre ha estado impulsado por su irrefrenable espíritu de servicio, por su sentido objetivo y práctico de los problemas, por su inteligencia penetrante y hostil a toda solución demagógica, por una honestidad que le permite dividir el mundo no en amigos y enemigos sino en hombres que tienen o que no tiene la razón⁷³.

El reconocimiento a su trayectoria personal no se limitaba a los medios cercanos a su partido. Desde la prensa liberal también se le identificaba como una figura valiosa del Estado, que tomaba las medidas técnicas necesarias para mantener en funcionamiento la economía colombiana. En este caso, por ejemplo, en 1950, la *Revista Semana* fundada por el liberal Alberto Lleras Camargo, realizó una defensa pública de la labor de Barreneche como Ministro de Hacienda, al señalar que “la estabilización monetaria no es un “cocktail Delgado Barreneche”, como dice “La Patria”. Es una necesidad nacional que recomiendan los técnicos monetarios. Habrá, seguramente, perjudicados con el reajuste. Pero si se permite progresar más a la inflación peores serán los efectos para todos. Es decir, para la colectividad. Y el interés de la colectividad es superior al de unos pocos⁷⁴”. Lo anterior resultaba significativo por dos razones. En primer lugar, en un ambiente de hostilidad política como el que se experimentó en Colombia durante el gobierno de Laureano Gómez, la defensa de un miembro de la colectividad opuesta era una muestra clara de respeto y credibilidad hacia el funcionario conservador. Y en segundo lugar, para la publicación los actos de Barreneche eran necesarios, porque no eran resultado de un capricho personal o político, sino fruto del análisis técnico y científico que se realizaba en el país, de la mano expertos internacionales.

En este caso, más allá de la buena imagen bipartidista de Barreneche, lo importante es reconocer el tipo de funcionario que él representaba, y por qué se convirtieron en un sector de apoyo a la planeación. Se trataba de personas con trayectoria empresarial o del sector industrial, que debido a su éxito financiero en el sector privado accedían al campo de la administración pública, aunque se hubieran formado en áreas como el derecho o la medicina. No obstante, al no poseer el capital político y electoral que otros construían desde los partidos, este tipo de funcionarios del sector económico solían estar relegados a una posición secundaria dentro del Estado.

⁷³ Entrevista Revista El Financiero, “Capitalismo y desarrollo nacional. Conversaciones con el Dr. Rafael Delgado Barreneche”. *Revista Económica El Financiero*, Diciembre de 1952, 12.

⁷⁴ Sección Nación, “Crédito: Bobería e Inflación”, *Revista Semana*, 28 de Octubre de 1950, 35.

Este también fue el perfil profesional del negociador de Colombia frente al BIRF, Emilio Toro, quien se convirtió en uno de los principales promotores de la planeación en el país, llegando al cargo de Consejero Nacional de Planeación. Al igual que Barreneche, Toro provenía de la industria, y debido a sus capacidades y conocimientos del sector económico, logró trabajar para los gobiernos conservadores de Ospina Pérez y Laureano Gómez, aunque él estaba oficialmente adscrito al partido Liberal. En este panorama, a pesar del marco de transformación que aparecería tras el informe del BIRF, funcionarios con las características de Delgado Barreneche y Emilio Toro, podían ver esta situación como un marco de oportunidad para empoderarse como la primera línea del liderazgo técnico dentro del sistema nacional de planeación. Lo anterior, dentro de un cambio en las fuentes de legitimidad en el comportamiento económico del Estado, ya no era necesario únicamente el respaldo local del partido, sino que era obligatoria la experticia técnica, que le permitiera al gobierno nacional dialogar con las entidades internacionales, y justificar en función de conceptos científicos las políticas económicas que se adelantaban. Expectativa que de hecho se cumplió, puesto que Rafael Delgado Barreneche y Emilio Toro, junto con Jesús María Marulanda⁷⁵, fueron nombrados en 1952 en el primer Consejo Nacional de Planificación Económica.

1.2.2. Resistencias y controles. Al revisar las actas de las reuniones que se dieron durante los primeros años de funcionamiento del Comité de Planificación, es posible rastrear diferentes episodios en los cuales las pretensiones transformadoras de los consejeros planificadores (Delgado Barreneche, Emilio Toro y Jesús María Marulanda) fueron atajadas por diferentes instituciones estatales, aprovechando la ausencia de autoridad propia del Consejo, y su dependencia de la Presidencia de la República.

En este caso se pueden mencionar, por ejemplo, dos momentos que enmarcan el control que podían ejercer instancias del gobierno sobre los proyectos gestados desde el seno del Consejo de Planificación. El primero de ellos sucedió cuando aún estaba en funcionamiento el Comité de Desarrollo Económico en octubre de 1950. En aquella

⁷⁵ Este último también dentro del perfil de los otros dos, pues había sido Ministro de Hacienda, y parte de una Comisión Especial de Financieros creada en 1948 para analizar la política tributaria de Colombia. Consultar: Carlos Dávila, “Entre la tradición y la modernidad: una caja de ahorros de obreros católicos a un grupo económico”, en *Empresas y empresarios en la historia de Colombia: siglos XIX-XX*, editado por Carlos Dávila (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2002), 965-968.

oportunidad, en medio de la euforia ocasionada por la entrega del informe del BIRF, los consejeros le solicitaron al Ministerio de Hacienda y al Banco de la República ayudar en la organización de una Misión del Fondo Monetario Internacional para Colombia⁷⁶. La petición del Comité, que en principio fue secundada por el Gobierno Nacional, fue contestada por el Banco de la República en los siguientes términos:

El Señor Presidente manifiesta que en la Junta Directiva del Banco de la República en su sesión del día de hoy consideró la sugerencia del Comité de Desarrollo Económico de solicitar una Misión al Fondo Monetario Internacional. La junta del Banco Emisor Considera que no sería conveniente solicitarla, puesto que el Gobierno estaría, en cierta forma obligado a tener en cuenta las recomendaciones que formulara tal Misión, dado el rígido procedimiento que existe para solicitar misiones de esta índole⁷⁷.

Al recibir esta respuesta por parte del Banco emisor, donde se evidencia que la entidad no estaba en ningún caso dispuesta a ceder control sobre su área de poder, la respuesta fue “que el Comité considera indispensable la cooperación técnica del Fondo Monetario Internacional para el adelantamiento de los estudios sobre cambio internacional, comisiona al doctor Emilio Toro para que trate sobre el particular con el señor Gerente del Banco de la República⁷⁸”. Tras este cruce de misivas entre el Comité y el Banco Central colombiano, inició un juego de poder entre estas dos entidades estatales.

En las actas del Consejo de Planificación se registra la manera como los acercamientos de Emilio Toro (primer encargado de manejar la situación) fueron completamente inefectivos al momento de convencer al Banco sobre la conveniencia de la misión del FMI. Los consejeros también trataron de recurrir al Ministro de Hacienda, sin embargo este ignoró las solicitudes del Consejo de Planeación de diseñar un plan para hacer viable la misión del FMI. Finalmente, los miembros del Consejo se convencieron de que el apoyo proporcionado por el Gobierno Nacional dependía del visto bueno del Banco Central, razón por la cual después de semanas de acciones inefectivas (incluyendo la designación de

⁷⁶ Comité de Desarrollo Económico, “Acta 7”, Bogotá, 11 de Octubre 1950, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 53, Caja 6, folio 29-30.

⁷⁷ Comité de Desarrollo Económico, “Acta 10”, Bogotá, 18 de Octubre 1950, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 53, Caja 6, folio 42-43.

⁷⁸ Comité de Desarrollo Económico, “Acta 10”, Bogotá, 18 de Octubre 1950, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 53, Caja 6, folio 42-43.

una segunda comisión de mediación conformada por Alfredo García Cadena y Pedro Nel Ospina⁷⁹) desistieron del proyecto⁸⁰.

Otro enfrentamiento, nuevamente entre estas dos entidades, pero ahora bajo el nombre y la estructura del Comité Nacional de Planificación, se dio entre junio y julio de 1952, con respecto a la política económica nacional. En dicha oportunidad, el Comité citó a Luis Ángel Arango, Gerente del Banco de la República, y lo siguiente consta en las actas:

De acuerdo con el Decreto # 756, el Banco de la República dirige la política monetaria, pero dicha política debe estar encaminada a estimular condiciones propicias al desarrollo económico. Como el Consejo Nacional de Planificación tiene como finalidad inmediata el planeamiento de desarrollo económico, es natural que se interese en toda política que se relacione con él. El Dr. Arango manifestó que concurría a esta reunión, sin haber pedido autorización a la junta Directiva del Banco, porque consideraba que era la continuación de las conversaciones que se habían iniciado en el Banco sobre el aumento de la tasa de interés y cupos de redescuento y en las que participaron el Ministro de Hacienda y los Miembros del Consejo Nacional de Planificación, pero que en delante de concurrencia a esta clase de reuniones tendrá necesariamente que estar autorizada por la Junta del Banco. En todo caso quiere dejar en claro que hoy no tiene esa autorización y que las opiniones o conclusiones en nada comprometen a la junta⁸¹.

La anterior cita refleja un momento de alta tensión entre las dos entidades, donde el Comité de Planificación reclamaba mayor participación en la determinación de la política económica nacional, mientras el Banco de la República protegía su área de influencia de la intervención de otros actores del Estado. Desde la perspectiva de los consejeros, “La función principal de éste Consejo, es la de asesorar al Presidente de la República en relación con la política económica y la administración pública, ya que el Presidente es el planificador principal y el jefe ejecutivo de la administración. Por lo tanto, es útil que éste Consejo, para analizar y determinar sus tareas principales, tenga en cuenta las que corresponden al Señor Presidente como Jefe del poder ejecutivo de la Nación⁸²”. En este sentido, era apenas natural para los miembros del Comité pedir participación conjunta dentro de la determinación de la

⁷⁹ Comité de Desarrollo Económico, “Acta 23”, Bogotá, 13 de Noviembre 1950, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 53, Caja 6, folio 171-172.

⁸⁰ “Teniendo en cuenta que el Ministro de Hacienda no ha dado todavía contestación a la solicitud del Comité con respecto al envío de una Misión del Fondo Monetario Internacional para estudiar el problema cambiario del país y en vista de que los técnicos asesores del Comité están en capacidad, en opinión del Consejo, de preparar un informe que contenga recomendaciones específicas sobre los cambios internacionales, se decide no insistir en la ya mencionada solicitud al Ministro de Hacienda y suspender la comisión que se había conferido a los Drs. García Cadena y Ospina para tratar dicho asunto con el Señor Ministro” Comité de Desarrollo Económico, “Acta 25”, Bogotá, 16 de Noviembre 1950, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 53, Caja 6, folio 178.

⁸¹ Consejo Nacional de Planificación, “Acta 8”, Bogotá Junio 1952, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 55, Caja 6, folio 411.

⁸² Consejo Nacional de Planificación, “Informe sobre organización y programa de trabajo”, Bogotá Agosto de 1952, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 56, Caja 7, folios 558.

política económica, incluyendo los asuntos monetarios propios de la esfera del Banco Emisor. La incomodidad al interior del consejo alcanzaba también a los asesores extranjeros, pues en un informe Albert Hirschman manifestaba su preocupación por el desinterés de varias instancias por incluir o incluso conocer la opinión del Comité de Planificación en temas económicos⁸³.

Aunque en las actas no consta una respuesta oficial por parte del Banco de la República o el Gerente Arango, es posible suponer que no se prestó mucha atención a los reclamos del Comité de Planificación, puesto que un mes después nuevamente se generaron conflictos en el gobierno por lo que los consejeros planificadores consideraban era su poca participación en la determinación del presupuesto nacional, situación que los llevó a entrar en discusiones también con la Contraloría General de la República⁸⁴. Estas tensiones y dificultades no fueron ajenas a los medios de comunicación, que cuestionaban la utilidad de la Oficina de Planificación. Por ejemplo, en una nota de la *Revista Semana* de 1952, se lanzaban la siguiente pregunta al Consejo -¿Qué diablos hacen?- con el ánimo de llamar la atención sobre la que parecía ser una entidad muy poderosa, pero de la cual se tenían poca información, y menores resultados. Cuestionamientos a los que la entidad respondía manifestando que la “Planeación Nacional no es más que un instrumento que permite tomar las decisiones más acertadas⁸⁵”, a través del análisis de la económica nacional, y la elaboración de informes y estudios para apoyar la labor del Presidente de la República⁸⁶.

Todos estos episodios ponen sobre la mesa relaciones intergubernamentales complejas, en las que si bien se aceptaba la presencia del sistema planificador, los límites de su poder estaban marcados por los intereses de otras entidades y poderes que no estaban

⁸³ Según consta en las actas “El cuarto punto del memorándum del Señor Hirschman destaca el hecho de que muchos problemas relacionados con la política económica se tratan sin intervención ni conocimiento del Consejo, lo cual afecta las labores de éste y propone que se cree un “Staff Committee” de funcionarios responsables de los distintos ministerios que se reúna regularmente bajo la presidencia del secretario General del Consejo de Planificación, para cambiar informaciones sobre cuestiones pendiente de política económica del Gobierno, o se busque otra cualquiera solución al problema del contacto permanente entre el Consejo y los Ministro del Gabinete Ejecutivo. Sobre este punto se hicieron diversas cuestiones sin llegarse a una decisión” Consejo Nacional de Planificación, “Acta 30”, Bogotá 13 de Agosto de 1952, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 56, Caja 7, folios 555-556.

⁸⁴ Consejo Nacional de Planificación, “Acta 41”, Bogotá 12 de Septiembre de 1952, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 56, Caja 7, folios 613-615.

⁸⁵ Consejo Nacional de Planificación, “Informe Anual del Consejo Nacional de Planificación”, Bogotá 1954, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 21, Caja 2, folio 216.

⁸⁶ Sección Nación, “Planificación: Empujones”, 15 de Noviembre de 1952, 26.

dispuestos a ceder escenarios de actuación. En este sentido, en varias ocasiones el Consejo de Planeación tuvo que retroceder o retrasar sus proyectos de reforma institucional⁸⁷.

1.2.3. Las tensiones externas. En los primeros años de la planeación en Colombia se mantuvo y fortaleció una conexión primaria entre Delgado Barreneche, Emilio Toro y Lauchlin Currie, debido en gran medida a la Misión del BIRF que juntó a las tres partes (Delegado ante el BIRF, Ministro de Hacienda e Investigador Principal). Esto los convirtió a los tres en promotores constantes de la planeación, y a la parte colombiana, en defensores de la continuidad del economista canadiense como asesor en Colombia, después de prestar sus servicios con el BIRF, e incluso cuando este se convirtió en una persona poco grata para la entidad económica internacional y el Gobierno de los Estados Unidos⁸⁸.

Como han señalado Michele Alacevich y Roger Sandilands en diferentes documentos de investigación, poco tiempo después de culminar las actividades de la Misión Económica del BIRF, la institución perdió su confianza en Lauchlin Currie a quien veían como un personaje que no otorgaba las garantías suficientes para mantener una línea de trabajo que se acomodara a las necesidades y objetivos del BIRF en Colombia. Lo anterior llevó a que el BIRF no sólo se negara a continuar financiando el trabajo de Currie para el gobierno de Colombia, sino que además recomendó a la administración de Laureano Gómez abstenerse de contratarlo para la Misión de Administración Pública⁸⁹. Sin embargo, como consta en las actas del Comité de Desarrollo Económico⁹⁰, la participación de Delgado Barreneche y Emilio Toro fue fundamental para garantizar la permanencia del economista canadiense. El primero tramitó desde el lado colombiano la ruptura entre Currie y el BIRF, adelantando múltiples reuniones con el economista, y convirtiéndose en la conexión de este con el

⁸⁷ En una reunión del Consejo en 1952, planteaban “el Presidente del Consejo, Dr. Delgado Barreneche manifestó en relación con éste asunto, que la Planificación Económica es independiente, diferente de la Administración Pública y de los problemas de implica una reforma administrativa, que entiende que los Miembros del Banco Internacional no desean que el Consejo de Planificación siguiera reformas en la Administración Pública, que entiende muy bien que es necesario llevar a cabo una reforma administrativa pero que ella puede realizarse independientemente de las labores de planificación; el Consejo debe limitarse a expresar su opinión sobre la necesidad de la reforma Administrativa sin entrar en detalles sobre cuál debe ser específicamente” - Consejo Nacional de Planificación, “Acta 44”, Bogotá 24 de Septiembre de 1952, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 57, Caja 7, folios 627-628.

⁸⁸ Alacevich, *La Economía Política del Banco Mundial*, 82-101.

⁸⁹ Comité de Desarrollo Económico, “Acta 100”, Bogotá, 4 de Junio de 1951, AGN, Fondo Departamento Nacional de Planeación, carpeta 54, caja 6, folio 304.

⁹⁰ Comité de Desarrollo Económico, “Actas 62 y 92”, Bogotá, 16 de Mayo y 20 de Abril de 1951, AGN, Fondo Departamento Nacional de Planeación, carpeta 54, caja 6, folio 314-337.

gobierno de Laureano Gómez⁹¹. Por su parte, Emilio Toro adelantó las discusiones en torno al futuro de Currie en el seno del Comité de Desarrollo Económico, apoyando su continuidad como mano derecha de esta instancia técnica colombiana⁹².

En este enfrentamiento, una discusión de junio en de 1951 en el Consejo de Desarrollo resulta representativa. En ella, Emilio Toro reclamaba a Jacques Torfs y al secretario general del consejo por lo que consideraba eran acciones tendientes a “frustrar la prórroga del contrato del señor Currie, al tiempo que todos los miembros del Comité deseaban dicha prórroga, que beneficiaba el buen desarrollo de las recomendaciones presentadas al Gobierno Nacional y contribuía a afianzar el prestigio del Comité⁹³”. Según el consejero, Torfs se había reunido de manera irregular con el Ministro de Hacienda, para advertirle que el BIRF se oponía de manera directa a la permanencia de Currie en Colombia. El acusado respondió que él simplemente había manifestado de manera abierta las reservas del Banco sobre la contratación del economista canadiense. Aunque al final, en el acta, se consigna que las tensiones fueron superadas, pues el Ministro hizo presencia en la reunión y negó todas las acusaciones en contra de Torfs, la situación obligó a Currie a iniciar un diálogo directo con el BIRF para evaluar su situación en el país. No es posible determinar con exactitud los pormenores de lo sucedido en ese momento, pero al final se impuso la voluntad de los actores locales, pues Currie fue nombrado asesor del Comité de Desarrollo Económico, y también Director de la Misión de Administración Pública, todo ello pagado directamente por el gobierno colombiano.

Esta victoria inicial probablemente fomentó la conexión entre Toro, Delgado Barreneche y Currie, lo que los convirtió en aliados, y protectores de Currie en su disputa con el también asesor internacional para Colombia del BIRF, Albert Hirschman⁹⁴. En este caso, la designación de Hirschman como asesor para el Consejo Nacional de Planificación, como alternativa a la influencia de Currie, ocasionó diferentes disputas entre los dos prestigiosos economistas. En este sentido, Sandilands ha estudiado documentos en los cuales

⁹¹ Comité de Desarrollo Económico, “Acta 100”, Bogotá, 4 de Junio de 1951, AGN, Fondo Departamento Nacional de Planeación, carpeta 54, caja 6, folio 303-304.

⁹² Comité de Desarrollo Económico, “Acta 101”, Bogotá, 26 de Junio de 1951, AGN, Fondo Departamento Nacional de Planeación, carpeta 54, caja 6, folio 366-367.

⁹³ Comité de Desarrollo Económico, “Acta 101”, Bogotá, 26 de Junio de 1951, AGN, Fondo Departamento Nacional de Planeación, carpeta 54, caja 6, folio 366-367.

⁹⁴ Alacevich, *La Economía Política del Banco Mundial*, 82-101.

Hirschman se queja por lo que él consideraba eran acciones directas de los funcionarios colombianos por estimular las confrontaciones entre él y Currie, todo ello con el propósito de institucionalizar un marco de tensión y oposición, que al final les facilitara a los burócratas locales hacer lo que ellos querían, al apoyar al experto que les daba la razón o recomendaba lo que internamente el gobierno colombiano quería⁹⁵. De igual manera, se registra entre los documentos analizados por Sandilands, y también dentro del trabajo de Alacevich, comunicaciones en las cuales Toro y Barreneche critican el desempeño de Hirschman como asesor del Comité de Planificación, mientras que advierten que incluso contra la oposición del BIRF, Currie ha demostrado ser el miembro más valioso del equipo, con las mejores esperanzas e intenciones para el progreso del país⁹⁶.

Probablemente la mejor muestra de la conexión constante que existió entre los funcionarios, y el apoyo que se brindaron en el impulso de sus intereses, se dio con la caída del Gobierno de Laureano Gómez, y la instalación de la administración militar de Rojas Pinilla. Esto último ocasionó la salida rápida de todos los funcionarios que habían sido cercanos a la administración de Gómez, razón por la cual Currie fue uno de los primeros en abandonar el servicio público al terminar su contrato en 1954, y al perder el respaldo del gobierno nacional. Un camino similar tomó Emilio Toro, quien también renunció en 1953 en señal de su malestar con el cambio abrupto en el poder, y dejó una carta a Currie en la que manifestaba: “Torfs es mediocre –bastante mediocre- como director de programas. Que usted [refiriéndose a Currie] debe ser nombrado para ese importante cargo. Que la tarea más importante lograda por el Consejo fue realizada por usted en la planeación⁹⁷”.

Esta última comunicación, reseñada por Alacevich, denota que la relación entre Toro y Currie se extendía más allá del mutuo interés en instaurar un tipo particular de administración, y se acercaba al plano de lo personal. Por su parte, Delgado Barreneche permaneció en el Comité un par de meses más hasta que el mismo fue desmantelado por Rojas Pinilla. Esto no impidió que el prestigio ganado por el economista conservador le permitiera mantenerse en el panorama nacional, puesto que retornó al sector empresarial, al

⁹⁵ Roger Sandilands, “La Misión Del Banco Mundial a Colombia De 1949, Y Las Visiones Opuestas De Lauchlin Currie Y Albert Hirschman”, 217-218.

⁹⁶ Roger Sandilands, “La Misión Del Banco Mundial a Colombia De 1949, Y Las Visiones Opuestas De Lauchlin Currie Y Albert Hirschman”, 221.

⁹⁷ Alacevich, *La Economía Política del Banco Mundial*, 61.

caer el régimen de Rojas Pinilla en 1957 entró a la administración frente nacionalista como Ministro de Fomento y fue considerado como una de las opciones presidenciales para la candidatura conservadora en 1962, dentro del sistema del Frente Nacional⁹⁸.

1.3. Repensando la planeación: un nuevo comienzo para el sistema

Solo hasta la caída del gobierno de Laureano Gómez, y la llegada al poder del General Rojas Pinilla, el 13 junio de 1953, se pudo adelantar una pequeña reforma del sistema de planeación. El régimen militar creó la Dirección Nacional de Planificación Económica y Fiscal, retomando la idea de un director Ejecutivo único, para lo cual fue designado el Secretario de Asuntos Técnicos y Económicos de la Presidencia de la República⁹⁹. Sin embargo, nuevamente las tensiones políticas llevaron a que en diciembre de 1954 se instauraran el Consejo Nacional de Economía y el Comité Nacional de Planeación. Mientras que a este último se le encargaron los temas de planeación de largo plazo y la prospectiva estatal, el primero estuvo encargado del análisis de los asuntos de coyuntura y prioritarios al interior del Gobierno Nacional¹⁰⁰. Posteriormente, tratando de llegar a un punto medio entre la dirección unipersonal y el sistema colegiado, en 1955 se estableció un director ejecutivo para el Comité Nacional de Planeación, cargo que desempeñaría nuevamente el secretario de Asuntos Técnicos y Económicos de la Presidencia, siendo el enlace entre la entidad y el primer mandatario. Hasta la caída de Rojas Pinilla y la llegada al poder de Alberto Lleras Camargo, al frente del sistema de planeación estuvo Álvaro Ortiz Lozano¹⁰¹.

Al llegar el régimen militar de Gustavo Rojas Pinilla, fueron otras las voces que llegaron a impulsar la planeación como una necesidad de Estado, desde un enfoque que se buscaba conciliar (Alberto Ruiz Novoa) o transformar (Antonio García Nossa) el sistema económico capitalista, con la planificación adelantada desde el aparato estatal.

⁹⁸ Sección Economía, "Mindelgado". *Revista Semana*, 28 de Octubre de 1958, 40.

⁹⁹ Urrutia, Caballero Argáez y Vélez Valencia, *Cincuenta años, Departamento Nacional de Planeación*, 27-28.

¹⁰⁰ Urrutia, Caballero Argáez y Vélez Valencia, *Cincuenta años, Departamento Nacional de Planeación*, 27-28.

¹⁰¹ Sección Economía, "Planes: El Ministerio de la Prestación", *Revista Semana*, 14 de Enero de 1957, 23-29.

1.3.1. La cuestión ideológica y militar: el panorama de la planeación bajo Rojas

Pinilla. El Teniente Coronel Alberto Ruiz Novoa, Contralor General de la República, se convirtió durante estos años en el gran defensor y promotor del sistema de planeación colombiano. Ruiz Novoa, antes de iniciar su periplo por la administración pública, fue el Comandante General de las tropas colombianas en la Guerra de Corea, razón por la cual era reconocido en el país, y a su retorno del conflicto entró a la dirección de la Contraloría General de la República, en medio de la euforia nacional causada por el inicio del régimen militar de Rojas Pinilla. Al igual que otros militares de esa época¹⁰², pensaba que la planificación y el manejo racional de los recursos habían sido clave en la victoria aliada en la Segunda Guerra Mundial, y que ese mismo concepto podría ser utilizado en la administración pública, para garantizar el desarrollo de las sociedades pobres del mundo. En función de ello, convirtió la revista *Economía Colombiana* de la Contraloría, en una tribuna desde la cual defendió múltiples temas relacionados con la modernización del Estado, entre ellos la necesidad de la planeación¹⁰³.

Para el líder militar la centralidad de la planificación dentro del Estado era innegable, y no sólo como una entidad planificadora básica, sino como un concepto que debía ser transversal a la administración nacional. Tal vez por esta misma convicción sobre la posibilidad de una planificación capitalista, durante su etapa en la Contraloría, por las páginas de *Economía Colombiana* transitaban diferentes analistas y funcionarios de la Oficina de Planificación, como José Giordanelli Carrasquilla, Alec Bright y Esteban Nagy que planteaban mecanismos de planificación que le dieran “toda la libertad y el campo propicio a la iniciativa privada para que pueda cumplir una misión útil, patriótica, constructiva y fiscal que contemple las necesidades de la prosperidad económica de la patria¹⁰⁴”. Parte de este compromiso también se vio desde el establecimiento, dentro de *Economía Colombiana*, de una sección destinada exclusivamente a la planeación, donde se evaluaban temas como la

¹⁰² Darío Posada Gómez, “Planificación en guerra y paz”. *Economía Colombiana*, Agosto de 1954, 68.

¹⁰³ Expreso dicha idea en una nota editorial de enero de 1955: No hay planeamiento, y por consiguiente no puede haber buena administración. Este planeamiento debe ser en todas las escalas; planeamiento de los problemas totales al nivel presidencial, y de los particulares de cada Ministerio a este nivel. Es decir, hace falta una oficina de planificación, un Estado Mayor al servicio del señor Presidente de la República que reciba sus órdenes directas, recopile los datos y formule los planes de conjunto para el país, coordinado los que deben ejecutar los Ministerios. Alberto. Ruiz Novoa, “La organización del estado Mayor aplicada a la administración pública”. *Economía Colombiana*, Enero de 1955, 513.

¹⁰⁴ Alberto Ruiz Novoa, “Conveniencia de una política económica integral”. *Economía Colombiana*, Febrero de 1957, 213.

agricultura, la ganadería, los hidrocarburos, la administración pública y geografía nacional, desde el enfoque de una intervención estatal organizada y racional para garantizar el desarrollo del país.

La revista también le sirvió a Ruiz Novoa para realizar editoriales en contra de lo que él juzgaba como los poderosos enemigos de la planificación. Ruiz Novoa reconocía que “el planeamiento tiene enemigos poderosos entre aquellos que aún creen en el capitalismo puro con su trinidad consistente en la soberanía para el consumidor, la tiranía del sistema de precios y la búsqueda de las utilidades. Sin embargo, hoy son pocos los países que no tienen un plan y que se dan el lujo de vivir dentro de un sistema capitalista sin planificar¹⁰⁵”. Desde sus escritos señaló al Congreso y a los ministros de despacho como enemigos comunes de los sistemas de planeación, estableciendo que su miedo a perder el control de sus carteras y del gobierno, los llevaba a sabotear los intentos por constituir un comportamiento racional para el Estado¹⁰⁶. En este orden de ideas, también se convirtió en un crítico del Comité Económico de Planeación durante los años de Rojas Pinilla, pues desde su punto de vista “para que este Consejo de Planificación [pueda] operar es necesario que su presidente disponga de todo su tiempo para el estudio y coordinación de los diferentes aspectos de hay que considerar en la planificación nacional, y además de esto es necesario que cuente con la organización, elemental y personal necesario para la recopilación de los datos y el estudio de los planes en conjunto”¹⁰⁷. Aunque sus ideas sólo se concretarían en el marco del Frente Nacional, muchos de sus presupuestos y nociones fueron pioneros para el campo de la planeación en el país, entre ellas por ejemplo: la idea de un Plan Nacional de Desarrollo único y el establecimiento de una carrera administrativa para las diferentes instancias del servicio público.

La institucionalidad no fue la única que reaccionó a la aparición de la Oficina de planificación, y a la implementación de las recomendaciones elevadas por el BIRF. Uno de los mayores críticos de todo el proceso fue, como se señaló antes, el intelectual colombiano Antonio García Nossa, que desde la Universidad Nacional cuestionó la influencia del BIRF

¹⁰⁵ Alberto Ruiz Novoa, “Las finanzas pública y su relación con el desarrollo”. *Economía Colombiana*, Octubre de 1955, 55.

¹⁰⁶ Alberto Ruiz Novoa, “Por un plan nacional”. *Economía Colombiana*, Enero de 1955, 8.

¹⁰⁷ Ruiz Novoa, “La organización del estado Mayor aplicada a la administración pública”, 514.

en Colombia¹⁰⁸. Por medio de columnas de opinión y libros (por ejemplo, *Problemas de la nación colombiana* o *La rebelión de los pueblos débiles*) atacó los planteamientos de Currie, y después del golpe de Estado de Gustavo Rojas Pinilla, se convirtió en un defensor del proyecto de modernización estatal adelantado por los militares. Para García Nossa, más allá de la evidente debilidad institucional y de capital humano que impedía al país embarcarse en un proceso de planificación real, existía un problema mucho más profundo, que demandaba una alteración o modificación del espíritu político nacional, como tarea mínima para convertir la planeación en una realidad en Colombia. En este sentido, la simple creación de una entidad gubernamental de planificación no era insuficiente para adaptar las conductas y relaciones sociales irracionales que caracterizaban al país, a los rumbos de la administración económica científica y técnica¹⁰⁹.

Para García Nossa el Plan Currie era imposible de realizar por dos motivos. Primero, por las circunstancias políticas del momento, las recomendaciones formuladas por el BIRF estaban destinadas al fracaso, porque había un supuesto falso sobre la capacidad de la burocracia nacional para realizar una “fácil adaptación a principios racionales, un imperio de la previsión científica sobre el casuismo y la irresponsabilidad económica, un reajuste profundo del aparato de la administración pública, de sus métodos de trabajo y de sus costumbres políticas¹¹⁰”. Según el intelectual colombiano, el Estado nacional se encontraba bajo el poder de los partidos tradicionales, y ellos en defensa de sus intereses, no permitirían que se adelantara una transformación real del cuerpo administrativo. En este sentido, se preguntaba “¿Y qué es la planificación sino una política de sometimiento de la economía – en sus diversos frentes de trabajo- a normas de previsión científica y a reglas de predominio del interés colectivo sobre el interés parcial de los grupos privados? [...] cómo podía planificar el Estado su política de fomento y de obras públicas, si no ha sabido qué es lo que

¹⁰⁸ Aunque en este trabajo no me aproximé a las críticas de García Nossa al BIRF como un sistema de intervención imperialista, sus críticas fueron muy importantes con respecto a este tema. Consultar: García Nossa, *Problemas de la nación colombiana*. - Antonio García Nossa, *La rebelión de los pueblos débiles* (Bogotá: Editorial Juventud La Paz, 1955).

¹⁰⁹ Según García Nossa “El Problema, obviamente, no reside allí, en la simple formulación de un remedio racional para un régimen de vida irracional. La cuestión es mucho más honda, como nos hemos atrevido a escribirlo algunos colombianos y como un día podrá entenderlo mejor el propio señor Currie. El problema reside en el cómo hacer, del funcionamiento de la administración pública que no sólo depende de la ignorancia o los conocimientos, de los programas racionales o de la ausencia total de ellos, sino de un sistema de vida política. Este es el problema fundamental, primario, que debe tomarse para realizar sinceramente estas dos grandes tareas: racionalizar la administración y planificar la economía. Sin el sometimiento del órgano de trabajo a normas racionales, no podrá someterse la economía a un <programa de desarrollo racional>”. Antonio García Nossa, “Los problemas y su diagnóstico”, *Revista Económica el Financiero*, 1951, 41.

¹¹⁰ García Nossa, *Problemas de la nación colombiana*, 59.

debe fomentar¹¹¹”. Estas razones le llevaban a catalogar el trabajo de Currie como un simple ejercicio de diseño legal y normativo, sin ningún impacto real sobre la vida política y social del país.

El segundo impedimento señalado por García Nossa al proyecto del BIRF, radicó en la naturaleza misma de la planificación:

El “problema de fomento” de la Misión Currie cubre los sectores más importantes de la capitalización nacional y se orienta hacia la creación de un sistema de canales maestros de la inversión. Pero ésta no debe confundirse con la verdadera planificación sistemática e integral, que se basa no sólo en una rigurosa determinación cuantitativa de la manera cómo ha de desarrollarse cada sector o esfera de la economía, sino en un predominio indiscutible del interés de la comunidad. La planificación, en su más estricto sentido, equivale necesariamente a economía sistemática y dirección socialista. En el extremo de estos dos conceptos de política de planificación, se halla la grosera noción dominante en los países latinoamericanos, de plan como programa simple de gasto¹¹².

Como uno de los pioneros del pensamiento socialista en el país, para García Nossa “debemos preguntarnos si esta política económica puede correctamente llamarse planificación. Y la única respuesta posible es la de que se emplea una denominación impropia: planificación no existe sino donde los procesos económicos pueden someterse a normas de previsión racional, donde puede operarse conjuntamente sobre la capitalización y sobre las inversiones para imprimir un cierto ritmo al desarrollo económico y donde el interés de la propiedad privada (todo el problema no consiste en suprimirla) se subordina al interés de la economía pública¹¹³”. De esa forma, desde el punto de vista del intelectual colombiano, era imposible tener un sistema real de planificación, sin que al mismo tiempo se estuviera reformando del sistema de producción capitalista, que impedía al Estado y las autoridades tener un control real y efectivo de la económica nacional.

García Nossa logró llevar sus inquietudes a los medios de comunicación, que abordaron dentro de un debate público la complicada relación entre capitalismo y planeación¹¹⁴. En este sentido, por ejemplo, desde la *Revista Semana* en 1949 se señalaba que “Los bolcheviques rusos inventaron los planes de producción periódicos pero hasta la

¹¹¹ García Nossa, *Problemas de la nación colombiana*, 43.

¹¹² García Nossa, *Problemas de la nación colombiana*, 64-65.

¹¹³ Antonio García Nossa, “El Consejo de Planificación y la tradición administrativa”, *Revista Económica el Financiero*, Mayo de 1953, 22-23.

¹¹⁴ Luis Eduardo Nieto Arteta y Gerardo Molina también cuestionaban la capacidad de las élites burocráticas nacionales para llevar a cabo un proceso de planeación, debido a su naturaleza política-partidista. Por ejemplo, Luis Eduardo Nieto Arteta, *Ensayos sobre economía colombiana* (Bogotá: Oveja Negra, 1969).

segunda guerra mundial el mundo estaba bajo la impresión que estos eran solamente posibles dentro de regímenes estatales. La guerra hizo muchas revelaciones financieras, una de ellas que las sociedades de iniciativa privada también se podían¹¹⁵”. Según la publicación, que tomó partido en favor de la planeación capitalista, “la teoría fundamental de la planificación, para las sociedades de organizaciones individualistas, es muy sencilla pero no por eso al alcance de todos los estadistas [...] La planificación se reduce pues a determinar en qué renglones se permitirá y se fomentará la producción¹¹⁶”. En este caso, la publicación apelaba a la defensa de una planeación armonizada con la propiedad privada, como lo hizo Ruiz Novoa desde la Contraloría, enfocada no tanto en el control de los medios de producción por parte del Estado, sino en el fomento económico sectorial. Opinión similar a la que defendía José Giordanelli Carrasquilla en 1954 desde la revista *Economía Colombiana*:

De la planeación o planificación se ha hablado mucho en Colombia últimamente. En realidad, se trata de una moderna técnica de investigación que ha sido puesta al servicio de la programación y ejecución científica, armónica y eficiente de las obras o conjunto de obras en las cuales tienen primordial interés las entidades públicas o privadas [...] paradójicamente el empresario más grande del país, que es el Estado, ha permanecido casi siempre al margen de la planeación. Ello se debe quizás a que hasta hace pocos años se consideraba el planeamiento como instrumento exclusivo de los pueblos colectivistas.” Se creía que un plan de desarrollo atentaba contra la iniciativa privada y que conduciría insensiblemente hacia el socialismo de Estado. Pero la experiencia de los últimos años en los países democráticos ha llevado a conclusiones muy distintas¹¹⁷.

En este sentido, como se puede observar en las referencias anteriores, la definición de la naturaleza teórica y práctica de la planeación, también se convirtió en un escenario de discusión. El debate planteado por García Nossa generó profundas discusiones en la sociedad y la academia colombiana, que no sólo se movía en la línea de si era posible o no planificar, sino que también buscó determinar cómo podía funcionar dicha planificación capitalista. Sin embargo, esta controversia en general no tuvo mayor influencia sobre el devenir del gobierno y el sistema planificador de Laureano Gómez, que se mantuvo sobre la idea de una planeación centrada en la asesoría presidencial¹¹⁸, como órgano consultivo, y no como un aparato real

¹¹⁵ Sección: Negocios y Finanzas, “Planes y planificación”. Revista Semana, 9 de Abril de 1949, 26.

¹¹⁶ Sección: Negocios y Finanzas, “Planes y planificación”. Revista Semana, 9 de Abril de 1949, 26.

¹¹⁷ José Giordanelli Carrasquilla, “La planeación en Colombia”. *Economía colombiana*, Mayo de 1954, 81.

¹¹⁸ Por ejemplo, en una de las actas del Consejo de Planeación se señalaba lo siguiente: “la planificación en una economía basada sobre la propiedad privada es muy diferente de la planificación de una economía colectivista. En la última, quienes hacen el plan pueden impartir órdenes para que sea ejecutado en todos sus detalles. En una economía libre solamente se puede seguir un procedimiento similar en el campo de las inversiones públicas que, en Colombia, por ejemplo, apenas llegaban al 25% de las inversiones totales en 1950”. - Consejo

de intervención en la economía. Tendencia que se conservó hasta Rojas Pinilla. En este caso, a pesar de pertenecer a la izquierda colombiana, Antonio García Nossa aplaudió la llegada de los militares al poder, puesto que desde su punto de vista, únicamente a través de este mecanismo se podían romper las trabas estructurales (el control bipartidista) que impedían la evolución del Estado hacia su empoderamiento como agente económico y social¹¹⁹. Con esta idea, García Nossa se aproximó a la administración de Rojas¹²⁰, que lo incluyó en 1954 en el Comité Económico de Planificación, con el objetivo de romper empates y evitar el estancamiento que había ocasionado la división liberal-conservadora que existía en el sistema de planeación. La idea en este caso, era que el líder del movimiento socialista colombiano se convirtiera en el voto definitivo, próximo a la perspectiva del Gobierno, de tal manera que ninguno de los partidos pudiera imponer su opinión.

La ruptura del poder bipartidista, significaba para García Nossa una oportunidad para impulsar su visión de un sistema de planificación centralizado, y para el régimen militar era una manera de ganar espacios de poder frente a los partidos tradicionales. Sin embargo, ninguno de estos objetivos se pudo alcanzar antes de la caída del régimen militar, y García Nossa tuvo que salir del país desprestigiado por su relación con la dictadura. Lo anterior le hizo perder gran parte del prestigio personal que tenía en Colombia, y que había logrado durante sus años en la academia, por lo que líder socialista continuó actuando desde el exterior, convirtiéndose en un analista económico de importancia de los círculos económicos e intelectuales vinculados a la CEPAL¹²¹.

En cualquier caso, la presencia simultánea de Ruiz Novoa y García Nossa en el Estado a mediados de los años 50, defendiendo dos visiones opuestas de la planeación, permite observar la manera cómo en el país se estaba configurando no sólo una aplicación sino una

Nacional de Planificación, "Informe Anual del Consejo Nacional de Planificación", Bogotá 1952, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 20, Caja 2, folio 121.

¹¹⁹ Villamizar, "Antonio García Nossa", 33-69.

¹²⁰ Aunque podría resultar extraño que un gobierno también asentado en el anti-comunismo como el de Rojas Pinilla eligiera a un socialista confeso para dicha entidad, en realidad, como referenciaba también la Revista Semana en un artículo de abril del 54, el economista era muy cercano a la dirigencia castrense pues: "También estuvo García dictando clases sobre Economía de Guerra, durante cinco años, en el Escuela Superior de Guerra. Allí se saturó de conocimientos militares y fue un asiduo visitante a la biblioteca castrense. Quizá aquellas enseñanzas han influido para la organización de los "Estados Mayores", que García ha impuesto a su incipiente Movimiento Socialista Colombiano. García sostiene que la economía de guerra, que es una economía planificada, tiene grandes paralelos con la Economía fundamental está en sus fines ya que los medios son similares. La una persigue la victoria bélica y la otra persigue la prosperidad en la paz." Editorial Semana, "Planificación: La Tercera Fuerza". *Revista Semana*, 9 de Agosto de 1954, 36.

¹²¹ Villamizar, "Antonio García Nossa", 33-69.

apropiación y definición del concepto de planeación, proceso en el que la traducción de la ideas globales por actores locales fue un factor fundamental.

1.4. Rumbo al Frente Nacional

Hacia el final del régimen militar, a 8 años de las actividades de la Misión del BIRF, dentro del sistema de planeación resultaba claro que los avances eran pocos y la necesidad de un nuevo comienzo urgente. El mejor testimonio del problema proviene de la misma Oficina de Planificación, que en su informe de 1958, exponía a profundidad las debilidades institucionales que impedían su accionar en el Estado. En este documento, Álvaro Ortiz Lozano (Director Ejecutivo de Planeación) y Jacques Torfs (Asesor Técnico Principal) señalaban que en retrospectiva “los cambios de nombre no reflejan un cambio sustancial de actividades. La planeación desde sus principios tuvo las mismas funciones [...] siempre ha sido dependencia directa de la Presidencia de la República, y siempre tuvo que luchar, alternativamente, contra los que la acusaban de ser un “superministerio”, o contra los que decían que no servía para nada¹²²”. Acusaciones que para ellos provenían de un problema básico, y es que en su posición como dependencia de la Presidencia, gozaban solamente de un poder y autoridad teóricas, ello siempre y cuando el gobernante siguiera las indicaciones elevadas por los consejeros, de otra manera su relevancia institucional era inexistente. Advertían entonces que “La planeación tiene el derecho de afirmar que ha cumplido sus funciones una vez que entrega sus planes, estudios y recomendaciones a las autoridades competentes. Si dichas autoridades no desean conocer los planes, los estudios y las recomendaciones que le han presentado, discutirlo y llevarlos a cabo, la Planeación no dispone de recursos distintos al de insistir en que sus ideas sean examinadas y tenidas en cuenta”¹²³.

Lo anterior permite entender que la inclusión de la Oficina de Planificación y el Consejo de Planificación fue posible en la medida que su poder contaba con múltiples

¹²² Consejo Nacional de Planificación, “Comentarios sobre la planeación en Colombia 1949-1958”, Bogotá febrero 1958, AGN, Fondo Presidencia de la República Transferencia 2, Folio 21

¹²³ Consejo Nacional de Planificación, “Comentarios sobre la planeación en Colombia 1949-1958”, Bogotá febrero 1958, AGN, Fondo Presidencia de la República, Folio 26-27

controles que permitían mantener bajo control del resto del aparato estatal las transformaciones que sucedían en el Estado colombiano. Ello entonces facilitó la aceptación de esta nueva entidad, con una doctrina diferente de trabajo, mientras que el cuerpo institucional se adaptaba a las nuevas condiciones de funcionamiento¹²⁴. Es posible suponer entonces que las disputas y enfrentamientos no eran aislados, y que las derrotas del sistema de planeación eran parte de un funcionamiento cotidiano de la institucionalidad diseñada por Currie.

Sin embargo, aunque nunca alcanzó a tener influencia real sobre el aparato institucional, durante estos años el sistema de planeación sí pudo forjar las bases de un cuerpo burocrático técnico, que empezaría a reclamar espacios de poder a partir de la entrada en vigencia del Frente Nacional. Todo ello a partir del control de la asistencia técnica internacional que obtuvo la Oficina y el Consejo Nacional de Planeación. Esto último permitió al sistema transmitir, adaptar y apropiar entre sus funcionarios, los conocimientos que provenían de expertos en áreas como la económica, la sociología, la antropología y psicología. Lo anterior le daba a Planeación el poder de coordinar y manejar la fuerza de trabajo que debía constituir la modernización y racionalización del cuerpo burocrático nacional. Esta capacidad, que será abordada a profundidad en el siguiente capítulo, estaba atada también a la relación que el sistema de planeación desarrolló con las misiones económicas que visitaron Colombia durante esta época, y a través de los cursos y programas de formación a los que tuvieron acceso los funcionarios colombianos. De esta manera, aunque sacrificaba poder inmediato, al Consejo de Planificación se le permitía construir su propio futuro. De la mano de los funcionarios que hacían la transición hacia el manejo técnico de los asuntos económicos del Estado, con el apoyo de los expertos internacionales, se empezaba a construir la base de la tecnocracia o la intelectualidad técnica de la que se alimentará el sistema de planeación en los siguientes años.

¹²⁴ Consejo Nacional de Planificación, “Comentarios sobre la planeación en Colombia 1949-1958”, Bogotá febrero 1958, AGN, Fondo Presidencia de la República, Folio 5-45

1.5. Conclusiones sobre los primeros años de la planeación en Colombia

Este periodo comprendido entre 1950 y 1958 se caracterizó por un proceso delicado y complejo de adaptación y equilibrio de intereses, entre el sistema de planeación y las diferentes secciones del aparato burocrático colombiano. En este sentido, la construcción de un saber estatal se presenta no sólo como un proceso de construcción de conocimientos para el Estado, o la formulación de diseños institucionales y normativos, sino como un constante ejercicio de negociación en el que se delimitan las órbitas de influencia y poder de cada una de las entidades. De esta manera, aunque desde el punto de vista conceptual el Consejo Nacional de Planeación gozaba de la capacidad de controlar y coordinar la totalidad de las actividades estatales, en la práctica, las demás instituciones (incluyendo al BIRF) adelantaron estrategias de contención que les permitieron limitar en gran medida el poder de esta entidad, casi al punto de bloquear durante la mayor parte del periodo sus posibilidades de transformación estatal.

Lo anterior no impidió que dentro del Estado, y fuera de él, aparecieran agentes y grupos interesados en promover la creación de un aparato gubernamental de naturaleza técnica, como el camino más rápido para superar la inmovilidad burocrática ocasionada por los partidos tradicionales y su control del Estado. De esta manera, al igual que un sector buscó contener la transformación, otro empezó a promoverla, como parte de un intento por empoderar a quienes gozaban de experiencia técnica en el manejo de los asuntos económicos del Estado, sobre las figuras tradicionales del juego político-electoral partidista. Aquí se empieza a dibujar entonces un cambio en el régimen de verdad aceptable para el manejo de la política económica en Colombia, pues ya no son los intelectuales de partido quienes delimitan el camino para las finanzas del Estado, sino los técnicos económicos que pasan a ser el tipo específico (como plantea Foucault) de intelectual orgánico que se necesita para la tarea económica estatal. Una de las herramientas fundamentales en este proceso, fue el aprovechamiento de los medios de comunicación. En este caso, mientras que García Nossa utilizaba sus columnas y libros para atacar al equipo del BIRF, desde la *Economía Colombiana* y la *Revista Semana* se insistía en la necesidad de una visión técnica y científica de la acción de gobierno.

Todo esto invita entonces a reconsiderar posiciones tradicionales, que han visto en el trabajo de la Misión Currie (y en general en la historia institucional de América Latina) un ejercicio de imposición normativa externa, o de simple copia de modelos políticos y económicos foráneos. Lo que este caso evidencia, es un proceso constante y activo de negociación, adaptación y apropiación de conceptos que los agentes locales utilizan o resisten en favor de sus intereses, desafiando incluso a los productores mismos de la transformación (como sucedió con el BIRF frente al caso de Currie en Colombia). Lo anterior invita, primero, a otorgarle mayor crédito a las burocracias locales en la determinación de su destino, y del orden institucional del país. Y segundo, también conmina a comprender los procesos de financiación del desarrollo por parte de entidades como el BIRF, dentro del marco de la Guerra Fría, como algo más que el simple manejo de “regímenes títeres” en todo el globo, por parte de las potencias globales. En este tema, aún falta mayor investigación que no sólo desenmascare las relaciones de poder involucradas en la geopolítica del desarrollo y la cooperación internacional, sino que además llame la atención sobre las dinámicas institucionales y burocráticas locales que, en la práctica, dinamizaron todo este proceso.

CAPÍTULO 2

UN MOMENTO DE TRANSICIÓN (1958-1965): EL PRIMER PLAN NACIONAL DE DESARROLLO EN COLOMBIA

Al caer el régimen militar de Gustavo Rojas Pinilla en 1957, y después de un breve periodo bajo el mando de una Junta Militar, en 1958 inició el sistema conocido como el Frente Nacional. La idea con este modelo de gobierno era re-politizar el Estado colombiano (que estaba bajo el control de las Fuerzas Militares teóricamente apolíticas) a través de una rígida alternancia en el poder, y una repartición estricta de los cargos administrativos entre los dos partidos tradicionales¹²⁵. En su génesis, este mecanismo de democracia cerrada despertó entre los ciudadanos un ánimo de transformación y modernización nacional, especialmente por la posible eliminación o disminución de la violencia rural, que desde los años 30 venía condicionando las posibilidades de desarrollo local en varias regiones del país¹²⁶. Eso también constituía un antecedente significativo para la historia del país, pues a diferencia del resto del continente, en Colombia, un movimiento cívico-político había logrado terminar con la dictadura militar sin recurrir al uso de la fuerza, razón por la cual toda transformación parecía estar al alcance de una sociedad cohesionada frente al deseo del progreso colectivo¹²⁷.

Este nuevo panorama político se mezclaba con los cambios sociales, económicos y culturales que experimentaba Colombia en los albores de la década del 60. Álvaro Tirado Mejía detalla con gran claridad la complejidad de este proceso en el libro *Los años sesenta: una revolución en la cultura*, de la siguiente forma:

El decenio de los sesenta fue en muchos aspectos el más interesante de todo el siglo XX, por lo que implicó en el cambio de las costumbres, en las visiones sobre la sociedad y el poder, por la irrupción masiva de la juventud en busca de formas distintas de vida y de diferentes actitudes morales, etc. El quiebre que se marca en los años sesenta tuvo diferentes manifestaciones. En primer término, los avances científicos y especialmente los relacionados con los medios de comunicación, con la conquista del espacio, con la salud, con los métodos anticonceptivos, etc. En segundo lugar, la lucha

¹²⁵ Villamizar, *Pensamiento económico en Colombia*, 231-236.

¹²⁶ Jorge Orlando Melo, "Medio siglo de historia colombiana: notas para un relato inicial", en *Discurso y Razón: una historia de las ciencias sociales en Colombia*, editado por Francisco Leal Buitrago y Germán Rey (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2000), 153-179.

¹²⁷ Melo, "Medio siglo de historia colombiana: notas para un relato inicial", 153-179.

por implantar una contracultura, particularmente entre los jóvenes. El tercer aspecto es lo que podríamos denominar el despertar del tercer mundo¹²⁸.

Todos estos procesos estuvieron acompañados de profundas transformaciones en el ámbito intelectual colombiano. De la mano del libro *La Violencia en Colombia* de 1963¹²⁹, de los autores Germán Guzmán Campo, Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña, apareció una nueva clase de pensamiento sobre “lo social” en las universidades colombianas¹³⁰. La obra es un testimonio de la profesionalización científica que experimentó la sociología colombiana, con el análisis y la comprensión de la violencia bipartidista. Su carácter emblemático radicó en que no fue únicamente un ejercicio de denuncia sobre el conflicto, las víctimas y los responsables, sino que además, representó la emergencia del “pueblo” como un objeto de investigación científica, que podía ser intervenido con un carácter terapéutico para la masa social¹³¹, puesto que el propósito no era únicamente conocer los dilemas y problemas del pueblo, sino transformarlo para garantizar su progreso y desarrollo¹³².

Esta lógica de conocimiento e intervención no se quedó únicamente en la sociología, alcanzó también otros campos de conocimiento como la historia, la antropología y la psicología, que también emergían como saberes institucionalizados y profesionalizados durante este momento de los años 50 y 60. Jorge Orlando Melo y Alexander Betancourt Mendieta han destacado la manera como este empujón científico alcanzó a la disciplina de la Historia, a través de la formación de la corriente de la *Nueva Historia*¹³³. Este escenario también tuvo un impacto significativo en el lugar de la economía como conocimiento técnico

¹²⁸ Álvaro Tirado Mejía, *Los años sesenta: una revolución en la cultura* (Bogotá: Debate, 2014), 20.

¹²⁹ Como resultado directo de la Comisión que el Gobierno colombiano creó para el estudio de la violencia en el país en 1958 - Jefferson Jaramillo Martín. *Pasado y presente de la Violencia en Colombia: estudio sobre la comisión de Investigación* (Bogotá: Editorial de la Pontificia Universidad Javeriana, 2014).

¹³⁰ Guzmán Campo, Fals Borda y Eduardo Umaña, *La Violencia en Colombia* (Bogotá: Taurus, 2005).

¹³¹ Mónica Zuleta, *La voluntad de la Verdad en Colombia: una genealogía de las ciencias sociales profesionales*, 90-100

¹³² En este sentido, aunque Javier Sáenz, Oscar Saldarriaga y Armando Ospina ubican algunas décadas antes la aparición de lo que Gilles Deleuze ha llamado “el problema de lo social”, lo que se consolidó con *La Violencia en Colombia* es la conversión del pueblo en un objeto científico para la élite intelectual colombiana. Consultar: Javier Sáenz, Oscar Saldarriaga y Armando Ospina, *Mirar la infancia: pedagogía, moral y modernidad en Colombia, 1903-1946* (Medellín: Editorial Universidad, 1997), 397-471 - Gilles Deleuze, “El auge de lo social: Epílogo” en *La Policía de las Familias* de Jaques Donzelot (Valencia: Pre-textos, 1979). De esta forma, lo que se puede ver en este libro es la manera en la que “Nace, pues, un objeto de estudio que además de permitir conocer la verdad histórica, tiene por función forjar una memoria colectiva que garantice que esa experiencia no se repita [...] el objeto científico recién nacido se acomoda en el espacio de lo verdadero”, y como tal, “produce su objeto para develar la verdad e indicar el orden “objeto” de las causas y de los efectos que debe seguir la sociedad. Igualmente, advierte sobre el extenuante y largo camino de aprendizaje que, de acuerdo con sus creencias y convicciones, es necesario recorrer para construir un Estado justo, moderno y democrático” Consultar: Mónica Zuleta, *La voluntad de la Verdad en Colombia: una genealogía de las ciencias sociales profesionales*, 100

¹³³ Melo, “Medio siglo de historia colombiana: notas para un relato inicial” 153-179 - Alexander Betancourt Mendieta, *Historia y nación: tentativas de la escritura de la historia en Colombia* (Medellín: La Carreta Editores, 2007).

y científico en Colombia. La necesidad del Estado por constituir un aparato técnico que estuviera a la altura de las expectativas de experticia que demandaban las entidades de cooperación internacional, pusieron a la economía al principio de la lista de los saberes que el Gobierno Nacional entendió como imperativos al momento de estimular el aparato educativo y burocrático colombiano.

Todo lo anterior se desarrolló en medio de un cambio sustancial en las dinámicas de la geopolítica latinoamericana y mundial. Dos procesos resultaron fundamentales en este periodo. Por un lado, (1) la victoria de la Revolución Cubana (1959) liderada por Fidel Castro, produjo en América Latina un sentimiento de confianza en la posibilidad de alcanzar transformaciones rápidas a través de la lucha armada¹³⁴. Fenómeno que se acompañó con el paulatino acercamiento de sectores sociales e intelectuales latinoamericanos a las ideas del sistema soviético¹³⁵, que durante todo el periodo fue visto por algunos como una posibilidad real de cambio socioeconómico, y por otros, como una amenaza constante a la libertad¹³⁶. Por otro lado, (2) se presentó también un cambio en la política exterior de los Estados Unidos hacia Latinoamérica con la Alianza para el Progreso de la administración de John F. Kennedy. Este nuevo enfoque, basado en la búsqueda de soluciones a la cuestión social y política latinoamericana, se alimentó de la necesidad de generar vínculos positivos de trabajo entre Washington y los gobiernos suramericanos¹³⁷. Proceso que desde su inicio estuvo más allá de la órbita de lo estatal, e incluyó durante varias décadas un abanico casi infinito de relaciones sociales, económicas, culturales e intelectuales entre universidades, fundaciones, agencias y toda clase de redes de agentes a lo largo del continente¹³⁸.

El objetivo de este capítulo, en primer lugar, es evidenciar la manera como el sistema de planeación colombiano se alimentó del contexto de cambio en el que se encontraba Colombia al principio de los años 60, para convertirse en la instancia del Estado encargada de modular las transformaciones que experimentaba la sociedad, asegurando las

¹³⁴ Melo, “Medio siglo de historia colombiana: notas para un relato inicial” 153-179.

¹³⁵ Tobias Rupperecht, *Soviet Internationalism after Stalin. Interaction and Exchange between the USSR and Latin America during the Cold War* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), 191-229.

¹³⁶ Juan Carlos Villamizar, *Pensamiento económico en Colombia. Construcción de un saber, 1948-1970*, 79-141.

¹³⁷ Frederick Cooper y Randall Packard, “Introduction: International Development and the Social Sciences”, en *Essays on the History and Politics of Knowledge* (Berkeley et al: University of California Press, 1997), 1-41.

¹³⁸ Inderjeet Parmar, “Foundation Networks and American Hegemony”, *European journal of American studies*, Vol 7, No 1 (2012).

posibilidades de desarrollo del país. En este caso, a través de las herramientas científicas y técnicas que otorgaban disciplinas como la economía y la sociología, la planeación como saber estatal pasaba de preocuparse principalmente por el crecimiento económico, a convertirse en el epicentro del diseño y el gobierno de la sociedad hacia el futuro. En segundo lugar, el capítulo también expone la forma en que la base burocrática de apoyo al sistema de planeación que se describió en el capítulo primero, logró transitar hacia esta nueva instancia del sistema a través del concepto de la Programación del Desarrollo, legitimado en el apoyo de instituciones como la CEPAL. Esto, mientras en el país aparecía una nueva categoría de funcionarios conocidos como “los jóvenes economistas”, que al terminar sus estudios universitarios en los primeros programas de economía del país, encontraban un espacio de desenvolvimiento laboral en el sistema de planeación. Todo esto le permitió a esa intelectualidad técnica consolidar su presencia y poder en el Estado, y adelantar su primer ejercicio de planeación de largo plazo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 1961.

El texto aborda, primero, los cambios que experimentó el sistema colombiano de planeación durante los dos primeros gobiernos del Frente Nacional: Alberto Lleras Camargo (1958-1962) y Guillermo León Valencia (1962-1966). En la segunda parte, se examinará el proceso de adaptación del cuerpo burocrático nacional a su profesionalización en la economía y la programación del desarrollo. En la última sección se analizará la manera en que el problema de “lo social” y la intervención técnico-científica de las ciencias sociales, se hicieron parte del discurso y la concepción de la planeación. Al final, se plantean algunas conclusiones sobre este periodo de análisis.

2.1. La batalla por lo técnico: Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos

A diferencia del resto del aparato gubernamental colombiano, que se estructuró alrededor de la paridad burocrática frente-nacionalista, los órganos de planificación del país aspiraron a ser apolíticos y conformarse por una burocracia técnica y científica¹³⁹. Lo anterior no fue el

¹³⁹ Palacios, “Saber es poder: el caso de los economistas colombianos”. 99-153.

resultado de una decisión filosófica o conceptual por parte de liberales y conservadores, sino el resultado de la necesidad de constituir un aparato administrativo capaz de dialogar con las autoridades económicas internacionales, cada vez más preocupadas y precavidas al momento de facilitar recursos a un Estado como el colombiano, que ya había demostrado dificultades para llevar a cabo el plan establecido por el BIRF a comienzos de la década del 50. Esto significó entonces que, en medio del Frente Nacional, se buscara que la planeación fuera un asunto de técnicos más que de políticos. Todo con una lógica de funcionamiento que debía resultar laboralmente atractiva para la nueva generación de profesionales que se estaban formando en el exterior y en las principales Universidades del país.

Tres elementos fueron característicos de la transformación que vivió el sistema de planeación durante el periodo del Frente Nacional: (1) se le creó una institucionalidad propia, (2) se formó una planta de personal y (3) se organizó un sistema de planeación de alcance nacional. Esto inició con la aprobación de la ley 19 de 1958, que estableció una reforma general a la estructura del Estado. La ley señalaba que:

La reorganización de la administración pública, de acuerdo con las normas de la presente ley, tiene por objeto asegurar mejor la coordinación y la continuidad de la acción oficial, conforme a planes de desarrollo progresivo establecidos o que se establezcan por la ley; la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios y empleados; el ordenamiento racional de los servicios públicos y la descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de las autoridades locales; la simplificación y economía en los trámites y procedimientos; evitar la duplicidad de labores o funciones paralelas, y propiciar el ejercicio de un adecuado control administrativo¹⁴⁰.

Entre los cambios sucedidos, se crearon dos instituciones: (1) el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el (2) Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos¹⁴¹. Ambas instancias aparecían junto a la noción del servicio civil y la carrera administrativa, que la ley 19 del 58 intentó imponer al aparato administrativo

¹⁴⁰ Congreso de la República de Colombia, Ley 19 de 1958, consultado el 20 de febrero 2018, Consultar: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8271>

¹⁴¹ “Una de las primeras iniciativas de la presente administración, fue la de proponer al Congreso un proyecto que después se convirtió en la ley 19 de 1958. En ella se crearon dos organismos, el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, que, en la más estrecha colaboración con las otras dependencias de la rama ejecutiva, han venido estudiando juiciosa, profunda y severamente las posibilidades de desarrollo económico y social de la nación, para ajustar a ellas los prospectos estatales de fomento y trazar la política que los gobiernos han de seguir para ejercer una acertada intervención en el sector privado de la economía” Revista del Banco de la Republica, “Un propósito nacional: Desarrollo económico y bienestar social”, *Revista del Banco de la República*, Febrero de 1960, 154.

colombiano¹⁴². Esto buscaba dar mayor fortaleza al cuerpo burocrático nacional, asegurando que la entrada al Estado fuera resultado de los méritos profesionales y personales de cada individuo, y no de su pertenencia a una colectividad política¹⁴³.

Con esto se trataban de solventar los problemas de autoridad política que había impedido el funcionamiento adecuado del sistema de planeación en sus primeros años, separándolo de la Presidencia, y otorgándole herramientas de trabajo propias para el desarrollo de sus actividades. De igual manera, la norma concretaba la idea de un plan general de desarrollo, como una de las obligaciones centrales del sistema de planeación¹⁴⁴. Esta ley fue la principal manifestación del compromiso del gobierno de Alberto Lleras Camargo con la planeación, puesto que la misma permitía que las líneas de acción establecidas por los organismos estatales quedaran ahora consignadas en un documento oficial, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), sobre el que reposaba una legitimidad propia y no únicamente la que provenía del presidente de turno.

¹⁴² Desde 1956, a través de las páginas de *Economía Colombiana*, Alberto Ruiz Novia ya planteaba esta cuestión, e impulsó de manera activa este nuevo tipo de estructura gubernamental, señalando que “Dentro del programa de gobierno de las Fuerzas Armadas se han esbozado dos medidas de suma trascendencia, cuya realización es importante no demorar. Ellas son la creación de los Departamentos Administrativos Nacionales de Planeación y del Servicio Civil” - Alberto Ruiz Novoa, “La planeación y el servicio civil”, *Economía Colombiana*, Junio de 1956, 253.

¹⁴³ En una nota editorial de enero de 1955 titulada “La organización del estado Mayor aplicada a la administración pública” señalaba que: No hay planeamiento, y por consiguiente no pude haber buena administración. Este planeamiento debe ser en todas las escalas; planeamiento de los problemas totales al nivel presidencial, y de los particulares de cada Ministerio a este nivel. Es decir, hace falta una oficina de planificación, un Estado Mayor al servicio del señor Presidente de la república que reciba sus órdenes directas, recopile los datos y formule los planes de conjunto para el país, coordinado los que deben ejecutar los Ministerios. En cada Ministerio es indispensable, igualmente, una oficina de planeamiento que, al recibir las órdenes presidenciales y los planes de la Oficina de Planeamiento Presidencial, proceda a elaborar sus propios planes y los trabajos y órdenes de ejecución; al mismo tiempo para transformar en documentos (planes y órdenes) por el mismo proceso, las ideas del Ministro”. Consultar: Alberto Ruiz Novoa, “La organización del estado Mayor aplicada a la administración pública”. *Economía Colombiana*, enero de 1955, 513.

¹⁴⁴ Idea que desde 1955 venía siendo impulsada por la Contraloría General de la República, a través de la revista *Economía Colombiana*: Creemos, pues, oportuno insistir sobre la necesidad de elaborar un plan de acción que fije los objetivos que la Nación se propone alcanzar en un periodo fijo y en crear el organismo que con el nombre de Oficina, Consejo o Ministerio de Planeación, dependiente directamente del Presidente de la República, haga los trabajos necesarios para su realización. Ningún gobierno, como el actual, por las condiciones especiales de respaldo de la opinión, reacciones contra la politiquería, bonanza fiscal, crédito exterior y demás factores, se había encontrado en mejores condiciones para realizar esta reforma que es imperativa para el progreso del país”. Alberto Ruiz Novoa, “Por un plan nacional”, *Economía Colombiana*, Enero de 1955, 9.

2.1.1 Programación del desarrollo: una herramienta de gobierno. La programación del desarrollo, como herramienta gubernamental, fue la materialización final de un concepto construido mancomunadamente entre el gobierno colombiano, el brasileño¹⁴⁵ y la CEPAL¹⁴⁶. Se derivaba de una tradición intelectual que inició en 1953 con la publicación del informe *Técnica de programación del desarrollo económico*, y que se consolidó a través de la investigación empírica que realizó la CEPAL en Colombia entre 1955 y 1958¹⁴⁷. Enfoque que se consignó en su versión definitiva en el *Manual de Proyectos de Desarrollo Económico* publicado en diciembre de 1958. Según el manual, lo que se buscaba con la Programación del Desarrollo era:

En resumen, a medida que se complica la estructura económica, son más numerosas las alternativas de inversión y menos evidentes las preferencias. Para buscar las mejores entre todas ellas, no basta la simple intuición o la firme voluntad de los hombres de acción. Este tesón y este espíritu de iniciativa pueden recibir ayuda muy considerable de programas coherentes de desarrollo y de la buena preparación y presentación de proyectos [...] En esencia, la programación persigue obtener una visión integral del desarrollo económico del país o de la zona con objeto de establecer un sistema de metas de producción coherente, compatible con la estabilidad del sistema. Esta visión proporciona un marco de referencia que permite continuar con más detalle los estudios sectoriales y los de los proyectos específicos [...] Obtenida esta base analítica, se puede proyectar un sistema de objetivos coherentes de producción, compatibles con la estabilidad, a fin de alcanzar el ritmo máximo de desarrollo que se estime posible en las condiciones reveladas por el análisis, y con el conocimiento que se tiene acerca de la disponibilidad de activos fijos renovables y de recursos naturales, humanos y financieros¹⁴⁸.

El elemento central de la Programación del desarrollo era la perspectiva de un plan general de acción, que se debía convertir en el marco básico no sólo de las actividades del

¹⁴⁵ Juscelino Kubitschek, Presidente de Brasil en ese momento, señalaba en un artículo recogido por *Economía Colombiana* en 1957 que “Programación y planeación sólo son métodos al servicio de una filosofía de gobierno [...] El programa de metas, en torno del cual se extiende un gran esfuerzo de planeación y ordenación de la acción gubernamental, no es una aventura de la imaginación, pues fue elaborada como síntesis por técnicos y economistas que vienen analizando y estudiando nuestra economía durante los últimos años” Juscelino Kubitschek, “El gobierno ante la programación económica”, *Economía Colombiana*, marzo de 1957, 411-413.

¹⁴⁶ En un informe a propósito de la relación entre la CEPAL y el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación se señalaba lo siguiente: “La labor del Consejo, por lo tanto, sería por ahora la de seguir minuciosamente el proceso de formulación del plan que vaya haciendo el grupo de la CEPAL, participar activamente en ese proceso con el fin de familiarizarse con su metodología, y poder llegar a criticarla o a complementar, y colaborar con el Departamento de Planeación para asegurar que al término de la Misión de la CEPAL, quedará constituida en firme una organización que sea capaz de continuar el trabajo de proyecciones” - Consejo Nacional de Política Económica y planeación, “Comentarios sobre la primera etapa del trabajo del consejo nacional de política económica y planeación”, Bogotá 1958, AGN, Departamento Nacional de Planeación, carpeta 22, caja 2, folio 345.

¹⁴⁷ Dicha circunstancia era reseñada por los medios colombianos, quienes advertían la realización de una serie de mesas de discusión tras la entrega del primer borrador, de las cuales la Oficina de Planificación fue el participante por Colombia: “Nuevamente volvió Colombia a ser escogida como país experimental, hace poco por la Comisión Económica para la América Latina (Cepal), con sede en Santiago de Chile. Es éste un organismo auxiliar de las Naciones Unidas destinado a prestar asistencia técnica a los asociados, dentro del plan general de ayuda a los estados-miembros, subdesarrollados. Después de efectuar algunos tanteos en Chile y Brasil, la Cepal envió a Colombia 6 técnicos que durante 8 meses hicieron un estudio exhaustivo del país [...] El director del organismo ejecutivo del Consejo, el afable Álvaro Ortiz Lozano, fue uno de los colaboradores nacionales más informados de la misión técnica de la Cepal y al él le fue encomendada la dirección de los debates en las mesas redondas” - Sección Nación, “Planeación”, 5 de septiembre de 1955, 27.

¹⁴⁸ Cepal, *Manual de Proyectos de Desarrollo Económico*, México D.F. diciembre de 1958, Repositorio Digital CEPAL, 23

Estado (inversión pública), sino en una referencia de acción para toda la economía nacional. En este sentido, del sistema de planeación se esperaba que “además, de sus funciones de analista de la situación económica a corto plazo, se espera que el Consejo elabore planes de desarrollo. Para el caso, debe presumirse que el trabajo que realiza a este respecto [...] estará inspirado por las orientaciones de grupo de la CEPAL [...] Esto quiere decir que la Técnica de Programación que la CEPAL ha estado perfeccionado desde hace algunos años [...] se usará de base para la formulación de los planes que el Consejo llegue a adoptar¹⁴⁹”. La idea con los planes de desarrollo era racionalizar el comportamiento estatal, e imponer el uso eficiente de los recursos para el crecimiento económico y social del país. En este sentido, al igual que se hacía en el sector privado, el Departamento Nacional de Planeación debía realizar un ejercicio prospectivo a través del cual se establecieran no solo las prioridades de Colombia para alcanzar el desarrollo, sino además determinar los recursos internos y externos que era necesario destinar para dicho propósito. La idea aquí era lograr el desarrollo y superar la barbarie, emocionalidad y el interés individual con el que se había dirigido el Estado hasta ese momento por los partidos tradicionales (racionalización del comportamiento estatal).

Lo anterior produjo una dinámica adicional, y es que la creciente cooperación entre la CEPAL y las entidades de planeación facilitó la consolidación de una nueva burocracia, empoderada bajo sus conocimientos técnicos, que debían convertirse en el modo de comportamiento del Estado colombiano. Un elemento adicional que facilitaba la cooperación entre Colombia y la CEPAL estaba en que, a diferencia del BIRF y los Estados Unidos¹⁵⁰, la CEPAL se mostró ante las autoridades colombianas como una organización con menores exigencias de control político sobre las decisiones estatales, y con una mayor disposición

¹⁴⁹ Consejo Nacional de Política económica y planeación, “Comentarios sobre la primera etapa del trabajo del consejo nacional de política económica y planeación”, Bogotá 1958, AGN, Departamento Nacional de Planeación, carpeta 22, caja 2, folio 344-345. Adicionalmente, Desde la perspectiva de Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, “no podrá ser de otra manera [...] la obra de la CEPAL en este sentido es la única que parece haber satisfecho las aspiraciones latinoamericanas para organizar el futuro de su desarrollo” Consejo Nacional de Política económica y planeación, “Comentarios sobre la primera etapa del trabajo del consejo nacional de política económica y planeación”, Bogotá 1958, AGN, Departamento Nacional de Planeación, carpeta 22, caja 2, folio 344-345. Esta opinión la compartía Edgar Gutiérrez Castro, director del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, y uno de los principales responsables de la elaboración del PND de 1961, en la Asamblea General de la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO) de ese año: “Nos hemos asesorado del cuerpo más competente que existe en la América Latina sobre asuntos de Programación, el cual nos ha facilitado en la medida en que nuestro propio esfuerzo lo ha ido demandando un conjunto de orientaciones, de metodologías y de principios básicos sustantivos para el éxito de las labores. Con la ayuda de los técnicos de la CEPAL, quienes han estado sometidos lo mismo que un grupo de funcionarios colombianos a un rigurosos entrenamiento técnico, vamos adelantando una obra que estará cimentada y defendida por la madurez del único organismo que ha tomado con rigor y con mística al espíritu de la planificaron en este continente. En ello puede ver la opinión pública un importante dique a la improvisación y al empirismo en estas delicadas funciones” Edgar Gutiérrez Castro, “Discurso XVII Congreso de Fenalco”, Bogotá Mayo de 1961, AGN, Departamento Nacional de Planeación, 31.

¹⁵⁰ Alacevich, *La Economía Política del Banco Mundial: Los primeros años*, 28-30.

hacia el reemplazo paulatino de expertos externos por funcionarios locales, capacitados en saberes técnicos¹⁵¹.

Esto resultaba fundamental, puesto que para finales de los 50 e inicio de los 60, en el país ya existía una base de funcionarios que reclamaban un diálogo entre iguales con las entidades internacionales y sus expertos. Esa nueva situación era en parte el resultado del trabajo adelantado por las diferentes oficinas y Consejos de Planeación que desde inicios de la década, enfatizaron en que la presencia de expertos internacionales no solo debía implicar asesoría, sino apropiación de dichos saberes por los agentes locales¹⁵². Lo anterior no resultaba fácil, pues era un “problema realmente grave [...] la imposibilidad en que se encuentra el país de llenar las vacantes que ello demanda, debido por una parte a la poca cantidad de especialista que existen en cada rama de la economía, y por otro a la exigua remuneración con que el Estado paga sus servicios¹⁵³”. Esto demandaba encontrar fórmulas de transición para que los funcionarios con conocimientos *amateur* en diferentes áreas de la economía, las finanzas y la industria, pudieran hacerse parte de la nueva situación institucional, sin que ello implicara buscar un título académico formal en Colombia o el exterior, sino una forma de transición para vincularse a las nuevas realidades institucionales¹⁵⁴.

Para ello se implementó la figura del Programador del Desarrollo, cuyo fundamento era la formación de personal técnico, certificado en áreas de conocimiento relevantes para la planeación, para que estos alimentaran laboralmente al sistema. En este sentido, por ejemplo, en 1955 bajo la coordinación de la Oficina Nacional de Planificación y la CEPAL, se desarrolló en Bogotá el primer curso nacional en programación del desarrollo¹⁵⁵. Según

¹⁵¹ Villamizar, *Pensamiento económico en Colombia. Construcción de un saber*, 105-145.

¹⁵² Consejo Nacional de Planificación, “Acta 6”, Bogotá 25 de julio de 1959, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 60, Caja 6, folio 1141-1142.

¹⁵³ Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, “Acta 67”, Bogotá 24 de febrero 1960, AGN, Departamento Nacional de Planeación, carpeta 61, caja 7, folios 1374-1375.

¹⁵⁴ En un informe para el Consejo Comité Nacional de Planeación de 1956, Antonio José Borrero señalaba a propósito de eso que: “Antes de terminar queremos hacer justicia al personal colombiano que ha venido laborando en Planeación. Jóvenes dedicados a la investigación, ellos recogen en muchos casos todos los datos o material que los técnicos necesitan. En muchos casos ellos han casi podemos decir, elaborando planes tan buenos como el del Norte de Santander hecho entre Peñalosa, Gaviria y Esquivel, asesorados por el técnico Celestin. Por eso el Comité debe no sólo estimular sino abrir el campo de la Planeación a todos aquellos jóvenes que hicieron el curso desarrollado por la CEPAL, que auspicio el Comité de Planeación” Comité Nacional de Planeación, “Impresiones sobre la Organización de la planeación” Bogotá, febrero de 1956, AGN, Departamento Nacional de Planeación, folio 6.

¹⁵⁵ La *Revista Semana* destacó el evento en los siguientes términos: “El jueves 22 se inició en Bogotá, en el antiguo salón donde sesionaba el Senado de la República, el primer curso de Programación de Desarrollo Económico que se dicta en Colombia. Lo organizaron los directores de la planificación colombiana y los técnicos economistas de la Comisión Económica para la América Latina, quienes una vez terminadas sus actividades en la conferencia clausurada el pasado 16, se dedicaron a organizar y preparar sus conferencias para el curso.

publicaba la Revista *Semana*, “la selección de los candidatos al curso (se presentaron cerca de 250) se hizo teniendo en cuenta la preparación e idoneidad [...] tuvieron prelación los funcionarios de entidades oficiales, semioficiales o asociaciones gremiales, y no se aceptaron abogados o personas con poca o ninguna vinculación a las actividades económicas o financieras del país; requisito indispensable: tener algunas nociones de economía general¹⁵⁶”. Los criterios de selección marcan una transformación fundamental al interior del aparato planificador gubernamental, pues se buscaba excluir explícitamente a toda persona sin conocimientos previos en economía, y se menciona directamente a un gremio que hasta ese punto dominaba el aparato estatal: los abogados. Ello marca el cuidado con el que se estaba organizando este cuerpo burocrático, tratando de mantenerlo dentro de las lógicas del conocimiento técnico y no de la disputa política bipartidista.

A partir de ese momento, el sistema de planeación se convirtió en el escenario de capacitación para este tipo de funcionarios, y en el lugar llamado a vincular a esa masa de burócratas que empezaban a componer sus carreras administrativas dentro de los organismos de planeación. De hecho, para los miembros de la Comisión de Planificación en 1956¹⁵⁷, se debía “no sólo estimular sino abrir el campo de la Planeación a todos aquellos jóvenes que hicieron el curso desarrollado por la CEPAL¹⁵⁸”. En este sentido, los miembros del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación en 1959, solicitaban “al Gobierno Nacional que en lo sucesivo el Consejo y el Departamento de Planeación sean informados por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, con la suficiente anticipación, de las conferencias internacionales de carácter económico, de los seminarios y de las becas del mismo campo, a fin de que el Departamento y el Consejo puedan dar una opinión sobre los mismos, y procurar

Durante los tres meses que durará (se terminará el 16 de diciembre), 29 asistentes y 75 participantes oirán conferencias dictadas por el Secretario Ejecutivo de la Cepal, Raúl Prebisch; por el jefe de Programación y Técnica del desarrollo de la misma entidad, Jorge Ahumada; por el experto en problemas industriales, Pedro Vuscovich y por el experto, también de Cepal, en economía agrícola, Hugo Trivelli. A ellos se les sumaron otros profesores colombianos que expondrán sus temas sobre problemas y cuestiones monetarias, comercio internacional, finanzas gubernamentales y proyección estadística, materias todas que los 29 asistentes tomarán dentro de un horario comprendido entre las 8 a. m. y las 12 m; y las 2 y las 8 p. m: los participantes solamente asistirán a conferencias de 5 a 8 de la noche, todos los días menos los sábados - Sección Economía y Finanzas, “Seminario, capacitación Planificada”, 3 de Octubre de 1955, 37.

¹⁵⁶ Sección Economía y Finanzas, “Seminario, capacitación Planificada”, 3 de Octubre de 1955, 37.

¹⁵⁷ Según Antonio José Borrero es necesario “hacer justicia al personal colombiano que ha venido laborando en Planeación. Jóvenes dedicados a la investigación, ellos recogen en muchos casos todos los datos o material que los técnicos necesitan. En muchos casos ellos han, casi podemos decir, elaborando planes tan buenos como el del Norte de Santander hecho entre Peñalosa, Gaviria y Esquivel, asesados por el técnico Celestin” Comisión de Planificación, Impresiones sobre la Organización de la planeación, Folio 6

¹⁵⁸ Comisión de Planificación, Impresiones sobre la Organización de la planeación, Folio 6

que se evite él envió a dichos certámenes internacionales de funcionarios no conocedores de las materias a tratar¹⁵⁹”. Proceso que se complementaba con la siguiente indicación:

Recomendar al Gobierno Nacional que imparta instrucciones especiales a las dependencias administrativas en donde están trabajando expertos de entidades extranjeras o de Naciones Unidas, tendiente a asegurar que dichos expertos están entrenando efectivamente, a funcionarios colombianos que puedan asumir los trabajos de dichos expertos cuando éstos tengan que regresar a su país¹⁶⁰.

Estas dos recomendaciones, por una parte, revelan la intención de monopolizar los espacios de alfabetización local y en el exterior que estaban disponibles para funcionarios del Estado, y por la otra, el deseo de generar una vía directa para que estos funcionarios pudieran conformar un cuerpo burocrático moderno, nuevo para el Estado, dentro del sistema de planeación.

2.2. Los jóvenes economistas

Al igual que sucedía dentro del Estado, personas fuera del aparato estatal que contaban con un conocimiento más o menos profesional y especializado en planeación, economía, estadística o finanzas, también empezaron a formar escenarios de interacción¹⁶¹. En este sentido, por ejemplo, Carlos Lleras Restrepo, quien había sido Ministro de Hacienda y luego se convertiría en Presidente de la República¹⁶², fundó en 1956 la Sociedad Económica de Amigos del País (SEAP). Esta organización se convirtió rápidamente en defensora de la necesidad de capacitar técnicamente a quienes se cargaban de los procesos económicos del Estado. En este sentido, en el discurso de inauguración dado por Lleras Restrepo, el político liberal manifestó que el interés fundamental de la asociación no se quedaba en la discusión

¹⁵⁹ Consejo Nacional de Planificación, “Acta 6”, Bogotá 25 de julio de 1959, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 60, Caja 6, folio 1141.

¹⁶⁰ Consejo Nacional de Planificación, “Acta 6”, Bogotá 25 de julio de 1959, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 60, Caja 6, folio 1141-1142.

¹⁶¹ Tal era la impresión que tenía Jacques Torfs (miembro de la Misión de 1950 y asesor del gobierno colombiano) hacia 1956, en la *Revista Semana*: “Es evidente sin embargo, la tendencia casi instintiva que, a falta de un instinto de orientación, existe en las nuevas generaciones hacia las carreras prácticas, en consonancia con el desarrollo económico del país. A esto ha contribuido y contribuye no poco la asistencia técnica prestada por los organismos internacionales en forma permanente, extranjeros en su mayoría, que asesoran a numerosas entidades colombianas, se han ido formando técnicos locales, que reciben paralelamente una enseñanza teórica y práctica. Los integrantes de las misiones foráneas están controlados en general por el Comité Nacional de Planeación de la Presidencia de la República, y en particular por las respectivas entidades donde prestan sus servicios” Jacques Torfs, Asistencia Técnica, *Revista Semana* 3 de Octubre de 1955, 32-33.

¹⁶² Carlos Caballero-Argaez, “La impronta de Carlos Lleras Restrepo en la economía colombiana de los sesenta del siglo XX”, *Revista de Estudios Sociales* No. 33, (2009), 91-103.

abstracta de temas fiscales o monetarios, sino en la puesta en marcha de una estrategia encaminada a influir en los derroteros de las políticas públicas nacionales¹⁶³. Lo anterior era no sólo el resultado del perfil de su fundador, sino del actuar normal de una organización que agrupaba a un conjunto variopinto de personalidades acostumbradas a operar desde intereses gremiales-privados, e interesadas en el progreso económico del país y de sus propios negocios.

La mayoría de los miembros fundadores de la SEAP, al igual que sucedía con el cuerpo burocrático que se estaba formando en el Estado, eran abogados con trayectoria o experiencia en el manejo de la industria nacional. Este recorrido personal les había permitido influir de manera más o menos directa en la política económica del país. Se destaca, por ejemplo, la participación de Abdón Espinosa Valderrama y Camacho Rueda, que llegaron luego al cargo de Ministro de Hacienda en la administración de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970). Entre el grupo fundador de la SEAP también estaban personalidades como Miguel Fadul y Enrique Chaves, que ya eran economistas profesionales del programa compartido entre el Gimnasio Moderno y la Universidad de los Andes. La *Revista Semana* registró el primer año de funcionamiento de la SEAP en los siguientes términos:

Casi todos los martes, después de las 6 de la tarde, 11 profesionales (abogados, economistas, médicos, ingenieros, hombres de negocios) atraviesan la puerta verde de una casa antigua situada en el centro de Bogotá: sobre el viejo y pesado golpeador y sobre el timbre moderno, en una placa metálica dice “Sociedad Económica de Amigos del País” [...] Generación de economistas. La generación colombiana que ha comenzado a surgir, disipando el escepticismo, la burla y la violencia, la relegación y el olvido que han caracterizado el último lustro de la crisis, se ha preparado tenazmente. Y es bajo el signo de los problemas económicos del país, tan duramente tratados por los regímenes despóticos, que una creciente afluencia de jóvenes llega a la universidad, donde cada año de los últimos ha marcado un ascenso en el índice de estudiantes de esta carrera, hasta hace unos 15 años destinada a unos pocos afortunados que podían viajar a las universidades extranjeras, porque en Colombia no contaba con aulas ni con demasiado ambiente¹⁶⁴.

Lo anterior explica en parte el interés no sólo teórico y conceptual de la SEAP, sino su deseo de intervenir en asuntos públicos, pues la organización se articuló por sectores diversos alineados con el “deseo de poner al servicio del progreso nacional en sus distintos órdenes los principios, métodos y sistemas de trabajo que nos ofrecen la ciencia y la práctica

¹⁶³ Rodrigo Llano, *Las Sociedades Económicas de Amigos del País –SEAP–* (Bogotá: SEAP, 2006).

¹⁶⁴ Sección Nación, “Los amigos del país: Equipo para la reconstrucción de Colombia”, Mayo de 1957, 12.

de las naciones más avanzadas, ajustándolos a la realidad de la economía y a la estructura social colombiana¹⁶⁵”. De igual manera, en el país se empezaban a consolidar espacios de formación local en economía, más allá de los que facilitaba la cooperación internacional. Tal era el caso de la Universidad de los Andes, que se sumaba al programa ofrecido en la Universidad Nacional, como escenarios académicos que empezarían a llenar las plazas laborales técnicas que aparecían en el sistema de planeación¹⁶⁶.

De esta forma, espacios como la SEAP y el sistema nacional de Planeación se convertían en lugares privilegiados para esta nueva generación de economistas que salían de los Andes y la Universidad Nacional, o de los espacios facilitados por la cooperación internacional, para convertirse en funcionarios públicos de primera línea dentro del sistema nacional de planeación. Fue bajo ese concepto de una “Vanguardia Juvenil” o “Economistas Jóvenes”, que la *Revista Semana* en 1959 se refería a esta nueva generación de técnicos que entraban a formar parte del Departamento Administrativo Nacional de Planeación y Servicios Técnicos:

Una vanguardia juvenil de técnicos modernos entró a dirigir el recién creado Departamento Administrativo Nacional de Planeación y Servicios Técnicos. La cabeza visible de ese equipo que ha de orientar defectivamente la marcha de la economía nacional, es el señor Jorge Franco Holguín, cuya deportiva estampa contrasta con la tradicional concepción de lo que es un consejero gubernamental, a quien todo el mundo se imagina como un anciano cargado de experiencias al que, como *eminencia gris* de cada régimen, se le atribuye el dominio de todos los hilos del poder. Contrariamente a esta concepción, el señor Franco, que hubo de abandonar la destacada posición de Consejero Económico de la Embajada en Washington para encargarse de la Jefatura del DAP (4 divisiones que comprenden 10 secciones y 60 empleados) ha reunido a los más jóvenes entre los economistas jóvenes con que cuenta el país para formar un equipo de trabajo sin misterios, sin pontífices y en principio sin muchos deseos de tropezarse con la máquina de la administración¹⁶⁷.

Este reconocimiento de los nuevos vientos que se movían en el aparato burocrático nacional, se acompañaba por la siguiente definición del tipo de conocimiento que esta vanguardia juvenil le aportaba a la burocracia nacional:

¹⁶⁵ Llano, *Las Sociedades Económicas de Amigos del País –SEAP–*, 96.

¹⁶⁶ Según *Semana*, se consideraba “no solo en Colombia sino en el exterior, como la que en este país se acerca más al ideal pedagógico norteamericano para este nivel de la enseñanza [...] La más joven de las Facultades es la de Economía, con un centro de estudios sobre problemas del país, capaz de realizar investigaciones básicas sobre asuntos concretos y que ya está siendo utilizado por entidades oficiales” Sección Educación, “En los Andes”, 2 de diciembre 1958, 34.

¹⁶⁷ Sección Nación, “Los amigos del país: Equipo para la reconstrucción de Colombia”, 3 de Febrero de 1957, 18.

A pesar de que las leyes económicas no son de una precisión absoluta, el proceso de investigación le da al economista una idea del funcionamiento del sistema y de las tendencias presentes en la economía. Con base en estas ideas y tendencias, el técnico puede hacer predicciones que en muchos campos tienen un alto grado de exactitud. La posición del economista en este respecto es muy similar a la del médico [...] Ninguno de los dos puede esperar adquirir los conocimientos necesarios para tener una certeza absoluta, sino que ambos están obligados a dar los mejores consejos posibles, basados en los conocimientos existentes. Por imperfectos que sean esos conocimientos, ellos poseen mayores posibilidades de acertar comparados con personas no entrenadas¹⁶⁸.

Este conjunto de elementos daban forma a un ambiente dentro y fuera del Estado que consolidaba tanto la necesidad del saber económico como parte del gobierno de la sociedad, como el lugar institucional que era requerido darle a esta “vanguardia juvenil”. Esto sin desconocer que su consolidación aún se encontraba mediada por importantes resistencias en el aparato estatal. Una muestra interesante de dicha resistencia interna puede observarse en un artículo que publicó Enrique Pérez Arbeláez en la *Revista del Banco de la República* en 1959, titulado “Comparación de planeaciones”.

Según Arbeláez, estos jóvenes economistas, regularmente hijos de padres pudientes y acomodados, sufrían de una sobreabundancia de conocimiento teóricos, y una perspectiva poco crítica de los datos estadísticos en los que basaban su trabajo. Para el articulista, la falta de contacto con la realidad del pueblo colombiano, no sólo viciaba su trabajo, sino que además los hacía peligrosos para el país, en la medida en que ellos no podían entender las verdaderas prioridades nacionales¹⁶⁹. En este caso, la procedencia del artículo no se puede pasar por alto. Como se señaló en el capítulo anterior, el Banco de la República fue durante varios momentos un espacio de resistencia al poder que estaba adquiriendo el Departamento Nacional de Planeación y Servicios Técnicos durante este periodo. Es entonces difícil imaginar que las directivas del Banco Central fueran ajenas a los contenidos que aparecían en su revista institucional, teniendo en cuenta que en un artículo de octubre de 1960, Gonzalo Paris Lozano, crítico de vieja data del intervencionismo estatal, volvió a atacar al sistema de

¹⁶⁸ Nota Económica, “La función del economista”, 2 de junio de 1959, 20.

¹⁶⁹ Ante nuestros ojos está sucediendo un fenómeno decisivo para las planeaciones colombianas y es la superabundancia de economistas jóvenes que, sin un conocimiento suficiente del país, se lanzan a realizar planeaciones en las que faltan la conveniente crítica de datos y el necesario contacto con el pueblo. Plantear sin estos dos requisitos es no solamente falso sino también peligroso para el futuro, con tanto mayor gravedad, cuanto los economistas jóvenes son en general hijos de padres pudientes y tienen su colocación asegurada, tanto en el gobierno como en las grandes industrias y empresas particulares [...] En la recolección de los datos antecedentes estriba una de las mayores dificultades del planeamiento colombiano a escala nacional [...] dijimos de los economistas jóvenes, que se aíslan del conocimiento inmediato de la realidad nacional. Mayor es el despiste a que se ven expuestos los técnicos extranjeros, cuando utilizan datos estadísticos de un país nuevo, que es otra realidad distinta de las ante trajinadas por ellos, y de la cual no entienden un la lengua culta, menos aún la popularidad - Enrique Pérez Arbeláez, “Comparación de planeaciones”, *Revista del Banco de la República*, marzo de 1959, 278.

planeación en el texto “Economía Dirigida”, desde las páginas de la *Revista del Banco de la República*. Según este comentarista “si bien la intervención del Estado nos acerca un día sí y otro no a alcanzar objetivos primordiales, como una balanza de pagos satisfactoria u ocupación para el mayor número de brazos, la economía dirigida no ha probado entre nosotros la eficiencia que se le atribuye y está lejos de obtener el asentimiento general¹⁷⁰”. Críticas que Paris Lozano reafirmó en otro artículo de noviembre de 1960, en la misma publicación:

Puesto que tanto se habla de planes y planeaciones económicos ¿no estará aleteando en más de una cabeza la pregunta acerca de dónde se originó y qué es lo que en realidad envuelve ese empeño de los planes económicos? Digamos, pues, que él ha nacido del afán de copiar, o adaptar, o contrabalancear un sistema que Rusia mostró a los ojos del mundo cuando menos lo pensaba este y mediante el cual ha ido alcanzando, en sucesivas etapas, resultados de tal magnitud, que quitan el sueño a sus rivales. Este sistema y lo obtenido al practicarlo se han alzado ante la humanidad con el doble carácter de invitación a seguir el camino que él señala y de desafío a los países que se hallan en la alternativa de, o no dejarse superar por aquel donde nació el planismo y al cual este le ha dado ya contorno de coloso, o convertirse en sus zagueros y caudatarios. Pero lo que aquí ha llegado con el nombre de planismo y planes, si bien ha sido originado en la contemplación del hecho ruso, no es una reproducción, ni siquiera una imitación mediocre de este, sino una cosa deformada y estrujada, retorcida, mutilada y llena de pegotes, que es lo que los países que llevan la voz cantante en el Occidente han obtenido al querer erigir una estructura inspirada en el modelo ruso, pero levantada sobre un terreno de ideales y principios diametralmente opuestos a los que sustentan el modelo¹⁷¹.

En este caso, la hostilidad con la que Paris Lozano atacaba la existencia de planes económicos centralizados, además de apelar al bien conocido miedo al comunismo, se encaminaba a la capacidad de los economistas locales para formular este tipo de herramientas de programación económica. Según Paris Lozano, “No es eso solo, sino que planismo y planes económicos han venido a ser de esas palabras que, puestas de moda, las gentes se apoderan de ellas, las hacen significar lo que quiere la fantasía de cada quien, les dan la extensión y la compresión que se les antoja¹⁷²”. Al igual que sucede con el artículo de Enrique Pérez Arbeláez, y en lo que parece ser la posición editorial de la *Revista del Banco de la República* en ese momento, los autores identifican una especie de confianza desmesurada por parte de las autoridades estatales, y la opinión pública, en las capacidades de esta nueva casta

¹⁷⁰ Gonzalo Paris Lozano, “Economía Dirigida”, *Revista del Banco de la República*, octubre de 1960, 1263.

¹⁷¹ Gonzalo Paris Lozano, “Economía Planeada”, *Revista del Banco de la República*, noviembre de 1960, 1399.

¹⁷² Paris Lozano, “Economía Planeada”, 1399.

de economistas profesionales, y su habilidad para conducir de forma centralizada la economía colombiana con el PND¹⁷³. No se puede desconocer, que tal y como sucedió a comienzos de los años 50, el Banco Central era la institución que estaba cediendo espacios de control y margen de maniobra/intervención sobre el aparato institucional, y por ello se convirtió también en, este momento, en la principal resistencia hacia el poder que adquiriría el sistema de planeación.

Adicionalmente, es interesante también observar que la comunidad de intereses creada por economistas profesionales y programadores del desarrollo, no fue en ningún caso homogénea frente al manejo de la política económica nacional. Al igual que sucedió con el Banco de la República, la SEAP también manifestó sus reparos frente al PND y sus alcances, pero en este caso la naturaleza de su crítica se centraba en la defensa de los intereses económicos de los miembros de esta organización. En su reunión anual de 1960, Carlos Lleras Restrepo, en sintonía con los múltiples intereses sectoriales que debía defender la SEAP, planteaba que la economía nacional debía ser vista como un organismo, cuyas partes deben crecer de manera armónica como un todo. En este sentido, se preguntaba “¿Si una parte del cuerpo humano crece desproporcionadamente, debemos hablar de desarrollo o, más bien, de monstruosidad? ¿Por qué debemos concebir de una manera diferente el proceso de una economía? [...] La prueba de nuestro progreso no está en el hecho de que agreguemos algo a la abundancia de los que ya poseen mucho, sino sobre todo en que demos lo suficiente a los que poseen demasiado poco¹⁷⁴”. Desde la perspectiva de la SEAP, el problema no estaba en la calidad técnica y científica de los análisis planteados desde sistema de planeación

¹⁷³ El mismo Paris Lozano, en otro artículo pública en la *Revista del Banco de la República* en 1962, señalaba lo siguiente: “Hicimos presente además que planes económico de conjunto solo son viables en países de instituciones político-económicas socialistas [...] también pusimos de manifiesto que en países de organización capitalista se han estado haciendo tanteos para ver de llegar a un modo de organización del capitalismo que haga practicable la planeación en su conjunto, única que ha demostrado ser eficaz; pero no se ha llegado aún a nada satisfactorio [...] es el caso añadir que los que creen que la planeación o cualquier otro modo de economía dirigida, como se los practica en los países capitalistas, constituyen un muro de contención del comunismo y salva de él, toman el rábano por las hojas. Ninguna forma de economía dirigida constituye, dentro del régimen capitalista, un sistema económico que pueda valerse por sí y esté destinado a durar [...] Esa es la realidad, están sufriendo un engaño colosal los que queriendo pasar por progresistas y muy al día promueven, sostienen, fomentan y dan por sabia y salvadora cualquier medida de economía dirigida, al mismo tiempo que invocan la libertad de emprender y de competir y hablan alto de anticomunismo. A muchos de ellos les trastorna el seso las palabras intervención, dirigismo, planeación en más alto grado que las cosas significadas por tales vocablos, y se pierden en una neblina de ideas imprecisas, que no son claras en el interior de su mecanismo mental ni son lo que las resonadas palabras exteriorizan” Gonzalo Paris Lozano, “Programa de acción, planeación interna”, *Revista del Banco de la República*, febrero de 1962, 144.

¹⁷⁴ Según Lleras Restrepo “sobre todo, ver cómo cada día se hace más firme el criterio de abandonar la improvisación y las practicas del arbitrio dislocado, para examinar la oportunidad y conveniencia de cada medida en particular con relación a una política de conjunto, a la cual comuniquen unidad y armonía las finalidades de que con ella se pretende alcanzar” Carlos Lleras Restrepo, “El Programa Económico del Gobierno”, Exposición del Dr. Carlos Lleras Restrepo ante la sociedad Económica de Amigos del País. Bogotá, 4 de abril de 1960, Biblioteca Luis Ángel Arango, 15.

nacional, pues Lleras Restrepo señalaba que varios miembros de la SEAP habían liderado dichos estudios, sino en la conveniencia política de apoyar algunos sectores económicos sobre otros¹⁷⁵. Y es en este punto donde la relación técnica y política marca uno de los matices más interesantes en medio del empoderamiento de la planeación estatal, y el lugar de los economistas jóvenes en la institucionalidad nacional.

En un artículo de la revista *Economía Colombiana* de 1963, Klaus Vollert enfatizaba en el compromiso moral que tenían los nuevos profesionales con el desarrollo de la sociedad colombiana, y la modernización del Estado. Según Vollert, resultaba imperativo incluir a la nueva tecnocracia colombiana en los más altos niveles del Gobierno Nacional, aprovechando su experticia en el saber de la economía, para manejar de forma racional los problemas financieros del país¹⁷⁶. Sin embargo, inmediatamente después señalaba que los tecnócratas estaban obligados “a compartir la responsabilidad con los políticos, a ayudar a señalar los derroteros nacionales, a manifestar con su presencia y sus conocimientos, el hecho de que todo programa político es, en su fondo, un programa económico. El país está en una de esas crisis, en que forma la decisión unánime de llamar al médico. El país se ha debilitado y está cansado de usar toda clase de recetas caseras, de acudir a yerbateros y a montepíos internacionales para la solución y el alivio de sus dolencias y problemas económicos¹⁷⁷”. En este sentido, aunque permanece como noción fundamental el abandono de la improvisación como fundamento de la política económica, es clara la existencia de un campo abierto de negociación, del que técnicos y políticos participaban sin que ninguno de los dos bandos alcanzara total control sobre el otro¹⁷⁸.

De esta forma, aunque es posible encontrar resistencias más o menos marcadas, como la que representaba el Banco de la República, la integración de esta élite científico/técnica al aparato gubernamental era ya un hecho, al que diferentes instancias dentro y fuera del Estado

¹⁷⁵ Carlos Lleras Restrepo, “El Programa Económico del Gobierno”, 1.

¹⁷⁶ Todo esto requiere gran decisión de quienes, por haber podido disciplinar sus capacidades intelectuales, tienen la mayor responsabilidad ante el país. Ello obliga a que esa tecnocracia, si está bien que la llamemos así, se vincule a las altas decisiones en el manejo de la cosa pública. Realmente ha llegado el momento para activar la participación de los economistas y muchos otros profesionales en la vida política del país” Klaus Vollert, “Necesidad de un programa de desarrollo”, *Economía Colombiana*, Noviembre de 1963, 23.

¹⁷⁷ Vollert, “Necesidad de un programa de desarrollo”, 23.

¹⁷⁸ Como Lauchlin Currie lo reconocía en una conferencia dictada en la Biblioteca Luis Ángel Arango en ese mismo año: “La tarea y responsabilidad del economista está en definir los objetivos nacionales, establecer prioridades, mostrar la inter-relación de problemas aparentemente no relacionados entre sí, e idear programas consistentes, para lograr objetivos específicos. Es claro, que nuestros dirigentes políticos tienen la responsabilidad final de tomar las decisiones, pero nosotros, como economistas, no debemos renunciar a nuestro derecho de aconsejar” - Lauchlin Currie, “La responsabilidad de los economistas en la programación nacional”, conferencia Biblioteca Luis Ángel Arango septiembre de 1963, 5.

se estaban adaptando, sin que ello representara una entrega a las dinámicas tecnocráticas durante estos años. Estos eran los primeros pasos de un nuevo conjunto de intelectuales técnicos, que ahora eran la punta de lanza del accionar estatal con el PND, razón por la cual la aparición de resistencia era apenas natural, dentro de un contexto en el que la necesidad de respaldar el manejo del Estado en estadísticas, proyecciones financieras y teorías económicas era cada vez más importante. Un ejemplo útil para identificar estos procesos de negociación se puede encontrar en el debate que sostuvo Launching Currie con el sistema de planificación colombiano, y la CEPAL, frente al PND de 1961.

2.3. Launching Currie y el PND de 1961

Después del golpe militar de Gustavo Rojas Pinilla, Currie se retiró de la arena pública y se dedicó a realizar asesorías privadas en el país¹⁷⁹. Las razones que llevaron al economista canadiense a permanecer en Colombia después de agotar su influencia no son del todo claras, pero es probable que su posición consolidada como experto internacional, y las relaciones que cultivó con empresarios colombianos le facilitaran acceder a asesorías bien remuneradas dentro de un ambiente que le era relativamente favorable. Lo que contrastaba con su situación frente al BIRF y los Estados Unidos, que desconfiaban de él, y le hubieran hecho muy difícil continuar actuando como experto internacional en temas de desarrollo en otro lugar del mundo diferente a Colombia¹⁸⁰.

Por ello, aunque se mantuvo alejado de los debates nacionales durante el gobierno de Rojas Pinilla, pudo conservar parte de su influencia sobre el empresariado colombiano y parte de la opinión pública. Por ello, al finalizar el Régimen Militar, y dentro del espíritu modernizador del Frente Nacional, Currie fue el primero en ser contemplado para el cargo de Director del recién creado Departamento Nacional de Planeación y Servicios Técnicos¹⁸¹. Sin embargo, cuando el presidente Alberto Lleras Camargo le propuso ponerse al frente del órgano de planificación, el economista canadiense declinó el ofrecimiento argumentando

¹⁷⁹ Villamizar, *Pensamiento económico en Colombia. Construcción de un saber*, 250-257.

¹⁸⁰ Villamizar, *Pensamiento económico en Colombia. Construcción de un saber*, 250-257

¹⁸¹ Villamizar, *Pensamiento económico en Colombia. Construcción de un saber*, 250-257.

compromisos personales. En su lugar, Jorge Franco Holguín (1958-1960) y Edgar Gutiérrez Castro (1960-1962) comandaron el Departamento Administrativo durante el primer gobierno frentenacionalista. No obstante la negativa a ingresar al servicio público, en 1961, como muestra del reconocimiento y prestigio con el que contaba Currie, el presidente Lleras Camargo le solicitó realizar un análisis pormenorizado del PND que estaban preparando los técnicos colombianos y de la CEPAL, y formular recomendaciones a propósito de su contenido¹⁸². En contravía del apoyo que probablemente esperaba el Presidente, la evaluación fue en su mayoría negativa, y sus críticas se extendían no sólo al contenido puntual del documento, sino al enfoque que la planeación nacional había adquirido de la mano de la CEPAL¹⁸³.

Según Currie, el PND “carece de maquinaria de ejecución; depende demasiado exclusivamente de los préstamos al extranjero; se apoya en un número de suposiciones sin bases adecuadas sobre la proporción del ingreso que debe ahorrarse y la productividad de la nueva inversión; depende excesivamente de préstamos internos inflacionarios¹⁸⁴”. Para el economista el PND era una muestra de la planeación que era posible esperar de la CEPAL, puesto que esta organización se basaba en “una idea puramente cuantitativa del desarrollo, [en la] que falta la idea de la generación de bienestar¹⁸⁵”. En este sentido, para él “la CEPAL sufrió un endurecimiento de las arterias, (¿o será mejor decir del corazón?) a una temprana y tierna edad. Esto aparentemente sofocó su desarrollo propio [...] de acuerdo a la CEPAL, es poco lo que puede hacer un país latinoamericano por sí solo sin ayuda. Habiendo llegado tarde y sobre la periferia, es inmolado por el centro. La única política en este caso es una mezcolanza de amenazas, recriminaciones y peticiones dirigidas al centro¹⁸⁶”. Por ello, el economista consideraba que la CEPAL llevaba a Latinoamérica a un callejón sin salida,

¹⁸² Villamizar, *Pensamiento económico en Colombia. Construcción de un saber*, 250-257.

¹⁸³ Para Currie “El Plan de desarrollo no logra enunciar o diagnosticar adecuadamente el problema. El problema no radica en lograr un alza general en el Producto nacional Bruto, sin tener en cuenta su composición o la distribución resultante del ingreso. La necesidad más urgente es elevar inmediatamente el bienestar de la gente que se encuentra actualmente a un puro nivel de subsistencia. El logro del objetivo del Plan podría ser perfectamente consistente con un alza en el ingreso real de los más acomodados y de las fuerza obreras organizadas y una disminución en el de los campesinos y obreros no organizados”. Lauchlin Currie, *Ensayos sobre planeación* (Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, 1963), 171.

¹⁸⁴ Currie, *Ensayos sobre planeación*, 171.

¹⁸⁵ Currie, *Ensayos sobre planeación*, 167.

¹⁸⁶ Currie, *Ensayos sobre planeación*, 173.

debido a lo que juzgaba como una obsesión por las herramientas técnicas de la estadística y un resentimiento sistemático hacia los países desarrollados¹⁸⁷.

Lo anterior le permitía a Currie afirmar que el PND estaba contaminado por las ideas de la CEPAL, que se habían filtrado también en la Alianza para el Progreso y la OEA¹⁸⁸, por lo que “han servido para convencer al 99.9% de la gente, de que existe un programa “realístico” cuidadosamente elaborado que ha sido aprobado por el BID y el Comité de los Nueve y que dentro de poco tiempo será puesto en vigor¹⁸⁹”. Bajo estos señalamientos de influencia cepalina, y lo que él consideraba el olvido del bienestar general de los ciudadanos, por el simple crecimiento de PIB nacional¹⁹⁰, Currie rechazó el contenido del PND en su totalidad¹⁹¹. Y en ese mismo orden de ideas, señaló a quienes consideraba responsables de aproximarse a la CEPAL y su nociva ideología¹⁹²:

Con la salida de Rojas vinieron muchos cambios algunas veces a mi parecer, las críticas estuvieron mal dirigidas hacia las instituciones en lugar de serlo a los individuos y a los tiempos en que se estaba. En todo caso, se decidió que no serviría el pequeño Comité de Planeación diseñado por mí para estar compuesto de un grupo de no técnicos sobresalientes asistidos por un personal experto y limitado a aconsejar al Presidente sobre políticas económicas nacionales totales. Fue reemplazado por un grupo de cuatro economistas, nombrados por el Presidente, el Senado y la Cámara, asistido por un Departamento Administrativo dirigido por un economista, y responsable de una mezcla de funciones de asesoría, ejecutivas y de aprobación a todos los niveles de gobierno¹⁹³.

Según manifestaba Currie, su recorrido personal y profesional lo avalaban como experto, no sólo en los problemas del desarrollo, sino en las particularidades del caso colombiano. Razón por la cual sus observaciones eran suficientes para poner en duda la

¹⁸⁷ Currie, *Ensayos sobre planeación*, 174.

¹⁸⁸ Currie, *Ensayos sobre planeación*, 166.

¹⁸⁹ Currie, *Ensayos sobre planeación*, 169.

¹⁹⁰ En un documento de 1963 “Una de las consecuencias del desarrollo de la economía cuantitativa ha sido el dar por sentado que un aumento en el volumen de bienes y servicios por persona corresponde a un aumento en el bienestar en general, lo cual, automáticamente y simplemente reduce el problema y objetivo a aquel de asegurar un volumen más alto de producción por persona. Esta es la única meta u objetivo expuesto en esa biblia de planeamiento de CEPAL, cuyo título es: “Introducción a la Técnica de Programación”. El documento de Punta del Este también adoptó una tasa de crecimiento en el Producto Bruto como el objetivo principal. Sin embargo, los norteamericanos se sintieron incómodos con que esto fuera un objeto exclusivo y añadieron un segundo: -una más equitativa distribución del ingreso, - distribución que ellos esperaban conseguir por medio de cambios en la tenencia de tierras y por medio de reformas tributarias” Lauchlin Currie, “La responsabilidad de los economistas en la Programación Nacional”, Bogotá, septiembre de 1963, Biblioteca Luis Ángel Arango, conferencia, 2.

¹⁹¹ Currie señalaba que: “Como el Profesor Hirschman anota en su ensayo sobre ideologías de desarrollo Económico en Latinoamérica “La CEPAL” posee debido en gran parte al doctor Prebisch “un juego de creencias, principios y actitudes distintivas; en dos palabras una ideología, la cual es altamente influyente entre los intelectuales y hacedores de las políticas en Latinoamérica. Nosotros ciertamente podemos dar fe de su influencia en Colombia” Currie, *Ensayos sobre planeación*, 174.

¹⁹² Según Currie “fue el doctor Franco quien tomó la decisión de solicitar la ayuda de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para preparar un plan de Desarrollo. Después de su partida, los doctores Jorge Méndez y Edgar Gutiérrez trabajaron más estrechamente con los técnicos de la CEPAL” Currie, *Ensayos sobre planeación*, 166.

¹⁹³ Lauchlin Currie, *Ensayos sobre planeación*, 166.

aplicación del PND. Según Currie, el fracaso del informe del BIRF fue el resultado de una serie de condiciones externas (cambio en la política de cooperación económica del BIRF) e internas (Dictadura Militar) que dificultaron su implementación, y no un problema de las directrices o del enfoque utilizado en el informe¹⁹⁴. Es por eso que después de manifestar sus críticas hacia el PND, Currie adelantó por su propia cuenta un plan alternativo al desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación, al que denominó *Operación Colombia*¹⁹⁵.

La iniciativa de Currie, más allá de ser un ejercicio puramente académico como él lo presentó en un inicio, buscaba una reconsideración general del PND en función de su propuesta alternativa, o cuando menos una discusión abierta que daría como resultado un proceso de negociación y síntesis entre las dos¹⁹⁶. No obstante, las condiciones y el contexto de recepción fueron muy diferentes a las que se presentaron en torno a la misión del BIRF. Casi a la par de la publicación de la *Operación Colombia*, la institucionalidad colombiana respondió, no sólo cuestionando los motivos personales que empujaron a Currie a plantear esta iniciativa, sino desde un lenguaje técnico y científico que exponía la manera en la que esta fuerza burocrática habían evolucionado desde inicios de los 50.

Por ejemplo, en 1961, desde la Revista de la SEAP *La Nueva Economía*, el analista Álvaro López se refería al plan de Currie cuestionando sus fundamentos teóricos, a los que catalogaba como un keynesianismo rudimentario desprovisto de las herramientas técnicas necesarias para comprobar sus propias predicciones económicas de inversión y financiamiento¹⁹⁷. Por lo que invitaba a los lectores a “clarificar la viabilidad estratégica de la Operación Colombia, [...] a establecer el grado de correspondencia lógica entre los objetivos de la Operación y los medios propuestos para lograrlos. Mi opinión es la de que el esquema básico de Mr. Currie presta una seria inconsistencia interna que acaba por

¹⁹⁴ “Esperanzas de contar con un programa real, en el cual participarían el Gobierno Colombiano y el Banco Internacional de un modo continuo y acordado cuantitativamente se vieron destruidas cuando el Banco tomó la decisión de limitarse a préstamos específicos para proyectos específicos, y retiró su apoyo a mi Misión Administrativa Pública. No teniendo nada que ofrecer sino buenos consejos, fue, por supuesto, un fracaso la Misión”. Currie, *Ensayos sobre planeación*, 165.

¹⁹⁵ Currie, *Ensayos sobre planeación*, 165.

¹⁹⁶ Villamizar, *Pensamiento económico en Colombia. Construcción de un saber, 1948-1970*, 250-257.

¹⁹⁷ Álvaro López señalaba que “Otro argumento decisivo que reduce la magnitud efectiva del coeficiente multiplicador entre inversiones y nuevos ingresos. En realidad Mr. Currie ha adoptado como fundamento teórico de su Plan el más rudimentario de los modelos keynesianos, o sea aquel que corresponde a una economía cerrada, sin exportaciones ni importaciones, y en donde toda demanda adicional de bienes y servicios se refleja en una demanda equivalente de medios internos de producción. Es esta la segunda inconsistencia implícita en el planteamiento de la Operación Colombia, toda vez que una de sus premisas es la importación de bienes y servicios adicionales por valor de 200 millones de dólares durante los primeros dos años, equivalentes aproximadamente a 1.300 millones de pesos al tipo oficial de cambio que prevalece actualmente” Álvaro López, “Reflexiones sobre la Operación Colombia”, *Revista la Nueva Economía*, Agosto `1961, 516.

determinar una marcada exageración de los efectos previstos¹⁹⁸”. Opinión que también defendían los miembros del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, en su reunión del 15 de junio de 1961:

Toma entonces la palabra el doctor Jorge Méndez quien hace la síntesis de un documento preparado por el doctor Lauchlin Currie titulado “operación Colombia –Un programa Nacional Económico y Social–” sometido a la consideración del Consejo y en el cual se plantea la posibilidad de imprimirle un desarrollo más acelerado al país mediante la adopción por el Gobierno de las fórmulas en dicho estudio contenidas. Agrega el doctor Méndez que si bien es verdad la autoridad del doctor Currie en estas materias está fuera de duda, observa poca consistencia en el contexto general del documento, por cuanto en él se analizan solamente unos factores económicos, sin tener en cuenta que una alteración en ellos, necesariamente genera un reacción en cadena en el panorama económico, de consecuencias imprevisibles¹⁹⁹.

En este caso, aunque Méndez reconocía algunos aspectos interesantes del trabajo de Currie²⁰⁰, para la mayoría de los consejeros el documento era apenas un insumo más para los técnicos del Consejo y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, que no debía tener una importancia desmesurada, puesto que darle relevancia podría resultar contrario a los intereses del sistema nacional de planeación²⁰¹. Razón por la cual se decidió que era mejor mantener a los funcionarios enfocados en la ejecución del PND con el acompañamiento de la CEPAL, y no en el debate que trataba de formular Currie²⁰². En este sentido, aunque a los consejeros y las autoridades nacionales si les preocupaba el impacto que podía tener en la opinión pública un eventual enfrentamiento entre Currie y el Departamento Nacional de Planeación, el asunto trató de administrarse desde un perfil no conflictivo, y manteniendo siempre una especie de silencio institucional frente al tema.

¹⁹⁸ López, “Reflexiones sobre la Operación Colombia”, 514.

¹⁹⁹ Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, “Acta 64”, Bogotá 15 de junio de 1961, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 62, caja 7, folios 1561.

²⁰⁰ Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, “Acta 64”, Bogotá 15 de junio de 1961, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 62, caja 7, folios 1561.

²⁰¹ Dentro de la acta de dicha reunión se registra la opinión de dos Consejeros, uno en favor de desconocer el trabajo de Currie, y otro que pedía convertir la Operación Colombia en parte del plan de desarrollo: “Concluye el doctor Patiño su intervención manifestando que no parece del caso que el Consejo dé atención a la Operación propuesta, salvo que en el futuro les sea presentada una versión de alguna consistencia. En su uso de la palabra el doctor Posada, afirma que en su opinión el estudio del doctor Currie sí constituye un verdadero programa de Desarrollo perfectamente armónico en todos sus componentes, para los fines que se propone lograr; agrega que como el Consejo está trabajando en la actualidad en el Plan de Desarrollo, sería muy importante, antes de proseguir esa labor, se analizará a espacio la “Operación Colombia”, documento al cual da gran validez” Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, “Acta 64”, Bogotá 15 de junio de 1961, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 62, caja 7, folios 1562-1563.

²⁰² Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, “Acta 64”, Bogotá 15 de junio de 1961, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 62, caja 7, folios 1562-1563.

Por ello, antes de la Conferencia de Punta del Este de 1961, donde se dio origen a la Alianza para el Progreso, y se constituyó a la planeación como un saber prioritario para la región, dentro del Consejo se discutió la necesidad de no hacer referencia directa o indirecta a la *Operación Colombia* en el marco de dicha reunión, puesto que ello podía afectar el alto grado de estima que se tenía en el continente con respecto a los técnicos y el trabajo del sistema de planeación colombiano²⁰³. De igual manera se solicitó, por las mismas razones²⁰⁴, que los desacuerdos o críticas que los consejeros tuvieran frente al PND o el sistema de planeación, no fueran abordados por fuera del seno del Consejo, ello para mantener la idea de unidad institucional frente a la temática²⁰⁵.

Lo anterior no significó que el Consejo y el gobierno nacional escatimaran esfuerzos al momento de promocionar el PND como la mejor opción para Colombia. Dicho proceso se apoyó en dos dinámicas básicas, por una parte, (1) recalcar el nivel de experticia que habían alcanzado los funcionarios colombianos, y por otra parte, (2) apoyarse en el visto bueno que las entidades internacionales le estaban dando al PND. De esta manera, por ejemplo, en el discurso de presentación del PND el Presidente Lleras Camargo destacó con especial énfasis la historia de logros y progreso que había experimentado la planeación colombiana en la última década²⁰⁶. Para el mandatario, los esfuerzos sucesivos por racionalizar el funcionamiento del Estado, y determinar las prioridades nacionales, se concretaban en una estrategia global respaldada internacionalmente, que llevaría al país al desarrollo. Según el

²⁰³ “El doctor Méndez dice que el documento de la OEA de que se viene hablando fue redactado por personas de gran relieve intelectual y con amplios conocimientos de los problemas que afronta la América Latina en su desarrollo. Agrega que por tratarse de un documento para su estudio, no es con temor que sea objeto de un amplio análisis, el que por al contrario considera saludable. Le preocupa sí, que en la Comisión al Consejo se presenten con tesis encontradas sobre temas fundamentales que habrán de debatirse en Montevideo, por cuanto ello le resta solidez a la presentación de los puntos de vista acogidos por este organismo. Trae a colación la “operación Colombia” a la cual formula una serie de reparos sobre su consistencia y viabilidad. Finaliza su exposición diciendo, que el fin que persigue al promover este cambio de ideas sobre los documentos objeto de estudio en la Comisión, entre ellos la “operación Colombia”, no fue otro que el buscar una orientación para el Consejo en las deliberaciones de aquellos [...] Se discuta en la Comisión, por cuanto sea en el evento de que ella fuera aprobada, no sería conducente llevarla a la conferencia de Montevideo por cuanto los fines que se persiguen en esta son muy otros. Cree sí sería de desear, que los miembros del Consejo en la Comisión aludida no hicieran ostensible sus críticas sobre el sistema de Planeación en Colombia, tan atildado en el exterior, por ser una actitud que no deja de ofrecer sus inconvenientes, y por la imposibilidad de modificarlo, al menos por ahora, si tal se concluye” Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, “Acta 65”, Bogotá 6 de julio de 1961, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 62, caja 7, folios 1567.

²⁰⁴ La misma decisión se tomó al interior del país, pues “en uso de la palabra el doctor Jorge Méndez, manifiesta que en vista de la gran publicidad que se le ha dado a la “operación Colombia”, documento elaborado por el doctor Currie, quiere consultar la opinión del Consejo [...] el Consejo no cree pertinente hacer declaración alguna sobre la materia”. Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, “Acta 67”, Bogotá 27 de julio de 1961, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 62, caja 7, folios 1571-1572.

²⁰⁵ Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, “Acta 67”, Bogotá 27 de julio de 1961, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 62, caja 7, folios 1571-1572.

²⁰⁶ Alberto Lleras Camargo, “Discurso Presentación Programa Nacional de Desarrollo”, Bogotá 20 de diciembre de 1961, en Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, Repositorio Virtual DNP, 11.

presidente, “lo que el Gobierno quiere decirles a los colombianos hoy, hay suficientes elementos de juicio para pensar que el tiempo de la aventura se ha extinguido [...] Que si Colombia está en condiciones de solicitarla y obtenerla, es porque desde hace tres años estamos examinando con nuestros propios ojos cual es la problemática del país y podemos hablar con más autoridad sobre ella que las gentes extrañas²⁰⁷”.

Aunque en ningún momento el primer mandatario hizo referencia a la *Operación Colombia*, comentó que el PND era sin duda el mejor camino para el país, por lo que toda la sociedad en su conjunto se debía unir frente a su ejecución en la próxima década²⁰⁸. En esto también enfatizaba el Ministerio de Hacienda en su informe anual de 1962, al señalar que “este primer gobierno del Frente Nacional puede estar y está satisfecho del país que entrega a su inmediato sucesor. Porque con la aprobación del Plan General de Desarrollo por el Banco Mundial y por el Comité ad hoc de la Alianza para el Progreso [...] concluye la más vasta tarea de preparación y de consolidación económica que gobierno alguno haya logrado a lo largo de la historia²⁰⁹”. En este caso se adicionaba la segunda estrategia de validación del PND, el respaldo al proceso de planeación por entidades internacionales que veían con buenos ojos el ejercicio realizado por las autoridades de planeación en el país²¹⁰. Todo lo anterior remarca la forma en la que la burocracia técnica colombiana, especialmente en el sector de planeación, entendía su nueva posición no solo local sino en relación a la cooperación internacional. El PND encarnaba un empoderamiento por parte de las autoridades colombianas, que si bien se valían del visto bueno de las agencias internacionales, establecían que la programación del desarrollo era su espacio de poder, y

²⁰⁷ Según el Presidente “a menos que la nación entera, su Estado, su industria, su agricultura, sus trabajadores, sus universidades, sus colegios y escuelas, entiendan que hay una misión para cada sector; y que si el esfuerzo no se –generaliza y coordina, la República no solamente seguirá siendo pobre y atrasada, sino peligrosamente inestable”. Alberto Lleras Camargo, “Discurso Presentación Programa Nacional de Desarrollo”, Bogotá 20 de diciembre de 1961, en Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, Repositorio Virtual DNP, 13.

²⁰⁸ Alberto Lleras Camargo, “Discurso Presentación Programa Nacional de Desarrollo”, Bogotá 20 de diciembre de 1961, en Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, Repositorio Virtual DNP, 13.

²⁰⁹ Ministerio de Hacienda, *Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional de 1962. Tomo I*, Compilado por Hernando Agudelo Villa (Bogotá: Imprenta Nacional, 1962), 227.

²¹⁰ El plan decenal de desarrollo es bueno: es importante; fue aprobado por el Banco Internacional y por el Comité *ad hoc* de la Alianza para el Progreso. Puede tener defectos; seguramente los tiene y ellos serán corregidos durante su ejecución con las adiciones y variaciones necesarias. El Gobierno del Presidente Valencia lo acogió totalmente y continuó las gestiones internacionales para su ejecución con el mismo interés y entusiasmo con que el Gobierno del Presidente Lleras lo había preparado y presentado. Era indispensable también continuar los esfuerzos hechos por el Gobierno anterior para consolidar el crédito internacional y para crear los medios de ayuda propia necesarios para recibir la cooperación financiera internacional. Ministerio de Hacienda, *Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional de 1963. Tomo I*, Compilado por Hernando Agudelo Villa (Bogotá: Imprenta Nacional, 1963), 128.

que dichas entidades externas tenían un papel asesor, financiador o facilitador, pero no de conducción sobre este tipo de asuntos internos²¹¹. En este caso, el Estado empezaba a contar con un conjunto cada vez más importante de intelectuales técnicos, por lo que ya no era necesaria la validación constante de los expertos internacionales de la política económica colombiana.

Parte de dicha situación era identificada un par de años después por el mismo Currie, que en una evaluación sobre la enseñanza de la economía en el país, planteaba que “me puedo imaginar a la nueva generación de economistas en Colombia diciendo: Currie sale con algunas ideas interesantes pero escribe literatura más bien que economía. No tiene facilidad para las matemáticas o la estadística, y mucho dudo que tenga siquiera idea acerca de lo que trata la programación lineal. Si esto realmente se afirma, la última parte es totalmente cierta, y en cuanto a lo primero es verdad que yo pienso en términos literarios más bien que matemáticos²¹²”. Lo anterior marca no solo un grado considerable de madurez dentro del posicionamiento de la planeación como saber de estado, sino un auto-reconocimiento por parte de los planificadores y las entidades del sector, que establecían sus espacios de poder ahora aprovechando el respaldo internacional, pero sin depender de este como único motor de posicionamiento.

2.4. Del crecimiento económico a la programación del desarrollo

Aunque en términos oficiales, el primer PND en Colombia fue el establecido en 1961, en términos prácticos, debido a la amplitud de su contenido y su ambición de afectar estructuralmente la economía y la sociedad colombiana, el plan creado por la Misión del BIRF puede ser entendido también como un ejercicio de planeación económica a gran escala para el país. Tal era la impresión que tenían Héctor Melo, Alberto Corchuelo y Antonio

²¹¹ Esto se puede observar en un artículo de 1964 “Todos los especialistas, profesionales, profesores, altos funcionarios de gobierno y dirigentes políticos entrevistados manifestaron que son partidarios de que se haga un esfuerzo tendiente a desarrollar y aprovechar en forma más intensa el talento y la capacidad nacionales, como instrumento para hacer más económica y eficiente la asistencia técnica, entre otras cosas mediante la eliminación de barreras culturales y de idioma. Existe la impresión general de que los países latinoamericanos ya cuentan con bastante personal idóneo que, por varias razones, no se aprovecha debidamente. Se lamenta que, siendo tan grande la necesidad de conocimientos especializados en todos los países, no haya estímulos, condiciones o planes para aprovechar ese valioso recurso existente” Editorial Economía Colombiana, “La administración pública en la América Latina”, Revista *Economía Colombiana*, Junio de 1964, 59.

²¹² Lauchlin Currie, *La Enseñanza de la Economía en Colombia* (Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, 1965), 25.

Hernández en un artículo que escribieron para la Revista *La Nueva Economía* en 1968, en el que señalaban que “a pesar de que el Programa de la Misión Currie se presenta tan sólo como un documento de trabajo o un anteproyecto que servía de base a un programa definitivo, habida cuenta de su carácter y alcances, que cubren todos los sectores de la economía nacional, justifica el tratamiento que le hemos dado en el presente trabajo, esto es, como un Programa Global de Desarrollo, definido como un avance a través de todo el sistema económico²¹³”. Desde la perspectiva de estos comentaristas, el informe desarrollado por Currie, más allá de un análisis del estado del país en 1950, guardaba dentro de sí una perspectiva clara sobre lo que debía ser el progreso nacional, y de lo que resultaba necesario hacer para enfrentar los problemas sociales (educación, salubridad, etc.) que tenía Colombia en ese momento²¹⁴.

El informe planteaba a la economía colombiana como un conjunto agregado de elementos interconectados y co-dependientes, que únicamente a través de un impulso masivo sobre el aparato productivo, podía alcanzar el gran empujón que las teorías de la modernización planteaban como camino hacia el desarrollo²¹⁵. En el documento se concebía la modernización como un proceso lineal, alcanzable en el punto óptimo de producción de bienes y servicios por una nación, momento a partir del cual los países en desarrollo se hacían capaces de superar la naturaleza pre-moderna de su economía, y asegurar el crecimiento permanente de su sistema productivo²¹⁶.

Este tipo de aproximación al problema de la planeación, acompañó al país durante los primeros años del sistema²¹⁷. En una entrevista del delegado por Colombia ante el BIRF en 1953, Martín del Corral, a la *Revista del Banco de la República*, el funcionario señalaba que

²¹³ Héctor Melo, Alberto Corchuelo y Antonio Hernández, “La planeación en Colombia: análisis de dos programas globales de desarrollo”, *La Nueva Economía*, junio de 1968, 83.

²¹⁴ “Este avance a través de todo el sistema económico o ataque global a los problemas de la economía, define ya en cierto grado el Programa y por lo mismo la concepción de Planeación que en él se encuentra, como la búsqueda de soluciones globales a problemas aparentemente aislados, pero en realidad íntimamente relacionados y que conforman un problema total, en este caso el bajo nivel de vida del pueblo colombiano. La planeación así considerada se enfrenta en las economías atrasadas, con un problema fundamental: la asignación de recursos. Dada la escasez de recursos económicos, principalmente de capital, que no alcanzan a satisfacer todas las necesidades, es imperioso lograr una utilización más económica y más productiva de todos ellos, como solución global al problema. En otras palabras, lograr una mejor asignación de los recursos” Héctor Melo, Alberto Corchuelo y Antonio Hernández, “La planeación en Colombia: análisis de dos programas globales de desarrollo”, *La Nueva Economía*, junio de 1968, 83-84.

²¹⁵ “Sólo mediante un avance a través de todo el sistema económico en favor de la educación, la salud, la vivienda, la alimentación y la productividad, puede romperse en forma decisiva el círculo vicioso de la pobreza, la ignorancia, la mala salud y la baja productividad. Pero una vez que se haya roto, el proceso de desarrollo económico puede ser automático, cada mejora conduce a otra y el nivel general se salva” Currie, *Bases de un programa de fomento para Colombia informe de una misión*, 410.

²¹⁶ Latham, “Modernization as Ideology”, 1-20.

²¹⁷ Villamizar, *Pensamiento económico en Colombia. Construcción de un saber*, 145-231.

la prioridad del país debía estar en asegurar que las energías y los recursos nacionales se canalizaran hacia donde mejor provecho se obtuviera de ellos²¹⁸, tratando en lo posible de evitar que las necesidades coyunturales o inmediatas distrajeran al gobierno del camino óptimo y eficiente hacia el progreso²¹⁹. En este caso, para Martín del Corral la prioridad estaba en organizar las fuerzas productivas del país, de tal manera que se hiciera posible alcanzar el gran empujón de la modernización²²⁰.

Acorde a lo anterior, en el informe de 1954 definían “la planeación económica consiste en definir la manera más eficiente de utilizar los recursos (D) para pasar de las condiciones presentes (B) a las condiciones ideales donde se cumplen los objetivos²²¹”. Es por lo anterior que Héctor Melo, Alberto Corchuelo y Antonio Hernández, señalaban en su artículo del 1968 que “el logro de un mayor bienestar no se constituye en un fin en sí mismo, sino más bien en un medio de romperlo de forma tal que permita operar adecuadamente a la máquina económica²²². En este sentido, el problema de “lo social” como objeto de interés por parte del Estado, emerge en este momento apenas como una categoría subsidiaria de los problemas económicos y productivos que enfrentaba el país. Los logros en áreas como la educación, la salubridad y el control de natalidad, se conciben en función de adecuar las fuerzas productivas nacionales para alcanzar el gran empujón modernizador.

No obstante, es importante destacar que desde ese momento ya se podían observar aproximaciones preliminares a la necesidad de pensar de manera más compleja el lugar de la planeación frente a la cuestión social. Así lo señalaba, por ejemplo, Jacques Torfs cuando apuntaba que “de otro lado será necesario, planificando el desarrollo del país, tener en cuenta un buen número de condiciones sociales que pueden influenciar decisiones sobre la

²¹⁸ Martín del Corral, “Declaraciones del Doctor Martín del Corral, Gobernador por Colombia del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento”, *Revista del Banco de la República*, septiembre de 1953, 973.

²¹⁹ Martín del Corral, “Declaraciones del Doctor Martín del Corral, Gobernador por Colombia del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento”, *Revista del Banco de la República*, septiembre de 1953, 973.

²²⁰ En una dirección similar se encaminaba el informe del Consejo Nacional de Planeación de 1954, documento en el cual es posible observar la centralidad de la planeación económica dentro de la actividad de esta entidad: “Para que la planeación científica de las actividades económicas sea posible, es indispensable disponer de datos bastante completos sobre cuatro grupos de condiciones económicas distintas. La naturaleza misma de esas condiciones definirá automáticamente las bases teóricas y prácticas de la obra de planeación que debe llevarse a cabo. Esas condiciones son las siguientes: A. Las características históricas de la economía nacional. B. Las condiciones económicas actuales. C. Las metas y objetivos a largo plazo que sería deseables perseguir. D. Los recursos disponibles tanto físicos como financieros y humanos, para lograr esas metas”. Consejo Nacional de Planificación, “Informe Anual del Consejo Nacional de Planificación”, Bogotá 1954, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Caja 2, Carpeta 21, Folio 238.

²²¹ Consejo Nacional de Planificación, “Informe Anual del Consejo Nacional de Planificación”, Bogotá 1954, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Caja 2, Carpeta 21, Folio 238.

²²² Héctor Melo, Alberto Corchuelo y Antonio Hernández, “La planeación en Colombia: análisis de dos programas globales de desarrollo”, 85.

utilización de los recursos nacionales²²³”. En este caso, Torfs reconocía que “la ciencia económica puede aún prescribir soluciones poco humanas pero eso naturalmente no se puede aceptar en programas prácticos que tienen como objeto el aumento del nivel de vida del pueblo, no solamente a largo plazo sino también a la mayor brevedad posible²²⁴”. Para este economista resultaba claro que si las medidas económicas no representaban un mejoramiento en la calidad de vida de las personas, ningún tipo de planeación económica podía mantenerse a lo largo del tiempo²²⁵. Parte de ello se puede observar también en un artículo de Esteban Nagy para la revista *Economía Colombiana* de 1956, en que destacaba que “en la planificación del desarrollo económico y social de un país el planificador tiene siempre como su principal tarea el arbitraje entre las necesidades y posibilidades económicas del país y la distribución de las disponibilidades financieras a su alcance, en función del consumo y de la producción en la economía nacional²²⁶”. La introducción de la variable humana ya empezaba a convertirse en una obligación para los planificadores, que ahora debían encargarse de la planificación del desarrollo económico y social.

Proceso que se reforzó con la llegada a Colombia del grupo de trabajo *Economía y Humanismo* del sacerdote francés Joseph Lebret. El trabajo de este último fue fundamental en el cambio entre la planificación económica como concepto puramente economicista, y la programación del desarrollo como una noción fundada en el hombre y la sociedad. En este sentido, según Héctor Morales Velandia en un artículo para *Economía Colombiana* en 1956 “la economía humana es una economía de las necesidades: dar al hombre la satisfacción de sus exigencias naturales [...] estas sirvieron de base para el reciente estudio realizado en Colombia por la Misión Economía y Humanismo²²⁷”. Como mencionaba Morales, la Misión Economía y Humanismo del Padre Lebret dio forma y fuerza a esta noción del desarrollo

²²³ Consejo Nacional de Planeación, “Una Política de desarrollo económico”, Bogotá noviembre de 1952, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 57, Caja, 7, Folio 680.

²²⁴ Consejo Nacional de Planeación, “Una Política de desarrollo económico”, Bogotá noviembre de 1952, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 57, Caja, 7, Folio 680.

²²⁵ Sobre este tema también se reflexionaba en una nota editorial de la *Revista Semana* en 1955, según la cual “la preponderancia del hombre político, que mantuvo enardecida la existencia nacional durante el siglo pasado, viene cediendo a favor del hombre económico [que] plantea ahora inquietudes más directamente relacionadas con el bienestar común”. En este caso se puede observar que la idea de un manejo racional de la economía tenía que estar mediada por la consecución de beneficios materiales para la población, para la cual, dentro de la realidad material del país se hacía insostenible apoyar a un gobierno en función de promesas futuras de bienestar que no resultaban del todo satisfactorias. Sección Nación, “Planeación”, *Revista Semana*, Septiembre de 1955, 26.

²²⁶ Esteban Nagy, “Algunos aspectos de la planificación económica en Colombia”, *Revista Economía Colombiana*, Septiembre de 1956, 519.

²²⁷ Héctor Morales Velandia, “Economía Humana”, *Revista Economía Colombiana*, enero de 1957, 20-21

enfocado en las necesidades humanas. A diferencia de sus predecesores (informes del BIRF y CEPAL) el informe de la Misión Economía y Humanismo se enfocó fundamentalmente en las necesidades y carencias sociales de la población colombiana. La misión se concentró en destacar los altos niveles de pobreza, analfabetismo y la poca higiene que evidenciaba la población, y como todos estos elementos daban como resultado grandes carencias en la calidad de vida material de la población²²⁸.

En este caso la transformación en la categoría de lo social resultaba clara, pasando de ser un elemento subsidiario de lo económico, a una preocupación institucional relacionada con las falencias materiales de la población²²⁹. La introducción de estas ideas a través de miembros de la Iglesia facilitaba el desarrollo de un discurso enfocado en los problemas sociales del país, sin caer de manera inmediata tras la estigmatización de la amenaza comunista. Así lo veía por ejemplo, Alberto Ruiz Novoa, quien señalaba “Ahora el Padre Lebre, con su doble autoridad de católico y economista, que analiza los problemas materiales sin perder de vista que el fin principal de todo estudio económico debe ser el hombre como ser racional, poseedor de un alma inmortal y con derecho a una vida espiritual y física acorde con su condición de ente humano, nos enseña con franqueza casi ruda los defectos de nuestra estructura económica y social²³⁰.” Desde esta misma tradición actuó el padre Germán Guzmán Campo, con la Comisión de Estudios sobre la Violencia en Colombia, que también ayudó a dar forma al problema de lo social en país²³¹.

El sistema de planeación colombiano no podía ser indiferente a estas nuevas circunstancias, por lo que los estudios sociológicos a propósito del problema de lo social, y

²²⁸ “Tras la simplicidad de su enunciación, la respuesta de “Economía y Humanismo” a la aterradora realidad socio-económica de la nación es de una profundidad y de un alcance político difícilmente ponderable. Se trata, nada menos que de emprender en Colombia la complejísima tarea de crear una civilización, una vida civil y urbana en el orden económico dentro del cuadro de un orden de cultura auténtica, sacando a la población del estado sub-humano de selvatismo incivil y de incomunicación casi animal, en el cual se asfixian casi todos sus habitantes, considerados los unos respecto de los otros”. Casi todos los aspectos de la vida rural y urbana analizados por la misión económica de “Economía y Humanismo” demostraron la ausencia en Colombia de un sentido humano de comunidad social. Tanto los arrabales de las ciudades que hacían a millares de familias obreras sin arraigo vital, como los campos donde habitan como alimañas los siete millones de labriego, pastores y pescadores del país, carecen de los servicios culturales, sanitarios, de los consuelos y recursos normales e intelectuales, de los medios de comercio material más necesarios para la existencia de una persona” Fernando Guillén Martínez, “Urbanizar o desaparecer”, *Revista Semana*, enero de 1958, 1

²²⁹ El trabajo del Padre Lebre y su equipo daban cuenta de una serie de problemas, especialmente en las zonas rurales del país, que provenían de un sector de la iglesia que empezaba a sentir los problemas sociales de una manera diferente al discurso tradicional del sacrificio y el sufrimiento terrenal, que con el paso de la década se haría cada vez más importante atrayendo a otras figuras del clero colombiano y Latinoamericano.

²³⁰ Alberto Ruiz Novoa, “Misión Lebre”, *Economía Colombiana*, febrero de 1957, 463.

²³¹ Jaramillo Martín, *Pasado y presente de la Violencia en Colombia: estudio sobre la comisión de Investigación*, 68-100

cómo enfrentarlo, alimentaron el PND. Así, al momento de definir la labor de la planeación Jorge Rivera Farfán señalaba que:

La planificación, tal como se le conoce hoy, es un producto de intensa evolución de ciencias y artes concurrentes, encaminadas al aprovechamiento del medio y sus recursos por el hombre como individuo, y por la comunidad como conjunto social. La planificación se entiende como un proceso racional y objetivo, compuesto de etapas entrelazadas y progresivas, tendiente al desarrollo unificado de los recursos naturales y humanos para levantar los niveles de vida de los habitantes de un país²³².

En este caso se destaca como fin inmediato de la planeación crear las condiciones para levantar los niveles de vida del país, siendo esto parte del perfeccionamiento del cuerpo social, que proviene únicamente del desarrollo y la modernización. Todo este proceso según el artículo de Héctor Melo, Alberto Corchuelo y Antonio Hernández, comentado antes, se asemejaba al “diagnóstico médico, y busca saber el comportamiento presente del paciente, con una buena referencia a lo que ha sido su estado de salud en el pasado, para fijar los problemas y escollos que ella habrá de afrontar en el futuro²³³”. En este sentido, aunque la idea del crecimiento económico no desaparece, la concepción del desarrollo y la modernización como un proceso unificado entre el aparato productivo y el conjunto social, toma importancia dentro de la filosofía de actuación que anima al sistema de planeación²³⁴.

Este informe muestra como “lo social” ya es una preocupación básica del Departamento Administrativo de Planeación, y en este sentido la construcción de indicadores técnicos que permitan realizar un seguimiento de las deficiencias sociales se convierte en una prioridad para la entidad²³⁵. Lo anterior también respondía a los compromisos que Colombia

²³² Jorge Rivera Farfán, “Qué es la planificación”, Revista Economía Colombia, mayo de 1958, 278.

²³³ Héctor Melo, Alberto Corchuelo y Antonio Hernández, “La planeación en Colombia: análisis de dos programas globales de desarrollo”, 88.

²³⁴ Esta idea se puede rastrear en un memorándum sobre los problemas pendientes del Departamento Administrativo de Planeación en 1963, en que se evaluaban los avances realizados por el grupo de programación social: “En relación con el programa básico de trabajo del grupo, o sea la programación del Desarrollo Social, el estado de las labores puede resumirse así: 1-Conceptos básicos: Se han desarrollado casi completamente los conceptos básicos sobre “desarrollo social”, específicamente en cuanto al proceso de desarrollo, la condición social, el nivel de vida y programación integrada de elevación de nivel de vida. Se han preparado un documento en el cual se exponen detalladamente los resultados de las investigaciones en este campo [...] Muestra Nacional del Nivel de Vida: Se ha preparado completamente un proyecto de “muestra Nacional de Nivel de Vida” que permita medir rápidamente y a base de la técnica de muestreo de actuales condiciones de existencia de la comunidad. Se han iniciado también los trabajos complementarios para programar la tabulación y ejecución de la muestra”. Departamento Administrativo de Planeación, “Memorándum sobre los problemas pendientes del Departamento Administrativo de planeación a la fecha de entrega del cargo”, Bogotá 1962, AGN, Departamento Nacional de Planeación, carpeta 23, caja 3, folios 486-487.

²³⁵ A propósito de esto se pronunciaba Saúl Katz en las páginas de *Economía Colombiana* en 1964, en un artículo titulado “Administración de la planificación para el desarrollo” en el que señalaba que “La planificación para el desarrollo es un proceso que envuelve la dirección y la aceleración de cambios importantes en la estructura de la sociedad. El hecho de que se trata de un proceso se deduce de la naturaleza misma del desarrollo y de las perspectivas y las dimensiones de la planificación”. A lo que posteriormente agregaba “El desarrollo es el cambio dinámico de una sociedad, integra una condición de vida nacional a otra, con la connotación de que la nueva condición es preferible. En el pasado, estos cambios se describieron en términos de estados relativos de bienestar material y generalmente se midieron en términos

había adquirido en el marco de la Carta de Punta del Este, y la Alianza para Progreso, en materia de planeación y programación del desarrollo²³⁶. En este caso se reconocía que la vinculación al proyecto de la Alianza para Progreso implicaba un compromiso con la noción de Programación del Desarrollo a un nivel que conjugaba lo económico con lo social, desde un enfoque respetuoso del libre mercado y la empresa privada. En este sentido, según el Ministerio de Hacienda “con anterioridad a este programa se consideraba que la ayuda externa debía concretarse al campo estrictamente económico, o sea al financiamiento de empresas “rentables”; y no se concebía que tal financiación pudiera ser orientada al campo social. La Alianza para el Progreso representa un cambio radical en este criterio, por cuanto propende por una política que busque el desarrollo económico, pero atendiendo de manera urgente y simultánea al aspecto social”²³⁷.

Un documento interesante del periodo fue el presentado en 1964 por el Departamento Administrativo de Planeación titulado “Evaluación de los Recursos Humanos en Colombia”. Con este informe se pretendían establecer los parámetros de una investigación que permitiera al Departamento Nacional de Planeación observar el estado de las capacidades intelectuales de la población colombiana para el cumplimiento de las metas de desarrollo trazadas en el PND de 1961²³⁸. En este sentido, “cuando se planea o se programa la aceleración del cambio en las formas de vida de ciertos pueblos, no siempre se han considerado la totalidad de elementos que, influyéndose recíprocamente, inciden sobre la dinámica o conjunto de leyes

puramente económicos [...] En forma más reciente, se ha aceptado en grado cada vez mayor el criterio de que el desarrollo implica un cambio importante en la estructura de la sociedad”. Saúl Katz, “Administración de la planificación para el desarrollo”, *Revista Economía Colombiana*, junio 1964, 36.

²³⁶ En su informe de 1961, el Ministerio de Hacienda colombiano reconocía dicha situación: La Carta de Punta del Este va a ser fundamental para el desarrollo económico y social de Latinoamérica en los años futuros. No hay duda de que el programa de la Alianza para el Progreso, que se ha concretado en la Carta de Punta del Este, implica una verdadera revolución en el sistema interamericano, no sólo desde el punto de vista de las posibilidades materiales que se van a alcanzar, sino también en cuanto a la transformación doctrinaria que representa el programa [...] la Carta de Punta del Este consagra como principio fundamental la programación del desarrollo, sin que ello signifique menoscabo al sistema de la empresa privada. Tal paso significa un avance muy positivo en cuanto a la concepción sobre los instrumentos que deben utilizar los países atrasados para superar las etapas del subdesarrollo económico y social- Ministerio de Hacienda, “Declaraciones al programa cinco reporteros y el personaje semanal, sobre los resultados de la conferencia de punta del este” en *Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional de 1961. Tomo I*, compilado Hernando Agudelo Villa (Bogotá: Imprenta Nacional, 1961), 21-22.

²³⁷ Ministerio de Hacienda, “Declaraciones al programa cinco reporteros y el personaje semanal, sobre los resultados de la conferencia de punta del este” en *Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional de 1961. Tomo I*, 21-22.

²³⁸ “El punto de partida –no siempre claro- de dicho esfuerzo, que día a día tiende a ser más deliberado y consciente y que se expresa formalmente en planes y programas de desarrollo está representado por las posibilidades concretas y reales del país de que tratasen de tomar en cuenta, entonces sus esfuerzos económicos, los elementos del anterior desarrollo histórico, el grado general de la cultura e ilustración del pueblo y todos aquellos restantes factores que inciden en la marcha del progreso. Se intenta a veces iniciar este proceso a partir de aquellas relaciones históricas y sociales que son actuales pero que evolucionan permanentemente con mucho dinamismo, contradicciones y problemas”. Departamento Nacional de Planeación, “Evaluación de los Recursos Humanos en Colombia”, Bogotá diciembre de 1964, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 50, caja 60, folio 1.

que regulan su transformación. Con frecuencia se ha olvidado al hombre y su papel en la sociedad y en la economía²³⁹”. A lo que agregaba el informe después:

Es reciente, pues, la apreciación de los recursos humanos como insumo crítico de una economía en proceso de crecimiento. Desde el punto de vista cuantitativo una población joven y en crecimiento, potencialmente está en capacidad de suministrar abundante mano de obra [...] Otros enfoques más amplios consideran las relaciones que guardan los seres humanos con los procesos de desarrollo económico y social, ya no solo asumidos en su dimensión de productores, sino como beneficiarios u objetivo final del desenvolvimiento socio-económico. En este caso las metas del proceso, basadas en una mejor organización productiva, envuelven una programación social de los consumos que signifiquen al mismo tiempo el incremento de la producción y el reparto social de los nuevos volúmenes de la renta nacional²⁴⁰.

El documento partía del reconocimiento del factor humano como un componente esencial de los procesos de desarrollo, evidenciando que tradicionalmente “los modelos de planificación general aplicados en Colombia, como en otros países latinoamericanos, llevan implícita la suposición de que existirán los ingenieros, técnicos, médicos, enfermeras, arquitectos, dibujantes y trabajadores manuales calificados necesarios al proceso de modernización de la economía y para su acelerado crecimiento [...] muchos proyectos para los cuales se disponía de recursos, pero no de hombres bien preparados profesionalmente, ha demostrado lo que significa esta perspectiva incompleta del desarrollo económico-social²⁴¹”. En función de lo anterior, se recomendaba al gobierno nacional destinar recursos para la realización de una evaluación general de las capacidades del capital humano colombiano²⁴², puesto que hasta ese momento, únicamente existían aproximaciones parciales posibilitadas por las iniciativas del Departamento Nacional de Planeación y otras organizaciones como el recién creado SENA y el ICETEX²⁴³.

²³⁹ Departamento Nacional de Planeación, “Evaluación de los Recursos Humanos en Colombia”, Bogotá diciembre de 194, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 50, caja 60, folio 1-2.

²⁴⁰ Departamento Nacional de Planeación, “Evaluación de los Recursos Humanos en Colombia”, Bogotá diciembre de 194, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 50, caja 60, folio 2-3.

²⁴¹ Departamento Nacional de Planeación, “Evaluación de los Recursos Humanos en Colombia”, Bogotá diciembre de 194, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 50, caja 60, folio 17.

²⁴² En este sentido, dada la importancia de esta información para el cumplimiento del PND, se recomendaba crear un “nuevo grupo de coordinación, integrado por funcionarios del Departamento Administrativo de Planeación, del Ministerio de Educación Nacional, del Fondo Universitario, de la Asociación Colombiana de Universidades y del ICETEX se ocupa de preparar medidas concretas para el propósito ya señalado. El establecimiento de estos servicios dentro de la actual Estructura Administrativa del Gobierno se consideró, por el Grupo de urgencia, inaplazable para que le país pueda formular y adoptar una política nacional de recursos humanos a corto y largo plazo y, pueda llevar a la práctica las acciones correspondientes”. Departamento Nacional de Planeación, “Evaluación de los Recursos Humanos en Colombia”, Bogotá diciembre de 194, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 50, caja 60, folio 53.

²⁴³ Con Todo, el departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos por intermedio de su Sección de Programación del Desarrollo social, para subsanar este vacío inicio sus propias investigaciones y promovido y fomento la labor de examen de los recursos humanos a la lis de los requerimientos derivados por el General de Desarrollo. Es así como ha venido cooperando con el SENA y con el

Este estudio entonces se encuadra la preocupación adquirida por las autoridades nacionales, a propósito no solo de los problemas sociales de la población, sino de la capacidad misma de la nación para alcanzar el desarrollo. Este proceso de transformación desde una planeación del crecimiento económico, a una programación del desarrollo, encuadra la evolución de un conjunto de ideas que encontraron “lo social” como un componente ineludible dentro de lo económico y lo político.

2.5. Conclusiones del periodo

El periodo comprendido entre 1958 y 1965 dio forma a las bases del saber de la planeación en Colombia. Durante estos años, tanto desde el punto de vista institucional como de cuerpo burocrático, el sistema de planificación se estableció en torno a la Programación del Desarrollo como tecnología de gobierno. Esto también le permitió al sistema de planeación evolucionar de manera paulatina hacia una visión más compleja de la sociedad, en la que el descubrimiento de “lo social”, convirtió a la planificación en una herramienta central en la consolidación de la idea de planear el desarrollo desde una visión que ambicionaba, no solo el crecimiento económico, sino la formación de un pueblo moderno y desarrollado. En este sentido, planeación empezó a convertirse en el espacio donde nace el gobierno de la sociedad, mientras esta se hace cada vez más compleja en sus dinámicas, la misión del PND es regular ese cambio a través de las herramientas gubernamentales técnicas y científicas, legitimadas en argumentos de la razón y la lógica moderna, que para ese momento están más allá de los partidos.

Dichas herramientas, proporcionadas y facilitadas por la CEPAL y las nacientes facultades de economía del país, le otorgó al Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y al Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos los elementos necesarios para dar forma a los nuevos intelectuales técnicos del sistema, dotados

ICETEX en sus investigaciones específicas y con otros organismos preocupados por el problema [...] durante algunos meses de 1962, quien escribe este informe participó en la preparación de un trabajo destinado a relieves la importancia de un refinanciamiento del SENA para aumentar su capacidad de servicio. En el mismo año se hicieron esfuerzos diversos para coordinar la actividad de investigación sobre recursos humanos, como acción previa a la de proponer una política nacional en este campo, estrechamente relacionada con la política y los planes de desarrollo económico y social. Departamento Nacional de Planeación, “Evaluación de los Recursos Humanos en Colombia”, Bogotá diciembre de 1964, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 50, caja 60, folio 17.

de la legitimidad que les daba su dominio del saber experto de la economía, se convierten en los diseñadores del curso de la sociedad a través del poder del Estado y su hoja de ruta, que era el PND. Lo anterior creó un ambiente de auto-reconocimiento entre dicho cuerpo de profesionales y funcionarios, que se expresó en una conciencia de grupo o gremio de intereses, que se extendió más allá de los márgenes del Estado, en entidades como la SEAP. Esto sin perder de vista en ningún momento, que dicho empoderamiento generó resistencias y fragmentación en esos mismos grupos de intereses. En este sentido, el periodo estudiado da cuenta de un conjunto amplio y diverso de tensiones a propósito de la consolidación del saber de la planeación.

CAPÍTULO 3

LA ESTABILIZACIÓN DE LA PLANEACIÓN EN COLOMBIA: MODERNIZACIÓN ESTATAL 1966-1970

Según los representantes por Colombia ante la CEPAL, después de las sesiones de dicha organización en Santiago de Chile de 1961:

Entre todos, Colombia, parece ser el país que tiene el sistema planificador más balanceado y permanente. Sacamos la impresión, y así parece haberlo pensado la generalidad de los Delegados, que nuestra Planeación es la que con más método y sistemáticamente ha emprendido el examen de su estructura económica, y la que ha logrado mayores avances en la constitución de organismos permanentes, que no se limitan a escribir informes, sino que cuentan, o van contando poco a poco, con la estructura técnica y la capacidad de influencia administrativa para vigilar el cumplimiento de los Planes y Programas, y para revisar adecuadamente el curso de los mismos a través del tiempo²⁴⁴.

El sentimiento de satisfacción que expresaba la Comisión, y que predominaba en las entidades económicas del Estado después de la presentación del Plan Nacional de desarrollo (PND) de 1961, era el resultado del trabajo mancomunado y exitoso que los funcionarios colombianos habían adelantado con la CEPAL, y que ahora era seguido con admiración por otros países de la región. Desde la perspectiva de Jorge Mejía Palacio, Ministro de Hacienda en ese momento, lo alcanzado por la administración de Alberto Lleras Camargo y el sistema de planeación era una verdadera revolución económica no sólo para Colombia, sino para el continente, que ahora tenía a su alcance una alternativa real de Desarrollo Programado, que era respetuosa del capital y el sistema de mercado²⁴⁵. Para el Ministro Mejía Palacio, bajo estas condiciones el país se posicionaba de manera óptima frente de los retos regionales derivados de la Alianza para el Progreso, y estaba asegurando su propio desarrollo como nación²⁴⁶.

²⁴⁴ “Informe Comisión Colombia Reunión CEPAL”, Bogotá Mayo de 1961, AGN, Fondo Departamento Nacional de Planeación, Caja 5 carpeta 41 folios 370.

²⁴⁵ Ministerio de Hacienda, *Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional de 1962. Tomo I*, Compilado por Hernando Agudelo Villa. Bogotá: Imprenta Nacional, 1962, 54-55.

²⁴⁶ Declaraciones del Ministro de Hacienda al Diario el Tiempo en 1962 “-Señor ministro: usted, que tiene fama de ser un hombre objetivo y que por haber estado tanto tiempo en el exterior es imparcial, ¿qué concepto tiene de la administración Lleras en general? -A mi modo de ver, la revolución iniciada por el Presidente Lleras, y que ahora continuará con vigor creciente el Presidente Valencia, es la verdadera respuesta de América a la revolución de Fidel Castro. Ambas tienen los mismos objetivos de progreso económico y social, la primera dentro de la libertad, la segunda por la esclavitud. Con el resultado por contraste, de que mientras en Colombia el mayor problema es el exceso de alimentos, en Cuba están llegando a racionamientos tan drásticos como los de los países beligerantes durante la segunda guerra mundial. Tanto es así, que el acta de Punta del Este, que es el desafío colectivo de América a la injerencia marxista leninista, no hizo otra cosa que

Este fue el ambiente de optimismo en el cual se presentó la transición entre los gobiernos de Alberto Lleras Camargo (1959-1962) y Guillermo León Valencia (1962-1966). Sin embargo, dicho entusiasmo duró poco. Esto por el conjunto de dificultades económicas, sociales y políticas que tuvo que sortear el nuevo gobierno. En materia económica, la situación del país acusaba un desgaste importante, principalmente por la baja en los precios internacionales del café y el déficit en la balanza de pagos.²⁴⁷ Esto limitaba la capacidad de acción del Estado, y debilitaba la confianza externa en la economía colombiana, por lo que el acceso a crédito internacional se vio fuertemente reducido a lo largo del periodo, y entidades como el Banco Mundial empezaron a presionar al Estado colombiano para que tomara medidas rápidas de compensación, que ayudaran a estabilizar la situación financiera del país²⁴⁸. Todo esto tuvo un impacto negativo sobre las expectativas de éxito del PND, que rápidamente empezó a carecer de fondos para su implementación.

A ello se sumaba que el Frente Nacional tampoco resultó efectivo para eliminar la violencia política en las zonas rurales de Colombia, que en esos años empezó su desplazamiento de la oposición liberal-conservadora, hacia la confrontación armada entre movimientos guerrilleros (FARC-EP y ELN) y el Estado. La debilidad del sistema también se manifestó en otros ámbitos de la sociedad colombiana. Por ejemplo, sectores tradicionalmente alineados con la élite política del país, como la iglesia católica, empezaron a fragmentarse. Una parte del clero se distanció de los partidos, y empezó a desafiar de manera activa y directa el statu quo bipartidista, bajo la influencia de la Teología de la Liberación²⁴⁹. Esto también se vivió al interior de las universidades, que a lo largo del periodo desarrollaron un espíritu contestatario y revolucionario, que enfrentó el cierre democrático sucedido en el marco del Frente Nacional²⁵⁰.

recoger en esencia lo que Lleras había pensado ya para Colombia y estaba ejecutando. Porque cuando aquel documento se firmó hace un año cabalmente, Colombia había establecido adecuados organismos de planeación; elaborado un plan cuatrienal de inversiones públicas; trabajado intensamente en la redacción de un Plan General de Desarrollo de diez años; aprobado la reforma tributaria e iniciado la discusión sobre la reforma agraria. Fue una anticipación afortunada que nos coloca en primera fila en la movilización para el progreso del continente". Ministerio de Hacienda, *Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional de 1962. Tomo I*, Compilado por Hernando Agudelo Villa. Bogotá: Imprenta Nacional, 54.

²⁴⁷ Villamizar, *Pensamiento económico en Colombia. Construcción de un saber*, 266-269

²⁴⁸ Villamizar, *Pensamiento económico en Colombia*, 266-269

²⁴⁹ Esta corriente de pensamiento, derivada de las ideas del Concilio Vaticano II de principio de los 60, se extendió por toda Latinoamérica bajo las banderas del compromiso social por los pobres y los marginados, e invitó a muchos religiosos y religiosas a participar de las luchas y movilizaciones populares del continente en ese momento - Villamizar, *Pensamiento económico en Colombia*, 279-285

²⁵⁰ "Diana Bonnet en Charlas sobre la historia" por Escuela de Ciencias Humanas, Universidad del Rosario, 11 de Marzo 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=6fRloLNry8s> - En este caso, inspirados por el triunfo de la Revolución Cubana, múltiples sectores estudiantiles críticos frente al sistema político, se organizaron en función de transformar la sociedad. Gran parte de este cambio social,

Todo este descontento se manifestó, en lo político, en la baja participación electoral que tuvieron las elecciones de 1966, en las que sólo el 40% del censo electoral acudió a las urnas, ello a pesar de la candidatura en los comicios de uno de los líderes liberales más importantes de la historia del partido: Carlos Lleras Restrepo. Este último se llevó la victoria con menos de 2 millones de votos, sobre José Jaramillo Giraldo de la Alianza Nacional Popular (ANAPO) y Gabriel Antonio Goyeneche que se inscribió en calidad de Liberal Independiente. Lo anterior, en parte era resultado del estancamiento ideológico que sufrían ambas colectividades, que inmersas en su dominio asegurado del Gobierno, diluyeron sus diferencias debido a la ausencia de competencia político-electoral. Esto dio lugar a la aparición y empoderamiento de nuevos partidos como el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), la ANAPO y el Partido Comunista²⁵¹. Cuatro años después, en las elecciones presidenciales de 1970, el deterioro del sistema se hizo más agudo, cuando en medio de un ambiente de fraude electoral, se proclamó como vencedor por un margen mínimo (menos de 100.000 votos) al conservador Misael Pastrana Borrero, sobre el candidato de la ANAPO y ex-presidente del Régimen Militar Gustavo Rojas Pinilla. Lo anterior, con o sin manipulación electoral, resulta indicativo del agotamiento que vivía el sistema frentenacionalista a finales de los años 60.

Lo anterior marca entonces la paradoja característica de la administración del Liberal Carlos Lleras Restrepo, puesto que mientras el sistema del Frente Nacional se desmoronaba poco a poco, y el ambiente social y económico era incierto, el presidente logró adelantar una de las mayores transformaciones institucionales vividas por Colombia en toda su historia²⁵². Lleras Restrepo, que contaba con una larga experiencia nacional y latinoamericana en materia de administración y economía pública, estableció una serie de medidas que ayudaron a superar de manera rápida la emergencia económica en que se encontraba Colombia. El eje

político, económico y cultural quedó consignado en la figura de Camilo Torres, el “Cura Guerrillero”. Este intelectual y sacerdote colombiano, pionero de la sociología nacional, acompañó y apoyó múltiples luchas sociales, primero como activista, y luego desde el movimiento guerrillero, en el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Esto lo convirtió en una figura central dentro del descontento de la juventud colombiana frente a la inmovilidad del sistema político, puesto que Torres encarnó la importancia que podían adquirir los jóvenes que, desde la región y/o la academia, tomaban las banderas de la lucha contra un régimen bipartidista. Lo anterior, dentro de un proceso que se entendía como continental, pues el ELN como organización revolucionaria tuvo sus raíces en (1) la expansión de las ideas de la Revolución Cubana por América Latina, y (2) la Teología de la Liberación, que inspiró a varios religiosos a unirse a las finales de esta guerrilla. Consultar: Jaime Arenas, *La guerrilla por dentro* (Bogotá: Ícono, 2009).

²⁵¹ Villamizar, *Pensamiento económico en Colombia*, 279-285

²⁵² Jaime Vidal Perdomo, “Reforma Administrativa de 1968: antecedentes, teoría de la organización y funcionamiento, sus principales consecuencias”, *Vniversitas* (2009): 318-334

central de la política económica fue el establecimiento de un mecanismo de devaluación monetaria programada, paulatina y gradual, que recuperó en corto tiempo la estabilidad económica del país, evitando la especulación y generando confianza en los empresarios locales e inversionistas externos²⁵³. El mandatario liberal también emprendió un programa de fomento a nuevas exportaciones diferentes al café, tratando de alcanzar una mayor diversidad exportadora que hiciera a Colombia menos susceptible y dependiente del precio internacional de ese producto, y que al mismo tiempo diera un nuevo impulso al sector industrial del país²⁵⁴.

En materia política, el foco de Lleras Restrepo estuvo puesto en la reforma administrativa de 1968, que a pesar de la fiera oposición que enfrentó en el Congreso de la República, implantó un matiz tecnocrático a la organización estatal y burocrática del país²⁵⁵. Estos cambios incluyeron temas como la instauración de la carrera administrativa, el rediseño del sistema nacional de planeación y la reorganización de Estado a través de sectores de gobierno encabezados por los ministerios²⁵⁶. En este sentido, con la reforma del 68 se trató de racionalizar la composición y organización de las entidades, evitando la duplicación de funciones, e incluyendo a la planeación como uno de los componentes centrales de toda la actividad estatal²⁵⁷.

Este capítulo busca explicar, para el caso de la planeación, cómo la transformación modernizadora del 68 fue posible, no sólo gracias al prestigio personal del presidente Lleras Restrepo, sino además al papel legitimador jugado por la Misión Harvard de 1965. Este equipo de expertos le otorgó a la renovación del sistema de planeación una justificación científico-técnica, que impulsó los vientos de cambio y transformación institucional, sobre los intereses partidistas, y en especial, sobre la resistencia de la burocracia colombiana tradicional frente a la reforma. Esto último, como se explicará más adelante, también se convirtió en el camino hacia la consolidación de una élite tecnocrática, que desde el

²⁵³ Carlos Caballero Argáez, “La impronta de Carlos Lleras Restrepo en la economía colombiana de los años sesenta del siglo XX” *Revista de Estudios Sociales* No. 33 (2009): 96-101

²⁵⁴ Carlos Caballero Argáez, “La impronta de Carlos Lleras Restrepo en la economía colombiana de los años sesenta del siglo XX”, 96-101

²⁵⁵ Palacio, “Saber es poder: el caso de los economistas colombianos”, 170-185

²⁵⁶ Caballero Argáez, “La impronta de Carlos Lleras Restrepo en la economía colombiana de los años sesenta del siglo XX” 96-101

²⁵⁷ Jaime Vidal Perdomo, “Reforma Administrativa de 1968: antecedentes, teoría de la organización y funcionamiento, sus principales consecuencias”, *Vniversitas* (2009): 318-334

Departamento Nacional de Planeación empezó su expansión hacia otras instituciones económicas del Estado.

El capítulo se divide, primero, en una aproximación al momento de crisis a mediados de la década del 60 y los elementos centrales de la reforma de 1968, en lo relacionado con el sistema de planeación. Posteriormente, se describe la manera en la que este cambio impactó al cuerpo burocrático, y cómo este proceso ayudó a delimitar la manera en la que se constituyó la figura del tecnócrata del sector económico en Colombia. En un tercer momento se analizará el papel jugado por la Misión Harvard en el diseño institucional del Estado, dentro del marco de las teorías de la modernización, y el influjo de estas en América Latina. Finalmente, se formulan algunas conclusiones sobre el periodo.

3.1. La crisis del PND y la nueva reforma

Aunque Guillermo León Valencia, antes de iniciar su gobierno en 1962, se comprometió a continuar en la senda económica trazada por Alberto Lleras Camargo²⁵⁸, difícilmente el nuevo presidente podía estar dispuesto a afrontar los costos políticos y económicos que representaba la ejecución del PND del 61 en un contexto cada vez más difícil para el Estado. Lo anterior hubiera implicado no solo limitar la capacidad de acción del gobierno conservador sobre la economía nacional, sino que además lo obligaba a sobrellevar el impacto fiscal y presupuestal que representaba sostener un margen creciente de inversión para alimentar los proyectos programados por el presidente anterior²⁵⁹.

Por ello, en 1963, en una de las primeras evaluaciones adelantadas por Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda, los funcionarios señalaban que el marco de expectativas bajo el cual se organizó el PND había sido demasiado alto para la realidad política y económica que vivía el país en ese momento, y que los recursos reales que poseía,

²⁵⁸ Según Carlos Sáenz de Santamaría, en su intervención en la televisora nacional “El plan decenal de desarrollo es bueno: es importante; fue aprobado por el Banco Internacional y por el Comité *ad hoc* de la Alianza para el Progreso. Puede tener defectos; seguramente los tiene y ellos serán corregidos durante su ejecución con las adiciones y variaciones necesarias. El Gobierno del Presidente Valencia lo acogió totalmente y continuó las gestiones internacionales para su ejecución con el mismo interés y entusiasmo con que el Gobierno del Presidente Lleras lo había preparado y presentado. Era indispensable también continuar los esfuerzos hechos por el Gobierno anterior para consolidar el crédito internacional y para crear los medios de ayuda propia necesarios para recibir la cooperación financiera internacional” Ministerio de Hacienda, *Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional de 1963. Tomo I*, 128

²⁵⁹ Villamizar, *Pensamiento económico en Colombia*, 285-291

o podía conseguir el Estado colombiano en el exterior, no eran suficientes para el financiamiento de los proyectos programados para el decenio²⁶⁰. De igual manera, los informes advertían que el compromiso de muchas entidades nacionales con el PND no era del todo claro, y muchas de ellas estaban adelantando sus actividades sin atender las recomendaciones del sistema de planeación²⁶¹.

Aunque las señales eran preocupantes, desde el punto de vista de la administración de León Valencia, lo anterior no representaba una crisis, sino un reajuste de tiempos y condiciones para la ejecución del PND, acorde a las limitaciones económicas que afrontaba el gobierno en ese momento. Dicha idea fue defendida por el nuevo Ministro de Hacienda, Carlos Sáenz de Santamaría en 1963, en una entrevista que le concedió a la Televisora Nacional. Para el Ministro, la idea que se había construido en la mente de los colombianos, sobre *ríos de dinero* por parte de los Estados Unidos a Colombia, le hicieron gran daño a la credibilidad y legitimidad del PND, que desde su punto de vista se estaba ejecutando con mayor lentitud de lo esperado, pero dentro de un marco positivo en el que se debía dar mayor visibilidad a los avances reales y prácticos que se obtenían todos los días por parte del gobierno y los técnicos nacionales²⁶². Para el Ministro, era lamentable el pesimismo que se

²⁶⁰ Según Carlos Sáenz de Santamaría, en su intervención en la televisora nacional “Era indispensable indicar al país las posibilidades de ayuda externa que se presentaban con la Alianza para el Progreso. Sin embargo, dentro del estado de exageración, común a los distintos sectores de nuestro país, en los últimos años, las publicaciones repetidas sobre el mismo empréstito; la mala memoria de los colombianos para identificar el anuncio de un viaje de un director de un instituto, o la firma de un convenio de crédito, con informaciones que ocho o diez meses antes habían sido dadas como proyectos, sirvieron, a mi ver, para que el país organizara sus expectativas de ayuda externa sobre bases irreales. Es evidente que varios empréstitos llegaron al país en los últimos cuatro años. Sin ellos no habría podido terminarse el Ferrocarril del Atlántico; ni se habrían ampliado las plantas eléctricas de Bogotá, Medellín, Cali y Manizales; ni organizado la CVC; ni la Corporación del Valle del Magdalena; ni se habrían adelantado los trabajos importantísimos del Plan Vial; ni construido los barrios obreros que en varias ciudades del país adelanta el Instituto de Crédito Territorial. Todos esos empréstitos llegaron y han cumplido su misión”. Ministerio de Hacienda, *Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional de 1963. Tomo I*, 126

²⁶¹ Según el Departamento Administrativo de Planeación “En la confección periódica (trimestral o semestral) de las cifras que ilustran sobre el desenvolvimiento del Programa Cuatrienal la oficina ha encontrado numeroso obstáculos y hasta la fecha no se ha podido elaborar un informe que sea enteramente satisfactorio. Se trata aquí de los informes periódicos de progreso y no del retrospectivo general [...] Las dificultades más notorias en su confección son de este tipo: En primer lugar, la morosidad de casi todas las entidades al diligenciar nuestros formularios impide que el informe pueda revestir alguna actualidad. Muchas de ellas toman entre cuatro y seis meses para contestarlos a pesar de la insistente presión a que los hemos sometido [...] Con frecuencia hemos encontrado que los datos que presentan las entidades no son usualmente fidedignos y en muchos de los casos salta a la vista la improvisación [...] Se está estudiando la posibilidad de condicionar los giros del Presupuesto a la presentación de los informes de progreso mediante una cláusula especial en las notas generales del proyecto de presupuesto. Esto podría ser un estímulo suficiente para que las distintas agencias le presten más atención a una cosa que es vital en el proceso de programación y sobre la cual han hecho mucho hincapié las diversas instituciones internacionales que han estudiado nuestros planes” - Departamento Administrativo de Planeación, “Memorandum sobre los problemas pendientes del Departamento Administrativo de planeación a la fecha de entrega del cargo”, Bogotá 1962, AGN, Departamento Nacional de Planeación, carpeta 23, caja 3, folios 478-480.

²⁶² Según Carlos Sáenz de Santamaría, en su intervención en la televisora nacional “El país necesita aplicar un sentido moderado, realista y de justificado optimismo a la situación, en estos momentos. Por eso solicité con tanto ahínco en mis exposiciones en el Congreso el año pasado, que los problemas relacionados con la economía nacional, con los cambios internacionales, con la situación fiscal, con el déficit temporal de los presupuestos de 1961 y 1962, fueran tratados en tono menor, con objetividad, con realismo. Y para contribuir a ello deliberadamente me abstuve de hacer declaraciones distintas a las hechas en el Parlamento. [...] Desafortunadamente no lo logré. El estado de excitación en que se encuentra el país por causas que deben ser muy profundas y que valdría la pena analizar, ha exagerado en todos los sentidos. Exageró en meses pasados cuando pensó que ríos de dólares llegarían al país; que la Alianza para el Progreso sería una panacea

estaba tomando a la opinión pública, pues esto hacía cambiar drásticamente de actitud a los colombianos frente al sistema de planeación y las posibilidades de desarrollo del país. Para Sáenz de Santamaría, los ciudadanos aún eran incapaces de sopesar de manera calmada y crítica los logros que se estaban alcanzado en materia de financiamiento internacional, y de desarrollo de la infraestructura nacional²⁶³.

Aunque para el Ministro de Hacienda existía principalmente un problema de percepción ciudadana, la debilidad del PND se hizo cada año más evidente, y la crisis empezó a transmitirse de la ejecución del programa decenal a la totalidad del sistema de planeación²⁶⁴. De un lado, el crecimiento acelerado que experimentó la planta de personal de Planeación durante el diseño del PND, era un peso enorme para un entidad que hasta ese punto no había mostrado mayores resultados. Todo esto agravado por la proliferación de cargos medios y bajos, con personal poco preparado y especializado, mientras las principales plazas técnicas estaban vacías por la migración de los profesionales al sector privado²⁶⁵. De igual manera, la inestabilidad en la dirección de Planeación Nacional se convirtió en la característica constante del sistema durante la administración del Guillermo León Valencia. En un periodo de 4 años, el sistema tuvo cuatro directores diferentes: Carlos Germán Gaviria Vélez (E), Diego Calle Restrepo, Néstor Madrid Malo y Eduardo Suárez Glasser. A todo ello se sumaba

que los Estados Unidos pondrían al servicio de la América Latina. Se exageró cuando se pensaba que el dólar podría escapar al alza de precios como si no tuviera las mismas presiones que la leche, o el maíz, o el trabajo humano, o los transportes, cuando presiones inflacionarias minaban en la economía general”. Ministerio de Hacienda, *Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional de 1963. Tomo I*, 127

²⁶³ Ministerio de Hacienda, *Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional de 1963. Tomo I*, 124-128

²⁶⁴ Según Edgar Gutiérrez Castro “Un diagnóstico superficial del problema permite establecer las principales causas que condujeron al deterioro paulatino de la planificación en nuestro país, deterioro que se produjo paradójicamente después del respaldo amplio ofrecido por todos los organismos internacionales al plan de diez años: Primera, la Honda crisis financiera que registró el país desde 1962 y el fuerte distanciamiento entre las entidades encargadas de velar por la política económica a corto plazo y aquellas responsables de programar ese desarrollo a más largo plazo [...] Segunda, la separación notoria entre las entidades responsables de la ejecución de los programas y los organismos programadores hizo muy difícil la asimilación integral de los planes como base de una política de gobierno. Tercera, Las causas anteriores minaron en forma progresiva la confianza del país en los organismo de planeación y en sus planes y la actitud general de la opinión pública hacia estos cuerpos se debilitó aún más por situación de interinidad que ellos sufrieron durante los cuatro años posteriores a la expedición del programa. La consecuencia natural de este proceso fue la pérdida de jerarquía de los organismo de planeación y la erosión acelerada de todo su personal técnico calificado. Cuarta. La falta de continuidad institucional en la tarea de planeación significó que no se pudiera cumplir con la oportunidad necesaria la labor complementaria de preparación de proyecto específico de inversión dentro del marco general de los planes de desarrollo. En esta forma, se resintió simultáneamente la negociación del financiamiento externo sugerido en los mismos planes y apoyado en principio por los organismo internacionales de crédito”. Edgar Gutiérrez Castro, “Memorándum sobre la revisión de la Tareas de la Planeación en Colombia” Bogotá 1967, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 3 carpeta 27 folios 832-833

²⁶⁵ Según Edgar Gutiérrez Castro “Este proceso trajo como consecuencia el retiro de los organismos de planeación del gobierno de todo el personal técnico de alto nivel. Este personal ingresó en su mayoría a los organismos internacionales y al sector privado. El resultado fue, entonces, el de acumulación de una crecida burocracia de muy bajo nivel técnico en esos cuerpos. Las razones anteriores significaron la desvertebración de todos los equipos técnicos y la gradual erosión de los grupos de asesores extranjeros que actuaban en los aspectos más especializados del desarrollo”. Edgar Gutiérrez Castro, “Memorándum sobre la transformación del Departamento Administrativo de Planeación”, Bogotá 1966, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Caja 3 carpeta 26 folios 815-816.

también la imposibilidad de constituir de manera formal el Consejo Nacional de Planeación, debido a la incapacidad del Congreso de la República para escoger delegados del legislativo frente a la entidad²⁶⁶. Fenómeno que después de varios años demostró ser un problema constante, puesto que los parlamentarios pocas veces pudieron llegar a un acuerdo para conformar el Consejo, debido a las controversias políticas. Todo esto creó un vacío de poder constante, que sumado a las dificultades en la ejecución del PND, condujo a una nueva crisis institucional del sistema de planeación.

Para Edgar Gutiérrez Castro, director de la entidad bajo la administración de Alberto Lleras Camargo, y que luego retomaría el control de planeación con Carlos Lleras Restrepo, la institución durante esos años “perdió toda su jerarquía y su capacidad de influir en la formulación de la política de desarrollo [...] Por todo ello Planeación perdió su acceso a las distintas entidades del gobierno que estaban a cargo de la ejecución de los programas. El efecto más dañino de esto fue el de la incapacidad en que quedó colocada la Oficina de Planeación para ejercer control en la programación del gasto público y sobre las inversiones de desarrollo”²⁶⁷. En este caso, aunque el panorama era negativo, para analistas como Jorge Leyva lo que estaba en crisis era el andamiaje institucional construido en 1958, y no la planeación como saber estatal²⁶⁸. Opinión a la que se sumaba Néstor Madrid Malo, uno de los directores de Planeación Nacional durante la administración de León Valencia, al promover la idea de que este impase, que él mismo había sobrellevado desde el gobierno, era una oportunidad para construir un sistema mejor, que logre “una coordinación completa de las actividades del Gobierno para que las metas del Plan –al menos en lo que al Sector Público se refiere- se cumplan en forma concertada y armónica, sin duplicaciones ni derroche inútil de esfuerzos [...] porque si un Gobierno es el gran personero del propósito nacional, de lo que quiere y debe realizar la colectividad, el inigualable instrumento para lograrlo es la planeación”²⁶⁹. Este ambiente de respaldo a la planeación, más allá de sus problemas coyunturales, era el resultado de varias décadas de consolidación del ideal planificador en el Estado, y la sociedad colombiana. Razón por la cual Jorge Leyva no dudaba en continuar

²⁶⁶ Villamizar, *Pensamiento económico en Colombia*, 285-291.

²⁶⁷ Edgar Gutiérrez Castro, “Memorandum sobre la transformación del Departamento Administrativo de Planeación”, Bogotá 1966, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Caja 3 carpeta 26 folios 815-816.

²⁶⁸ Jorge Leyva, *Reforma del Estado Colombiano*, Revista Economía Colombiana, Octubre de 1965, 20-24.

²⁶⁹ Néstor Madrid Malo, “Problemas y perspectivas de la planeación en Colombia”, Revista Economía Colombiana, Abril de 1966, 15.

planteando que “los planes son, por antonomasia, instrumento de desarrollo. Si se quieren transformar, realmente, las estructuras sociales y económicas de un pueblo, la planeación es imprescindible”²⁷⁰.

Aquí es posible ver cómo, para mediados de la década del 60, la planeación ya era entendida como una actividad natural para el Estado, por lo que no sólo su eliminación estaba fuera de discusión, sino que además su reestructuración era un objetivo nacional. En función de ello fue contratada en 1965 una Misión Internacional dirigida por la Universidad de Harvard, y financiada en su mayoría por la Fundación FORD, para la tarea de asesorar la reforma del sistema de planeación colombiano²⁷¹. A la cabeza del grupo se encontraba el economista Richard D. Mallon del Harvard Institute for International Development, que acaba de encabezar una delegación similar en la Argentina, también con el propósito de acompañar la construcción de su sistema de planeación²⁷². En este sentido, Mallon y su equipo llegaban a Colombia respaldados no sólo por la Universidad encargada del asesoramiento, sino por el trabajo que ya habían realizado en el continente para otros Estados y sus gobiernos. La Misión entonces se debía encargar de asesorar al Departamento de Planeación en su reforma, y al igual que varias de sus antecesoras (BIRF y CEPAL) también realizaría un acompañamiento técnico enfocado en la capacitación y formación de funcionarios colombianos²⁷³.

A su llegada al país, los expertos norteamericanos reconocieron los avances alcanzados por Colombia desde finales de los años 50, pero acordaban en señalar que al igual

²⁷⁰ Jorge Leyva, *Reforma del Estado Colombiano*, Revista Economía Colombiana, Octubre de 1965, 24.

²⁷¹ Según consta en los informes del Grupo Harvard “El Gobierno de Colombia se propone desarrollar una estructura de Planeación que este organizada y localizada en el Gobierno en tal forma que influya significativamente la distribución de los recursos nacionales, mientras que al mismo tiempo envuelva a los varios ministerios en el proceso de planeación en todas sus etapas. Estos planes contemplan el fortalecimiento de la capacidad de planeamiento en cada uno de los ministerios y el desarrollo de un lazo estrecho entre la planeación y la implementación” Grupo Harvard, “Convenio entre el Gobierno de Colombia y la Fundación FORD para la Misión de la Universidad de Harvard”, Bogotá Marzo de 1965, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Caja 3, carpeta 29, folio 26.

²⁷² Aníbal Jáuregui, “La planificación en la Argentina: el CONADE y el PND (1960-1966)”, *Anuario del Centro de Estudios Históricos* N. 13 (2013): 243-266.

²⁷³ Según consta en los informes del Grupo Harvard “El gobierno ha decidido dar un mayor impulso al proceso de planeación nacional y a los mecanismos de planeación por medio del fortalecimiento del personal de planeación, no solamente en el Departamento de Planeación y Servicios técnicos, sino también en los ministerios y otras agencias ejecutivas así como también por medio del mejoramiento de la cooperación entre estas entidades envueltas en el proceso de planeamiento. Además entendemos que el Gobierno de Colombia se propone desarrollar una estructura de Planeación que está organizada y localizada en el Gobierno en tal forma que influya significativamente la distribución de los recursos nacionales, mientras que al mismo tiempo envuelva a los varios ministerios en el proceso de planeación en todas sus etapas. Estos planes contemplan el fortalecimiento de la capacidad de planeamiento en cada uno de los ministerios y el desarrollo de un lazo estrecho entre la planeación y la implementación” Grupo Harvard, “Convenio entre el Gobierno de Colombia y la Fundación FORD para la Misión de la Universidad de Harvard”, Bogotá Marzo de 1965, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Caja 3, carpeta 29, folio 26.

que le pasaba a las naciones que recientemente se embarcaban en proceso de programación del desarrollo, sus sistemas y planes sufrían de un síndrome de gigantismo²⁷⁴, lo que llevaba al exceso de expectativas en el corto plazo, y al fracaso de la planeación nacional en el largo²⁷⁵. Por ello, plantearon tres ideas básicas para la transformación del sistema²⁷⁶. En primera instancia, se debía promover la creación de un sistema descentralizado de planeación estatal, en el cual cada entidad e institución debía tener su propia oficina de planeación interna, con personal capacitado de primer nivel, y el acompañamiento externo del Departamento Nacional de Planeación. Esto para que la oficina central fuera una entidad pequeña y especializada, enfocada exclusivamente en la coordinación global de la acción del Estado, sin exceso de funciones burocráticas. En segunda instancia, los funcionarios debían ser preferiblemente profesionales en áreas relacionadas con la economía, la administración y las finanzas, con nivel doctoral o de postgrado²⁷⁷. Por último, los ejercicios de planeación tenían que enfocarse en la delimitación de proyectos específicos, dentro de un marco de

²⁷⁴ Según Richard Mallon “Los organismos de Planeación tienden a sufrir de dos enfermedades. La Más común es el “Centralismo” –la compilación de números y cuadros a granel, la proyección de variables de acuerdo con diferentes metas de los planificadores, y la preparación de documentos llamados diagnóstico. Este tipo de trabajo por sí solo usualmente no tienen mucho impacto sobre las decisiones de los organismos ejecutivos, quienes no ven claramente la relación entre los “planes” y sus problemas y responsabilidades inmediatas. La otra enfermedad, menos común entre los organismos de Planeación pero igualmente grave, es el “especificismo” –la dedicación casi exclusiva de sus esfuerzos a la tramitación de expedientes, participación en una multitud de comités y reuniones, y especial preocupación con los problemas legales y administrativos. Este tipo de trabajo si tiene impacto sobre las decisiones de los organismos ejecutivos pero más bien al nivel burocrático, pues las cuestiones de orientación general de las políticas, de las grandes prioridades para el uso de recursos limitados y de las implicaciones a largo plazo de tendencias actuales, escapan su marco de referencia. Richard Mallon, “El trabajo de planeación”, Bogotá Septiembre de 1967, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 4 carpeta 31 folios 239.

²⁷⁵ Según consta en los informes del Grupo Harvard “En la mayoría de los países, un periodo difícil de desorganización y fracasos ocurre después del entusiasmo que sigue a la publicación del primera plan. Primeros Planes son importantes, en cuanto descubren las necesidades, las ventajas provenientes de una planeación y la estructura general para las decisiones en relación a la política que ha de seguirse. Pero tienden a ser demasiado optimistas en sus suposiciones (especialmente las fiscales), a estar basados en una información insuficiente y contacto inadecuado con las demás agencias, y a ser demasiado ambiciosos [...] En Colombia, este periodo natural de reorganización para un implementación práctica ha sido prolongado hasta el punto en que toda la estructura del proceso de planeación está en gran parte moribunda y no está teniendo impacto importante alguno en las decisiones de política.” Grupo Harvard, “Revitalización de la planeación en Colombia”, Bogotá Marzo de 1965, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Caja 3, carpeta 28, folio 3.

²⁷⁶ Según consta en los informes del Grupo Harvard “El objetivo debería ser el de constituir un Departamento de Planeación pequeño pero fuertemente apoyado por el Presidente y el Consejo. Su personal debería ser lo suficientemente cualificado para inducir el respeto y la cooperación de las unidades de programación y creadores de políticas en los varios ministerios y agencias que son los que deberían desempeñar la mayor parte del trabajo en la preparación de planes y programas. El papel principal del Departamento debería ser el de estimular la preparación de programas y proyectos específicos por parte de otras agencias, poniendo enfoques en las necesidades primordiales [...] Debería estar dispuesto a aconsejar al Presidente y al Consejo en cuanto a la relación entre las sugerencias de la política económica a corto plazo y los objetivos de largo plazo. También debería dar advertencias de cualquier desequilibrio desarrollándose en el campo económico y de fallas en la realización de los objetivos” Grupo Harvard, “Revitalización de la planeación en Colombia”, Bogotá Marzo de 1965, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Caja 3, carpeta 28, folio 2-3.

²⁷⁷ Según el Grupo Harvard era necesario “Subir inmediatamente y en forma considerable el grado de algunos de los puestos de grado superior, revisar la competencia del personal profesional actual, despidiendo a aquellos incapaces de competir con sus responsabilidades, el reclutamiento de un personal más capacitado y la reducción de personal de grado inferior, con el fin de establecer un departamento pequeño pero altamente cualificado en conformidad general con las propuestas expuestas en el anexo I.” Grupo Harvard, “Revitalización de la planeación en Colombia”, Bogotá Marzo de 1965, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Caja 3, carpeta 28, folio 7.

planeación económica total, y debían ser periódicamente revisados y adaptados a los parámetros cambiantes del contexto nacional e internacional²⁷⁸.

A partir de estas recomendaciones, el gobierno de Carlos Lleras Restrepo promovió la reconstrucción del sistema de planeación, como parte de la reforma administrativa. Sin embargo, al gobierno le tomó dos años (hasta 1968) tener la autorización legislativa para adelantar formalmente las modificaciones. Esto mantuvo en vilo durante un largo trecho a los miembros de la Misión de Harvard, que no sentían que sus ideas fueran atendidas con la celeridad esperada por las instituciones colombianas, y en este sentido, expresaron en varias oportunidades su molestia frente a la lentitud con la que avanzaban las discusiones en el Congreso de la República, y a la manera en que esto afectó su capacidad para optimizar el funcionamiento del sistema de planeación colombiano²⁷⁹. En sus informes los expertos norteamericanos se quejaban porque tenían que lidiar con toda clase de actividades burocráticas menores, sin poder adelantar los cursos de capacitación para los que habían sido contratados. De igual manera, advertían que las asesorías temáticas no progresaban según lo pactado con el gobierno colombiano y la Fundación FORD, por lo que se ponía en peligro la continuidad en la financiación y funcionamiento de la asesoría internacional debido a la inmovilidad en la que había caído el equipo por la negligencia y oposición del Congreso²⁸⁰.

²⁷⁸ Según el Grupo Harvard “Los ministerios, en su mayoría, están desarrollando su política basándose en consideraciones a muy corto plazo al ritmo en que se desarrollan las crisis, que guarda poca o ninguna relación con los demás ministerios. En la ausencia de una estrategia económica total, se proclaman objetivos incompatibles [...] Existe una falta de proyectos específicos bien preparados, y las agencias internacionales, cuyo apoyo depende de una planeación adecuada, tienden a reducir su ayuda a medida que vaya aumentando la competencia de otros países latinoamericanos, donde la planeación está progresando a grandes pasos” Grupo Harvard, “Revitalización de la planeación en Colombia”, Bogotá Marzo de 1965, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Caja 3, carpeta 28, folio 4.

²⁷⁹ Carlos Lleras Restrepo, en sus comunicaciones con el equipo de Harvard, se lamentaba por la situación [traducción del autor] “Desde el comienzo de mi gobierno, he expresado reiteradamente la intención de proceder a fortalecer los órganos de planificación con el fin de convertirlos en instrumentos importantes para la formulación y evaluación de la política de desarrollo. Con este fin, se presentó al Congreso un proyecto de ley de reforma administrativa, que constituye, entre otras cosas, la base legal para los cambios necesarios en el Departamento de Planificación. Desafortunadamente, el Congreso no ha tratado este asunto tan rápido como hubiera sido deseable, y mientras tanto, el Departamento de Planificación continúa enfrentando la grave situación de estar sin la capacidad de adquirir personal técnico indispensable.”. Carlos Lleras Restrepo, “Medidas administrativas planeación”, Bogotá Febrero de 1967, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 3, carpeta 130, folio 138

²⁸⁰ Richard Mallon en una comunicación manifestaba que [traducción del autor] “Pido su atención una vez más para delinear un problema que me preocupa y afecta seriamente a nuestro Grupo Asesor de la Universidad de Harvard en el Departamento de Planificación. Entiendo completamente que las razones institucionales han dificultado la aplicación de las soluciones propuestas al problema de la planificación en Colombia. Sin embargo, deseo dirigirle esta carta para investigar la posibilidad de adoptar algunas soluciones de emergencia [...] Ahora nos enfrentamos al problema de que los fondos disponibles para financiar a nuestro Grupo, originados en la transferencia del contrato anterior, casi se han agotado, mientras que la nueva donación de la Fundación Ford se pospone hasta que se emprendan medidas concretas para la reorganización del Departamento de Planificación. La actitud de la fundación se deriva de nuestra experiencia en el anterior período contractual durante el cual nunca no hubo progresos colombianos adecuados debido a la insuficiencia de los salarios y las deficiencias de la organización en general. El esfuerzo realizado en ese momento para capacitar al personal local no fue, por lo tanto, muy efectivo”. Richard Mallon, “carta”, Febrero de 1967, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 3, carpeta 130, folios 136-137.

También eran constantes las quejas del equipo de Harvard con respecto a la calidad y capacidades de su contraparte colombiana²⁸¹.

Para la Misión, la buena reputación de la que gozaba el Departamento de Planeación no coincidía con el nivel general del personal, ni con la remuneración que era posible ofrecer a los funcionarios de primer nivel. Esto propiciaba que los profesionales optaran por un lugar en el sector privado antes que aproximarse a la administración pública o a la academia²⁸². Lo anterior era, a su juicio, una de las debilidades centrales al momento de pensar en la formación de una nueva planta de personal especializado para el sistema de planeación. A Mallon y su equipo también les preocupaba el poco avance existente en la organización de oficinas de planeación en los Departamentos y municipios del país, que en ese punto era inexistente en la práctica, pues esto impedía que las administraciones locales pudieran coordinar la actividad estatal en sus territorios, y además, tampoco daba las bases para capacitar técnicamente al personal administrativo y técnico en las regiones de Colombia, lo que constituía una brecha importante en la posibilidad de aprovechar en los espacios subnacionales, el apoyo de los expertos internacionales²⁸³.

Debido a estos inconvenientes, y para mantener la confianza de la Misión Harvard y la fundación FORD, antes de alcanzar la aprobación de la reforma constitucional, Planeación Nacional y el Gobierno implementaron una serie de medidas provisionales de orden administrativo, para mejorar la situación de trabajo y las posibilidades de funcionamiento del

²⁸¹ Según el Grupo Harvard “Actualmente muchos de los ministerios tienen cientos de empleados y, sin embargo, no disponen en cuatro o cinco personas capaces de preparar la política y programas necesarios para el ministerio con el fin de servir como guía al sector correspondiente. Esto se debe, en gran parte, a que los salarios más altos en los ministerios son limitados por el nivel del salario de ministros y se encuentran muy por debajo de lo que es disponible en otras ocupaciones –y muchas agencias descentralizadas oficiales para buenos técnicos. Los Ministros no encuentran en su personal de Grado superior la ayuda adecuada que ellos requieren” Grupo Harvard, “Revitalización de la planeación en Colombia”, Bogotá Marzo de 1965, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Caja 3, carpeta 28, folio 9.

²⁸² Según el Grupo Harvard [traducción del autor] “Además de reclutar profesores colombianos, lo cual no es fácil en primer lugar porque la oferta es muy limitada y, en segundo lugar porque la universidad no puede competir con los salarios pagados por la industria privada, hay esencialmente dos posibilidades para remediar la falta de docentes. Una está enviando buenos estudiantes colombianos al exterior para completar su educación, y otra es traer profesores extranjeros a Colombia...” Karsten Laursen, “Proyecto curricular Planeación del desarrollo” Bogotá Agosto de 1967, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 4 carpeta 31 folios 236.

²⁸³ Según Jorge Narváez y Vicente Triana, técnicos del Departamento Administrativo de Planeación “A nivel regional o departamental no existe ninguna legislación que institucionalice los mecanismos de la planeación y que por consiguiente haga más operante la planificación regional. Sin embargo, no podemos pasar por alto la intervención de algunos organismos de planeación a nivel departamental y local así como las corporaciones regionales de desarrollo. Corporaciones Financieras y Cortes Privados de Desarrollo que si bien es cierto no están específicamente institucionalizados han sido decisivos en el desarrollo del país [...] Es evidente que la división regional del territorio colombiano sobre la base del concepto de “región-económica” y la constitución de cuadros económicos regionales son una empresa difícil cuya realización demora todavía. Cuando esto tenga ocurrencia será entonces posible regionalizar el Plan General de Desarrollo y se podrá dar un carácter científico a la política regional a falta de esta técnica, justo es reconocer que los Planes Departamentales de Desarrollo actualmente en ejecución acusan muchos de empujón”. Jorge Narváez y Vicente Triana, “Algunos criterios de base para la elaboración de los planes de desarrollo y el diligenciamiento de formularios sobre los programas de gasto público”, Bogotá 1967, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 2, carpeta 14, folios 327-329.

equipo norteamericano²⁸⁴. En este sentido, para 1967 Edgar Gutiérrez Castro reportaba los siguientes logros, todo ello a la par del avance de las discusiones en el Congreso de la República sobre la reforma administrativa:

Soluciones Recientes [...] Transcurrido un año de esa presentación [reforma constitucional en trámite] el país puede ahora ofrecer un panorama de reorganización bastante más concreto, que ha producido ya resultados apreciables que se analizarán más adelante [...] i) Mejoramiento sustancial de la calidad técnica del equipo humano del Departamento de Planeación. ii) Revitalización del Consejo de Política Económica y Planeación como organismo rector de la política del desarrollo a largo plazo y afianzamiento de su coordinación con los órganos responsables de la política financiera a corto plazo [...] iv) Coordinación cuidadosa entre el Ministerio de Hacienda y Planeación en las negociaciones de financiamiento externo y en el manejo del Grupo de Consulta [...] vi) Modernización de los sistemas de supervisión de la política y de los programas de desarrollo para garantizar la disponibilidad oportuna de los elementos de juicio requeridos para el ajuste periódico de esa política y de los sistemas de trabajo de los organismos ejecutores²⁸⁵.

Estos movimientos buscaban aliviar la presión sobre el Presidente y el sistema de planeación, dentro de lo que era un entramado político lleno de complejidades, pues al mismo tiempo que se debía recoger el apoyo legislativo suficiente para impulsar una reforma administrativa en el Congreso, también se tenía que limitar la influencia y presencia de los partidos dentro del modelo tecnocrático que se deseaba construir en el Estado, proceso que afectaba los intereses burocráticos de los partidos. Ello resultaba difícil, puesto que como consta en una carta de la Oficina Presidencial al Departamento de Planeación de 1967, era necesario “como se ha venido discutiendo cada vez con mayor intensidad [cuidar de] acerca la proporción en que los miembros de los distintos partidos están ocupado cargos en la administración pública, ruego a usted remitirme, a la mayor brevedad, un informe sobre la filiación política de cada uno de los jefes de división y sección dependientes de ese Departamento”²⁸⁶. Requerimiento al que Edgar Gutiérrez Castro respondía en los siguientes términos:

²⁸⁴ Según Edgar Gutiérrez Castro, en una comunicación al Presidente sobre los problemas administrativos derivados de la demora en la aprobación de la reforma administrativa, “Según nuestro acuerdo del mes pasado hemos procedido a estudiar las bases del plan orgánico de Planeación y ésta han quedado consignadas desde hace algunas semanas en proyectos de decreto que tengo el mayor interés de discutir con usted. La reorganización de esta entidad es urgente en vista de los compromisos internacionales de asistencia técnica y en particular, en razón de la brevedad del tiempo disponible para prepararnos [...] es indispensable proceder a cubrir varios de los puestos técnicos claves con profesionales de la más alta calidad. Algunos ofrecimientos se han hecho y ellos presentan buenas perspectivas. Sin embargo, la demora en la reorganización es un factor de perturbación e incertidumbre que esté afectando las posibilidades de incorporar buen personal” Edgar Gutiérrez Castro, “Carta”, Bogotá 1967, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Caja 3, carpeta 26, folios 808-809.

²⁸⁵ Edgar Gutiérrez Castro, “Memorandum sobre la revisión de la Tareas de la Planeación en Colombia”, Bogotá Diciembre 1967, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Caja 3, carpeta 27, folios 833-834.

²⁸⁶ Secretaría General Presidencia de la República, “carta”, Bogotá, mayo 8 de 1967, AGN, Departamento Nacional de Planeación, carpeta 17, caja 2, folios 12.

Deseo, sin embargo, señor Presidente solicitarle muy encarecidamente me libere por el momento de la necesidad de hacer ese tipo de investigaciones en nuestro Departamento. Usted muy bien sabe las dificultades que hemos afrontado para rehacer la planta de Planeación en ausencia de las facultades de reforma administrativa. Hoy, cumplido ya ese trámite, cuenta el departamento con un nómina de profesionales del más alto nivel técnico e intelectual, escogidos estrictamente con base en su calidad universitaria.²⁸⁷

Lo anterior pone en evidencia que en el sistema de planeación el problema no estaba sólo en satisfacer las necesidades de la Misión Harvard, sino además en controlar la influencia de los partidos de la institución. Solo hasta finales 1968 se logró la concreción de la reforma administrativa, y los desarrollos específicos en relación al sistema de planeación se concretaron en el Decreto Ley 2996 del 68. En la reforma quedaron incluidas las modificaciones recomendadas por la Misión Harvard, especialmente la descentralización de la planeación, esto mediante la creación de oficinas Ministeriales de planeación. Todo ello acompañado de una mayor participación del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el manejo y control de la economía nacional. De igual manera, se dio mayor poder al Consejo de Política Económica y Social (CONPES), que ahora debía formular, vigilar y evaluar las políticas económicas adelantadas por el Estado²⁸⁸. Una de las dinámicas más importantes introducidas en esta reforma fue la institucionalización del Plan, que a partir de ese momento debía formalizarse legalmente, quedando bajo la responsabilidad de ejecución de cada administración Presidencial. Esto, además de introducir una noción de obligatoriedad en el cumplimiento de lo establecido en el Plan, que ahora debía ser cuatrienal, también sellaba la relación entre sistema de planeación y Presidente durante su periodo de Gobierno.

Solo después de la aprobación de la reforma, debido a la idea de Carlos Lleras Restrepo de no embarcar al país en otro plan de desarrollo con el sistema del 58, se presentó por parte del gobierno un programa de desarrollo²⁸⁹. Esto produjo una situación paradójica

²⁸⁷ Edgar Gutiérrez Castro, “Carta”, Bogotá, Mayo 31 de 1967, AGN, Departamento Nacional de Planeación, carpeta 17, caja 2, folios 18.

²⁸⁸ Luis Bernardo Mejía Guinand, “The Changing Role of the Central Planning Offices in Latin America: A Comparative Historical Analysis Perspective (1950-2013)”, 128-133.

²⁸⁹ Según Edgar Gutiérrez Castro “gran parte de la nueva tarea en planeación ha tenido que ver con aspectos de tipo institucional más que en cuanto al refinamiento de la teoría y práctica de la programación a largo plazo” Edgar Gutiérrez Castro, “Memorándum sobre la revisión de la Tareas de la Planeación en Colombia”, Bogotá Diciembre 1967, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Caja 3, carpeta 27, folio 834. - Lo anterior, porque desde la perspectiva del Ministro de hacienda Abdon Espinoza Valderrama en 1969 “deliberadamente se ha eludido comprometer al país en nuevos planes globales de desarrollo antes de crear una base propicia dentro de la estructura general de la administración y de la empresa privada que autorice a esperar, con razonable confianza, el satisfactorio cumplimiento de los programas” Ministerio de Hacienda, *Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional de 1968. Tomo I*, Compilado por Hernando Agudelo Villa. Bogotá: Imprenta Nacional, 1968, 16.

en la cual, a pesar de lo establecido en la ley, nuevamente un plan fue promulgado al final de una administración presidencial. Sin embargo, la idea del Presidente Lleras Restrepo fue presentar este documento como una continuación o complemento del PND de 1961, tratando de establecer una lógica de continuidad, que no significara para el país un marco de expectativas imposible de alcanzar en corto plazo, y que le devolviera la confianza a la sociedad en materia de planeación y de programación económica. De igual manera, muchos de los puntos de trabajo en temáticas como la reforma agraria o el desarrollo industrial del país, ya se venían adelantando desde el comienzo de la administración, por lo que esto constituía más un balance de lo alcanzado hasta este punto por el gobierno.

En este sentido, lo que se buscó fue proponer “una ampliación del viejo concepto del desarrollo para hacerlo más realista y más humano. Nuestro propósito es el de alcanzar un mayor nivel de bienestar para el pueblo colombiano y ello nos obliga a tratar de modificar tan pronto como sea posible, algunas de las principales características del esquema de la economía mixta del sector privado y público, propia de los países en desarrollo”²⁹⁰. Al determinar su programa como una aproximación más humana, la administración continuaba en la senda de delimitar la labor de la planeación como parte del desarrollo y no sólo del crecimiento económico de la nación. Parte de este esfuerzo estuvo encaminado a destacar el componente social de los procesos de planificación, “habiendo asignado, como se dijo antes, a la palabra “desarrollo” el sentido de búsqueda del bienestar, usaremos, en consecuencia, la palabra “planeación” en el sentido de proyectar y llevar a cabo políticas que cumplan este fin”²⁹¹. Esto hacía parte de una pretensión por lograr un mayor respaldo de la población, a través de una relación más cercana entre las lógicas de la planeación nacional y los problemas de los ciudadanos, tratando de recuperar el ambiente positivo que se experimentó en 1962²⁹².

²⁹⁰ Departamento Nacional de Planeación, “Plan de Desarrollo”, Bogotá 1969, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 1 carpeta 12 folios 122.

²⁹¹ Departamento Nacional de Planeación, “Plan de Desarrollo”, Bogotá 1969, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 1 carpeta 12 folios 128.

²⁹² Según Edgar Gutiérrez Castro “El pecado de los técnicos. Tenemos sólo un pecado que muchos voceros de la opinión y del propio gobierno han juzgado como grave: el de guiarnos apenas por el examen frío y escueto del análisis técnico. Nos critican de falta de previsión sobre la realidad política que pude en un momento dado convertir en ilusorias nuestras recomendaciones. Nos objetan el deseo de establecer patrones de comportamiento demasiado rígidos para la sociedad y para los sectores de la producción y el trabajo, sin tener en cuenta los interrogantes naturales que surgen del uso de la libertad individual. Ese pecado nos asusta. Lo que menos deseáramos sería la circunstancia de ver nuestro trabajo envuelto en una atmósfera de academia, de fantasía, o de especulaciones teóricas; ahogados en una atmósfera completamente extraña a la realidad institucional del país. Ese ambiente enrarecido de laboratorio tendría que convertirse muy pronto en un franco des-estímulo para todos los participantes en la tarea. Nos asusta el pecado pero no nos acobarda. Al contrario, ese papel de técnicos nos da carta de presentación para sugerir al país cosas que habitualmente se juzgan si no como máximas impertinencias políticas, sí, al menos, como indiscreciones. Pero resulta que con mucha frecuencia hay que sacar ciertos asuntos de ese terreno de la timidez y de la

De igual manera, el plan buscaba mostrar que dentro del control económico adquirido por el ejecutivo en la Reforma Constitucional, el nuevo sistema de planeación era respetuoso de la propiedad privada y el capital, pues en ningún momento se buscaba la centralización de las dinámicas productivas del país, sino estimular la participación de la sociedad en los beneficios del sistema económico²⁹³. En este sentido, el documento de presentación del plan destacaba que “el carácter indicativo de nuestra planeación frente al sector privado excluye la posibilidad de extender ese tratamiento compulsivo a este último sector. Pero sí define la necesidad de ofrecer indicaciones básicas sobre las políticas de desarrollo y regímenes de incentivos que se ofrecerán con el propósito de con la actividad de los sectores privados de la producción armonice estrechamente con los objetivos fundamentales de expansión económica y de cambio social trazados por el gobierno”²⁹⁴. En cualquier caso, el tiempo de existencia de este PND fue muy corto, pues la administración de Misael Pastrana llegó en 1970 con un conjunto diferentes de ideas sobre lo que debían ser las prioridades nacionales. Muestra de ello estuvo en el plan llamado de “Las cuatro estrategias”, implementado por la presidencia de Pastrana, que retomó muchas de las ideas de la Operación Colombia de Lauchlin Currie (que volvía a su lugar de poder dentro de la administración, como asesor económico presidencial), y se alejaba nuevamente de las ideas promovidas por la CEPAL²⁹⁵.

Al final, aunque el avance fue lento, y las relaciones con el equipo de Harvard fueron tensas durante varios momentos de la asesoría²⁹⁶, Mallon reconocía el compromiso sostenido

moderación política, para mostrarlos desnudamente ante la opinión pública y ante sus dirigentes en toda su crudeza. Porque se trata de temas que tocan directamente con la salud económica y social del país y con sus perspectivas de desarrollo. En esto es bueno que los técnicos tengamos pies dura aguantar la avalancha de los intereses preestablecidos” - Edgar Gutiérrez Castro, “Realizaciones y perspectivas próximas de la planeación y el desarrollo: Conferencia dictada por el doctor Edgar Gutiérrez Castro, Jefe del departamento nacional de Planeación, en el ciclo promovido por el INCORA sobre la planificación económica, en la ciudad de Cali”, Cali Agosto de 1969, Repositorio Digital Departamento Nacional de Planeación, folio 5.

²⁹³ Según el documento del plan “A pesar del amplio papel de las entidades oficiales, especialmente en los servicios públicos urbanos, la nuestra continúa siendo básicamente una economía de empresa privada. De ahí que la tarea del planificador, a diferencia del que tiene en los países socialistas, donde la totalidad de la producción y su distribución están incluidas en el presupuesto del estado, es la de asegurar por una parte que el medio ambiente suministre incentivos suficientes para producir, para invertir, para ahorrar, para innovar y, por otra parte que se cumpla un progreso suficientemente rápido hacia un estado de bienestar más equitativo. La extrema dificultad de esta tarea surge en parte de la necesidad de usar medios indirectos para suministrar incentivos y del hecho de que los incentivos generalmente se traducen en recompensas desiguales” - Departamento Nacional de Planeación, “Plan de Desarrollo”, Bogotá 1969, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 1 carpeta 12 folios 133.

²⁹⁴ Carlos Lleras Restrepo, “Presentación Plan Nacional de Desarrollo”, Bogotá 1969, Repositorio Digital Departamento Nacional de Planeación, folio 5.

²⁹⁵ Villamizar, *Pensamiento económico en Colombia*, 322-328.

²⁹⁶ Carta de Brian Perkins del Grupo Harvard a Edgar Gutiérrez “Me siento obligado a manifestar la grave preocupación de la Misión por el hecho de que hasta la fecha no se ha recibido ninguna parte de la contribución de un millón de pesos para el presente año al cual se comprometió el Gobierno. La situación financiera de la Misión se está poniendo cada día más difícil, y no tenemos la menor garantía respecto a cuándo se recibirá la primera entrega de esta partida. Por lo tanto, ruego que se haga todo lo posible para agilizar el proceso de desembolso. Brian Perkins, “Carta”, Bogotá 1969, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 4 carpeta 33 folio 497 -

del Estado con la reforma del sistema de planeación. En una carta de 1968, el economista elogiaba la capacidad de la administración colombiana para sortear las dificultades institucionales, y aunque advertía que dichos problemas podrían limitar el potencial del Estado para alcanzar su desarrollo²⁹⁷, felicitaba al país por lo que consideraba una serie de progresos fundamentales para el futuro de Colombia²⁹⁸. En este caso, es probable que debido a su experiencia en otros estados latinoamericanos, para Mallon no resultase extraño este tipo de problemas burocráticos y legislativos, y de hecho encontrara en el compromiso de Gutiérrez Castro y Lleras Restrepo un elemento positivo dentro de todo el proceso. Opinión similar a la que manifestaba el Director del Banco Mundial McNamara, que en una visita a Colombia de 1970, elogiaba al Departamento Nacional de Planeación y al Presidente por adelantar el mayor ejercicio de modernización estatal en la historia de Colombia. Para McNamara, el compromiso de Lleras Restrepo con la consolidación del sistema de planeación era una muestra clara de la confianza que se podía tener en el desarrollo del país hacia el futuro²⁹⁹.

3.2. Los tecnócratas y el Estado colombiano

La crisis de mediados de los años 60 también impactó al cuerpo burocrático del sistema nacional de planeación, que tuvo que sobreponerse a los problemas de prestigio social,

²⁹⁷ Según Mallon [Traducción del autor] “La reorganización administrativa redefine y expande la función de Planeación y reincorpora a Planeación al servicio público, limitando el número de personal y alterando el procedimiento de contratación. La redefinición de funciones no cambia sustancialmente lo que Planeación está haciendo ahora. El nuevo decreto de Planeación, sin embargo, aumenta sustancialmente el poder de Planeación en comparación con el decreto que reemplaza [...] Lo más significativo es que el nuevo decreto deja ampliamente en claro el fuerte papel de coordinación que el Presidente Lleras desearía que desempeñará Planeación. Por ejemplo, la tarea de Planeación es preparar los programas de desarrollo y asesorar al presidente y / o a sus ministros para prevenir irregularidades en la ejecución de políticas o de obstáculos para el logro de los objetivos establecidos en los programas de desarrollo” - Grupo Harvard, “Informe Trimestral”, Bogotá 1968, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 4 - carpeta 32 - folios 406-407.

²⁹⁸ Según Richard Mallon [Traducción del autor] “Nos hemos atrevido a hablarle con franqueza, señor presidente, porque confiamos en que compartimos un interés común en la modernización exitosa de su país. El magnífico progreso realizado en los últimos dos años demuestra que el liderazgo y el talento profesional de Colombia es totalmente capaz en un futuro, no muy lejano, de adelantar la completa responsabilidad del trabajo técnico en organizaciones como Planeación sin más asistencia extranjera. Si las condiciones de trabajo son atractivas”. Richard Mallon, “Carta al Presidente Lleras”, Bogotá Abril 1968, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 4 - carpeta 32 - folio 335.

²⁹⁹ Según consta en el informe de la visita [Traducción del autor] “Comentarios de McNamara en la cena de estado [...] Nadie, señor presidente, que esté familiarizado con sus más de 40 años de vida pública puede dejar de sentirse impresionado con su dedicación al desarrollo social y económico de Colombia, y a las cualidades de liderazgo que han permitido esa gran tarea. Como legislador, funcionario del gabinete y como presidente, ha otorgado especial importancia al concepto de planificación: una planificación que a la vez es práctica y pragmática en su aplicación cotidiana, pero de largo alcance [...] También se han producido mejoras estructurales en las políticas e instituciones de Colombia desde la década de 1950, que otorgan a las autoridades colombianas los instrumentos para gestionar un auge del café que no poseían en el período anterior” Banco Mundial, “Informe de Visita Colombia, Bogotá 1970, Repositorio Virtual Banco Mundial, folio 63.

sostenibilidad económica y credibilidad política derivados de las dificultades de ejecución del PND del 61. Sin embargo, para quienes pudieron capitalizar el momento de transformación gubernamental abierto con la reforma del 68 y la Misión Harvard, este periodo se convirtió en el camino hacia la conformación de una élite tecnocrática dentro del sector económico del Estado colombiano.

Desde el inicio de sus actividades, la Misión de Harvard enfocó gran parte de su interés en el diseño de un nuevo cuerpo burocrático para el sistema de planeación. En sus primeros informes señalaban que (1) la poca preparación de los funcionarios, y (2) el exceso de personal de bajo o mediano rango dentro del Departamento Administrativo de Planeación, eran dos problemáticas que limitaban de manera drástica no sólo la capacidad de acción del Estado colombiano, sino el diálogo fluido y productivo entre los expertos norteamericanos y las autoridades nacionales³⁰⁰. Por ello, se hizo común que en cada uno de los informes presentados por los asesores norteamericanos, se pusiera especial énfasis en los problemas de personal del Estado colombiano, especialmente en la carencia de funcionarios con formación profesional y de postgrado³⁰¹. Este diagnóstico era compartido por las autoridades colombianas, que a través de Edgar Gutiérrez Castro³⁰² y Néstor Madrid Malo³⁰³ venían

³⁰⁰ Según el Grupo Harvard [Traducción del autor] “Como se señaló en un informe anterior, el antiguo período del contrato se vio afectado por dificultades derivadas principalmente de la falta de apoyo presidencial adecuado para DAP, la incapacidad del Departamento de planificación para proporcionar un número suficiente de contrapartes adecuadas para los asesores de Harvard y la consiguiente tendencia del asesores para intentar realizar tareas directamente, lo que debería haber sido la principal responsabilidad del personal colombiano”. Grupo Harvard, “Informe Trimestral”, Bogotá Febrero 1967, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 3, carpeta 29, folio 95.

³⁰¹ Según el Grupo Harvard en 1967 [Traducción del autor] “Bajo la presidencia de Carlos Lleras, el Consejo Nacional de Política Económica y Planificación, que durante el régimen de Valencia casi cayó en desuso, se ha revitalizado en el foro principal donde se discuten las cuestiones económicas y sociales en el nivel ejecutivo superior [...] En pos de este objetivo, alrededor de 40 empleados han sido despedidos del Departamento, principalmente profesionales con calificaciones deficientes o registros de bajo rendimiento. El personal restante, reforzado por nuevos reclutas, principalmente en los niveles superiores, se asignará a siete nuevas divisiones” Grupo Harvard, “Informe Trimestral”, Bogotá Febrero 1967, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 3, carpeta 29, folio 96 - De igual manera, señalan en 1968 que [Traducción del autor] “Planeación ahora tiene 88 “técnicos”. Es demasiado pronto para decir cómo va a funcionar la aprobación de las primas salariales en la práctica, pero ciertamente la contratación será más difícil de lo que ha sido para Planeación en los últimos 18 meses”. Grupo Harvard, “Informe Trimestral”, Bogotá 1968, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 4 - carpeta 32 - folios 408.

³⁰² Según un informe del Departamento Administrativo de Planeación “Parece que tal vez (15-20) del personal actual del Departamento de Planeación son competentes para trabajar en la nueva oficina de planeación y sería conveniente colocar otras (5-10) personas altamente calificadas tan pronto como sea posible. Al mismo tiempo sería necesario introducir un nivel considerablemente mayor en cuanto a los puestos a fin de atraer y mantener las personas mejores cualificadas. No es realista esperar que sería posible establecer una oficina de planeación con todo el personal necesario desde el principio parece aconsejable preparar un programa de desarrollo de la organización de largo plazo para planear las necesidades de entrenamiento y los niveles del personal [...] La oficina de planeación nacional debería mantener un contacto estrecho con las universidades y con los institutos de investigación económica (particularmente con el centro para estudios económicos y sociales recientemente establecido en la Universidad Nacional) para ejercer influencia sobre los tipos de estudios hechos y para intercambiar personal con objetivo de entrenamiento. La oficina de planeación también debería estar en condiciones de emplear consejeros colombianos de alto nivel para llevar a cabo trabajos especiales.” Departamento Administrativo de Planeación, “Recomendaciones Reforma Departamento Administrativo de Planeación”, Bogotá 1966, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Caja 3 carpeta 26 folios 798-799.

³⁰³ Según Néstor Madrid Malo “Por lo que hace al Departamento de Planeación, la reforma se limitó a una variación inútil del organigrama, a la creación de una serie de cargos no indispensables y a la acumulación —en cabeza de ese organismo— de una serie infinita de funciones secundarias con desmedro de las que debía estar llamado a cumplir. Y así se desaprovechó esta oportunidad para darle al Departamento los

señalado el crecimiento desproporcionado de la planta de personal del sistema de planeación, y la manera en que sólo una fracción mínima de dicho cuerpo burocrático realmente cumplía con los requisitos profesionales y académicos necesarios para formar parte de la entidad. Lo anterior, se traducía en la necesidad de realizar una reestructuración general de la planta de personal, eliminando o reemplazando las plazas laborales innecesarias, y procurando la entrada de nuevos funcionarios con alta formación profesional y académica.

Con esta idea inició un proceso de selección de personal basado en un standard mínimo de preparación profesional académica (mínimo un grado profesional, preferiblemente Maestría o Phd.), que no reconocía las nociones de trayectoria profesional (empresarios-abogados) o preparación técnica (programadores del desarrollo) que se tuvieron en cuenta al principios de la década. En este sentido, ahora en lugar de abrir una amplia sombrilla para reunir diferentes perfiles por su cercanía a la economía, lo que se buscaba era cerrar el espectro y hacer del tecnócrata estatal un ícono de autoridad científico-técnica, reservado para un grupo de la élite intelectual y profesional del país. En ello, la Misión Harvard y su recomendación de transformar el sistema de planeación en una dependencia pequeña y altamente especializada resultaba muy conveniente, pues ello legitimaba lo que a nivel práctico era una depuración de la planta de personal a través de la salida y el reemplazo de la generación de funcionario que le habían dado vida al PND del 61³⁰⁴.

Sin embargo, para llegar a esto, se tuvieron que implementar estrategias alternativas o complementarias al reclutamiento directo de profesionales de primer nivel, para poder alimentar la nueva planta de personal del sistema de planeación sin tener un impacto fiscal insostenible para la administración colombiana. Una de esas acciones fue recomponer las relaciones entre el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y el

poderes y facultades necesarios para convertirse en lo que debe ser: en la oficina general del plan, en la gran Contraloría del Plan [...] En suma, ello implicaría dotar al Departamento de Planeación de los poderes suficientes para que pueda garantizar que todo lo que se está haciendo es lo más conveniente para el desarrollo económico-social de la nación. De otro modo, de seguir como está, será sólo un rey de burlas, al cual cualquier instituto descentralizado puede ponerle obstáculos y resistencias para el correcto desempeño de sus funciones". Néstor Madrid Malo, "Problemas y perspectivas de la planeación en Colombia", Revista Economía Colombiana, Abril 1966, 11.

³⁰⁴ En este sentido, mientras avanzaban las discusiones de la reformas en el Congreso de la República, Edgar Gutiérrez Castro, como Director del Departamento Nacional de Planeación, se comprometió con la Misión de Harvard a realizar los "reajustes institucionales necesarios para garantizar el máximo beneficio posible de la asistencia ofrecida [...] Personal: Se adelanta una reorganización de la planta de personal de la oficina con el objetivo de elevar sus condiciones técnicas mediante un cuidadoso proceso de selección y adiestramiento [...] uno de los propósitos fundamentales es el de facilitar a la asistencia técnica foránea la contraparte colombiana adecuada para ejercicio de su asesoría" Edgar Gutiérrez Castro, "Adaptación Misión Harvard", Bogotá Octubre de 1966, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Caja 3 – carpeta 29 – folio 81.

Banco de la República³⁰⁵. En los capítulos anteriores se ha visto cómo estas entidades se enfrentaron por el control de la economía colombiana, especialmente con la Misión Currie y la reforma del 58. Sin embargo, ante las dificultades para encontrar personal capacitado, y con los miembros de la Misión Harvard como mediadores, se construyeron estrategias temporales que permitían aunar las fuerzas de los técnicos en los proyectos prioritarios que afrontaba el gobierno nacional. En este caso, las instituciones empezaron a conformar una relación de trabajo, que daba lugar a dinámicas de intercambio y expansión de la influencia del grupo tecnócrata de planeación hacia otras secciones del Estado encargadas de temas económicos.

De igual forma, el gobierno nacional y la Misión de Harvard buscaron aprovechar el crecimiento acelerado que había experimentado la oferta académica nacional en el campo de la economía³⁰⁶, para nutrir la fuerza laboral del sistema de planeación, atrayendo a nuevos profesionales a la filas del sistema³⁰⁷. Una de las prioridades estuvo en aproximar a las universidades colombianas al universo tecnocrático del Estado. Esto se tradujo en la realización de actividades conjuntas entre las Universidades y el Departamento Nacional de

³⁰⁵ Según Carlos Lleras Restrepo [Traducción del autor] “En vista de la incertidumbre que existe con respecto a la legislación en el Congreso sobre reforma administrativa, hemos estudiado la posibilidad de acelerar la incorporación de personal calificado en problemas de planificación a través del Grupo de Proyectos Específicos, que funciona bajo la administración del Banco de la República. Esta fórmula sería de carácter estrictamente temporal y de naturaleza excepcional en vista de las circunstancias. Una vez que se otorguen las facultades de la reforma administrativa, el Gobierno procederá a incorporar al nuevo personal en el marco normal del Departamento de planificación.”. Carlos Lleras Restrepo, “Medidas administrativas planeación”, Bogotá Febrero de 1967, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Caja 3, carpeta 130, folios 188-189. - De igual manera, en una carta de Carlos Lleras Restrepo a Edgar Gutiérrez Castro “Desde la inauguración de mi gobierno he expresado reiteradamente la intención de proceder a fortalecer los organismos de Planeación con el fin de convertirlos en importantes instrumentos para la formulación y vigilancia de la política de desarrollo. En tal virtud se presentó al Congreso un proyecto de ley sobre reforma administrativa que constituye, entre otras cosas, la base legal para los cambios necesarios entre otras cosas, la base legal para los cambios necesarios en Planeación. Desafortunadamente el Congreso no ha obrado en este campo con la premura que sería de desear y entretanto el Departamento de Planeación sigue afrontando una situación grave al estar incapacitado para adquirir el personal técnico indispensable [...] En vista de la incertidumbre que existe sobre el trámite de la legislación en el Congreso sobre reforma administrativa, hemos estudiado la posibilidad de anticipar la incorporación de personal calificado sobre problemas de planeación a través de Grupo de Proyectos Específicos que hoy función con la administración del Banco”. Carlos Lleras Restrepo, “Carta planeación”, Bogotá 1967, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 3, carpeta 26, folios 810.

³⁰⁶ En este sentido, a propósito de la oferta académica y la proliferación de economistas en Colombia, Currie destacaba en 1965 como “Hace quince años no había facultades o cursos de economía en Colombia y tan solo dos o tres personas poseían grados académicos en dicha materia. No existía Departamento de Planeación ni de Estadística, no había cuentas nacionales, ni índice del costo de la vida ni tampoco series sobre medios de pago. En un periodo relativamente corto de tiempo se han mejorado enormemente la certeza y la variedad de las estadísticas y se ha afirmado que existen unas 17 facultades de economía posiblemente con 1.500 estudiantes. Este tremendo desarrollo se llevó a cabo en gran parte sin planificación ni coordinación. La economía y la planificación económica se pusieron de moda y es de temer que se le dio muy poca consideración a su papel en la vida nacional y a las oportunidades que ofrecían como profesiones” Currie, *La Enseñanza de la Economía en Colombia*, 10.

³⁰⁷ “Todos los especialistas, profesionales, profesores, altos funcionarios de gobierno y dirigentes políticos entrevistados manifestaron que son partidarios de que se haga un esfuerzo tendiente a desarrollar y aprovechar en forma más intensa el talento y la capacidad nacionales, como instrumento para hacer más económica y eficiente la asistencia técnica, entre otras cosas mediante la eliminación de barreras culturales y de idioma. Existe la impresión general de que los países latinoamericanos ya cuentan con bastante personal idóneo que, por varias razones, no se aprovecha debidamente. Se lamenta que, siendo tan grande la necesidad de conocimientos especializados en todos los países, no haya estímulos, condiciones o planes para aprovechar ese valioso recurso existente. “Editorial”, *Revista Economía Colombiana*, Junio 1964, 59.

Planeación, que regularmente incluían conferencias y cursos dictados por los expertos de la Misión de Harvard o de asesores internacionales traídos a Colombia con el apoyo de las fundaciones de cooperación internacional y el Banco Mundial³⁰⁸. En este caso se llegó incluso a pensar en la posibilidad de crear un programa académico específico para el área de planeación y políticas del desarrollo en Colombia, coordinado por el Departamento Nacional de Planeación, la Misión de Harvard y varias de las principales universidades del país tanto en Bogotá como en las regiones³⁰⁹

Con todo esto se deseaba generar un mecanismo de compensación de las diferencias económicas que existían entre la vinculación laboral al sector privado, y la opción por el servicio público. En este sentido, la idea era no enfocarse en una competencia salarial en la que el Estado no podía igualar a la industria, pero sí establecer condiciones laborales especiales (por ejemplo, cursos de capacitación por personalidades internacionales o la estabilidad laboral) que fueran el elemento diferenciador en favor de la administración pública³¹⁰. Parte de esta idea quedó consignada en las palabras de apertura que Edgar Gutiérrez Castro pronunció para el ciclo de conferencias de expertos internacionales que en 1967 fue coordinado por el Departamento Nacional de Planeación y la Misión de Harvard:

³⁰⁸ Según los informes del Grupo Harvard [Traducción del autor] “Laursen continuó enseñando su seminario de política fiscal y Mallon su ocasional pellizco en el seminario de política económica del profesor Currie en la Universidad Nacional. Laursen también hizo una visita a Cali para dirigir un seminario de profesores y estudiantes en la Universidad de Valle; y se están haciendo planes con la Universidad de Los Andes para la asistencia de asesores de Harvard en la enseñanza de cursos económicos avanzados a cambio de una serie de becas para permitir que el personal de Planeación de nivel medio complete sus maestrías en economía en la Universidad. Finalmente, se está organizando un programa de capacitación interna para nivel personal más bajo en Planeación (posiblemente con la participación de estudiantes avanzados de ESAP interesados en la planificación) con la ayuda de asesores de Harvard, particularmente en el curso de inglés para economistas.” Grupo Harvard, “Informe Trimestral”, Bogotá Mayo 1967, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 3 - carpeta 13 – folio 157 - También señalaban [Traducción del autor] “También se sugirió una propuesta para que DAP establezca un acuerdo con la escuela de posgrado de Economía de Los Andes, que padece escasez de docentes calificados, para proporcionar economista al Departamento a tiempo parcial a cambio de asistencia del Grupo asesor en cursos de enseñanza en la universidad”. Grupo Harvard, “Informe Trimestral”, Bogotá Febrero 1967, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 3 - carpeta 29, folio 103 - También señalaban [Traducción del autor] “Los asesores de Harvard han seguido colaborando estrechamente con las universidades locales. Laursen y Taylor han comenzado a enseñar en la escuela de posgrado de economía de la Universidad de los Andes y visitaron la Universidad de Antioquia en Medellín para recibir asesoramiento sobre el desarrollo de su plan de estudios de economía para la Fundación Ford. Laursen también ha continuado su curso en la Universidad Nacional, y más asesores continuarán enseñando cuando mejore su español [...] El resto de un paquete con la Universidad de los Andes requiere la provisión de seis becas al personal de Planeación para completar sus maestrías a cambio, para la enseñanza de asistencia”. Grupo Harvard, “Informe Trimestral”, Bogotá Octubre 1967, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 4 - carpeta 31, folio 103-260.

³⁰⁹ Karsten Laursen, “Proyecto curricular Planeación del desarrollo” Bogotá Agosto de 1967, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 4 carpeta 31 folios 211-237.

³¹⁰ Según Eduardo Suárez Glaseer “Los objetivos principales del programa de entrenamiento serían la consecución de un mayor conocimiento de los medios y procedimientos de análisis económico en nuestro personal y, también, el logro de mayor familiarización con diferentes aspectos de la planeación económica y del proceso de desarrollo [...] En resumen, permítame indicarle que el interés del Departamento reside en el diseño de un programa a largo plazo de entrenamiento aplicable básicamente en los niveles altos y medios de su personal.” Eduardo Suárez Glaseer, “Programa de formación personal del DNP con Harvard”, Bogotá Abril 1966, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 3, carpeta 29, folio 39.

El interés primordial de los organismos de planeación y de Harvard al patrocinar estas conferencias es el de estimular, entre amplios grupos de intelectuales y de la opinión pública, la discusión de problemas y soluciones en cuyo tratamiento debe concentrarse con prioridad la política de desarrollo y la acción de los dirigentes nacionales de los sectores públicos y privados [...] Esta rutina de información y estudio es particularmente difícil en ciencias, como la economía y la sociología, sometidas a un rápido proceso de revisión y cambio. Nuestro objetivo al patrocinar estas conferencias es el de traer más cerca de la opinión a algunos voceros de aquellas instituciones responsables en alto grado de esos procesos de revisión y cambio. A nuestro ciclo de conferencias se han vinculado y vincularán en el futuro, personalidades de la más amplia trayectoria en las grandes universidades del mundo y en aquellos organismos nacionales e internacionales que hoy tienen sobre sus hombros la responsabilidad de orientar a los nuevos dirigentes.³¹¹

De igual forma, se buscó generar un mayor aprovechamiento, coordinación y apoyo a los productos de investigación que generaban las universidades y sus centros de pensamiento económico, que aparecían en esa época. La idea era que, ante la carencia de información que aún tenía el país sobre su propia economía, parte de la responsabilidad se descargara en los académicos en la Universidad Nacional o en los Andes, para que estos fueran proveedores de datos y asesoramiento en el diseño de las políticas económicas del Estado colombiano³¹². Con todas estas medidas, se trataba no sólo de aprovechar el crecimiento de la oferta educativa sobre economía en Colombia, sino también influir en el tipo de profesional, y eventual funcionario, que salía de los centros universitarios.

Esto último permitió la aparición y consolidación de dos lógicas burocráticas, que Juan Carlos Villamizar³¹³ y Marco Palacio³¹⁴ han destacado en sus investigaciones. En primer lugar, (1) la consolidación de dos centros de pensamiento y formación económica en Colombia, en la Universidad Nacional y la Universidad de los Andes, que fueron el foco principal de la evolución del pensamiento económico en el país. Esto imprimió en los tecnócratas una tendencia a ver los problemas nacionales desde la perspectiva formulada por

³¹¹ Edgar Gutiérrez Castro, “Conferencia”, Bogotá Julio 1967, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 3 carpeta 27 folios 828-829.

³¹² Augusto Cano Mota señalaba que: “En el país existen numerosos institutos o centros que se dedican a la elaboración de estudios e investigaciones de carácter económico, y disponen de personal generalmente bien calificado. Es especial las universidades importantes que ofrecen enseñanzas de economía han organizado en forma paralela unidades de investigación, como parte complementaria a la labor docente. Allí emplean sus mejores estudiantes, exalumnos graduados, profesionales egresados de otros centros docentes colombianos y extranjeros, y aún disponen de asistencia técnica extranjera de nivel alto [...] Bajo la reorganización aquí propuesta para el DAP, una de las principales limitaciones en la práctica es la obtención del personal deseado. Para los centros e institutos a que se ha hecho referencia, en especial los universitarios, se presta la misma limitación. Sin embargo, ellos han desarrollado una gran labor en términos de adiestramiento de técnicos, ya que en calidad de centros docentes son productores de profesionales, y más aún, se han vinculado a universidades extranjeras a través de becas y facilidades para la especialización en el exterior” Augusto Cano Mota, “La planeación en Colombia: Su historia, situación actual y recomendaciones para el futuro”, *Revista La Nueva Economía*, Bogotá Junio de 1968, 59.

³¹³ Villamizar, *Pensamiento económico en Colombia*, 260-266.

³¹⁴ Palacio, “Saber es poder: el caso de los economistas colombianos”, 170-185.

el gobierno central, en detrimento del conocimiento y las necesidades de las regiones. Al final, la Universidad que adquirió mayor relevancia como principal proveedor de información y capital humano para el Estado fue la Universidad de los Andes. Esto por la aparición del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), y la mayor cercanía de esta institución y sus egresados con las ideas económicas promovidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, lo que desde el punto de vista de las autoridades nacionales facilitaba el diálogo con las entidades económicas internacionales. Además, la política de fomento a la formación Doctoral en cooperación con Universidades de los Estados Unidos, defendida y patrocinada por los Andes, se amoldaba al marco de expectativas de la Misión Harvard.

En segundo lugar, (2) a diferencia de otros países de América Latina, la cercanía entre Universidad y administración estatal encaminó a los economistas colombianos a una lógica pragmática del hacer, más que en el deseo por embarcarse en la reflexión teórica. En este sentido, en Colombia existía una preocupación menos teorizante, y más centrada en la actividad burocrática. Marco Palacio ha planteado que la élite tecnocrática colombiana siempre se ha sentido parte de las dinámicas y reflexiones propias del saber moderno de la economía occidental, tanto por su cercanía a las política económica de los Estados Unidos, el Banco Mundial y el FMI, como porque en gran medida muchos de los líderes nacionales en materia económica se han formado en los Estados Unidos. Esto los ha conducido a estar más enfocados en mantenerse actualizados en el debate económico contemporáneo de los centros de pensamiento en Norteamérica y Europa, que en reflexionar sobre las problemáticas latinoamericanas frente al sistema productivo mundial³¹⁵.

Este perfil profesional del funcionario tecnocrático, poco a poco se fue expandiendo también hacia el resto de las entidades económicas del Estado: Ministerio de Hacienda y Banco de la República, con una velocidad diferente debido a las mayores presiones políticas existentes sobre dichas entidades, pero siempre bajo la idea de una élite economista. En ello, la obsesión de la Misión Harvard y el gobierno de Lleras Restrepo por demarcar el carácter apolítico y de alta preparación académica (preferiblemente PhD. en el exterior, sobre todo en

³¹⁵ Palacio, “Saber es poder: el caso de los economistas colombianos”, 170-185.

Estados Unidos)³¹⁶ de los técnicos, fue fundamental. Esto porque los títulos universitarios, y el dominio de las teorías económicas se convirtió en la única vía de acceso a las entidades económicas del Estado, un privilegio únicamente alcanzable por un reducido número de individuos, que encontraban en ello su legitimidad para dirigir la economía del país.

Aquí se configura entonces la imagen del intelectual orgánico de Gramsci y del intelectual específico de Foucault, pues la élite tecnocrática empoderada en su dominio del régimen científico-técnico, se convirtió durante este periodo en la primera línea intelectual del Estado para comandar las políticas del desarrollo. Esto, porque las discusiones sobre política económica ya no debían ajustarse o justificarse en función del ideario del partido liberal-conservador, sino de las teorías económicas y los indicadores estadísticos. Estos, a pesar de no ser entendidos por la mayoría de la población, se fundamentan en la frialdad de los números y la certeza moderna de las teorías científicas, por lo que tienen el poder de legitimar el deseo del Estado de programar el desarrollo de la sociedad.

En este contexto, aunque la Misión de Harvard se pensó originalmente como artífice de la reforma administrativa, terminó acompañando a la administración de Carlos Lleras Restrepo durante todo su periodo, e influyendo de manera profunda en la lógica de élite tecnocrática que adquirió tanto el sistema de planeación como el resto de las entidades económicas del Estado. En ello fue fundamental el financiamiento facilitado por la Fundación FORD, que permitió la continuidad del equipo de Mallon en el país hasta 1970, momento en el que declinó continuar con el apoyo, y aunque se trataron de buscar alternativas con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), fue imposible la continuidad del equipo de Harvard. En cualquier caso, al finalizar el proceso, para Planeación Nacional y los expertos la mayoría de los objetivos se habían logrado, y el país estaba ahora más cerca de alcanzar un nivel de capacitación en el que ya no se haría necesario el acompañamiento directo y permanente de asesores internacionales³¹⁷.

³¹⁶ “Actualmente, el departamento cuenta con diez técnicos especializados, los cuales obtuvieron sus títulos universitarios equivalentes al “Ph.D.” americano, tanto en centros docentes de los estados Unidos como de Europa. Estos profesionales están acompañados de un grupo de 40 técnicos de nivel académico equivalente al “Master” americano obtenido en Universidades colombianas o extranjeras. El resto del personal técnico está constituido por profesionales titulados, seleccionados cuidadosamente a través de un proceso muy estricto entre los mejores estudiantes de las universidades colombianas más importantes” Departamento Nacional de Planeación, “Informe anual del Departamento Administrativo de Planeación”, Bogotá Julio de 1968, Repositorio virtual Departamento Nacional de Planeación, 19.

³¹⁷ “La asistencia técnica del Development Advisory Service ha sido muy provechosa para el Departamento Nacional de Planeación durante los últimos siete años. La negativa del BID de financiar una extensión de este asesoramiento, sin embargo, ha obligado al DNP de reevaluar sus necesidades de asesoramiento dentro del marco de una política general de asistencia técnica para el país. Las conclusiones principales

3.3. Misiones, modernización y Estado

Como se ha visto en los capítulos anteriores, el trabajo de la Misión Harvard a finales de los años 60 hizo parte de una larga tradición de influencia internacional en el diseño institucional del Estado colombiano, que comenzó desde los años 20 con la Misión económica dirigida por Edwin Walter Kemmerer³¹⁸. Sin embargo, a diferencia de otros grupos, la Misión Harvard incluyó a un conjunto heterogéneo de actores no estatales, entre ellos la Fundación FORD y el Harvard Institute for International Development, bajo la expansión de las ideas de la modernización estatal en América Latina.

En términos generales, la modernización como proyecto intelectual y político se fundamentó en un conjunto básico de cuatro nociones, planteadas a partir del pensamiento del economista Walt Whitman Rostow: (1) la división del mundo entre sociedades modernas (entendidas como el mundo occidental industrial, capitalista y democrático) y tradicionales (los países no-desarrollados o en-desarrollo, con sistemas productivos ineficientes, predominio de la pobreza, etc.), (2) los cambios sociales, económicos, políticos y culturales de los grupos humanos se producen de manera integrada e interdependiente, (3) todas las sociedades inevitablemente tienden a transitar de tradicionales a modernas, pero lo hacen a diferentes ritmos y (4) el progreso de los países, en su camino a ser sociedades modernas, se puede acelerar mediante una intervención controlada y planificada que dinamice los componentes sociales, económicos, políticos y culturales que conducen a la modernización de ese grupo humano³¹⁹. Estas ideas, como lo ha destacado el investigador Michael Latham, fueron para los Estados Unidos más que una teoría económica, se convirtieron en una ideología a través de la que se construyó la política exterior hacia África, Asia y América Latina durante gran parte de la década del 50 y 60³²⁰.

de esta evaluación se presentan a continuación: 1) El mejoramiento del DNP en los últimos años no ha sido acompañado por un progreso paralelo en el fortalecimiento de los equipos técnicos en los ministerios. Por lo tanto, el DNP se ha visto forzado a asumir responsabilidad para la preparación de planes y programas de desarrollo sectorial que no le corresponden [...] 3) Con la experiencia de siete años de asesoramiento de Harvard, se piensa que la dirección y los jefes de unidad del DNP estarán en condiciones de identificar sus necesidades de asistencia técnica de acuerdo a este nuevo enfoque y buscarla independientemente” Departamento Nacional de Planeación, “Asistencia Técnica del Development Advisory Service de la Universidad de Harvard”, Bogotá Agosto de 1970, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 4, carpeta 34, folios 551-552.

³¹⁸ Decsi Arévalo Hernández, “Misiones Económicas Internacionales en Colombia 1930-1960”. *Historia Crítica* N. 14 (1997).

³¹⁹ Latham, “Modernization as Ideology”, 1-20.

³²⁰ Latham, “Modernization as Ideology”, 1-20.

La idea era que dentro del esfuerzo no bélico de contención del comunismo, se constituyera un abanico amplio de programas y proyectos culturales, sociales, económicos y educacionales que promovieran de manera directa o indirecta dinámicas de modernización en los países del Tercer Mundo, para alejarlos de la órbita de influencia del comunismo internacional. Dentro de todo esto se pueden identificar iniciativas como los Cuerpos de Paz y la Alianza para el Progreso³²¹. Esto derivó en una relación profunda entre el Gobierno de los Estados Unidos y la academia norteamericana, a través del National Defense Education Act de 1958. Este documento, que interpretaba el apoyo a la ciencia y la investigación como un asunto de seguridad nacional, se convirtió en el vehículo por medio del cual la élite intelectual existente en las Universidades estadounidenses, se hizo parte del esfuerzo pluridisciplinar de confrontación y superación de la URSS en todos los campos de la actividad humana³²².

Bajo esta idea florecieron elementos como la carrera espacial, o las rivalidades deportivas en los juegos olímpicos y el ajedrez entre Estados Unidos y la URSS. En lo que se refiere a la modernización, dentro del National Defense Education Act el gobierno estadounidense se comprometía a apoyar de manera activa, con recursos e infraestructura, el desarrollo de áreas de conocimiento útiles para el estudio, comprensión e intervención modernizadora sobre zonas del mundo proclives a caer en la esfera de influencia Soviética, y a través de esto permitir la contención efectiva del comunismo y la victoria en la Guerra Fría³²³. En general, aquí se desarrollaba un ejercicio de producción directa de saberes enfocados en cualquier campo que se identificara como una necesidad para derrotar al comunismo y la URSS en el mundo. Por ejemplo, en lo referente al conocimiento de lenguas extranjeras, señalaba lo siguiente:

The Commissioner is authorized, directly or by contract, to make studies and surveys to determine the need for increased or improved instruction in modern foreign languages and other fields needed to provide a full understanding of the areas, regions, or countries in which such languages are commonly used, to conduct research on more effective methods of teaching such languages and in such other fields, and to develop specialized materials for use in such training, or in training teachers of such languages or in such fields.³²⁴

³²¹ Latham, "Modernization as Ideology", 1-20.

³²² Congreso de los Estados Unidos, "National Defense Education Act", consultado Marzo 11 de 2018, disponible en http://www.edu.oulu.fi/tohtorikoulutus/jarjestettava_opetus/Troehler/NDEA_1958.pdf

³²³ Latham, "Modernization as Ideology", 1-20.

³²⁴ Congreso de los Estados Unidos, "National Defense Education Act", consultado Marzo 11 de 2018, 1494

Esta instrucción del National Defense Education Act muestra el interés del Gobierno de los Estados Unidos por fomentar el conocimiento de lenguas extranjeras, de zonas de importancia estratégica para la política exterior norteamericana. Esto dentro de la aparición y consolidación de los llamados estudios de área, cuyo enfoque se basaba en la construcción de centros de investigación para el estudio y análisis multidisciplinar de espacios geográficos como América Latina, África y Asia, todo ello con la idea de generar investigación científica relevante para la comprensión e intervención de dichos lugares³²⁵. Dentro de este proceso también participaron activamente las fundaciones de cooperación internacional (FORD, Rockefeller, AID, etc.), financiando iniciativas y proyectos que sin estar necesariamente conectados a las autoridades políticas de los Estados Unidos, sí promovían el mismo conjunto básico de ideas sobre el desarrollo en América Latina, Asia y África³²⁶. En este caso es importante entender que las Fundaciones y las Universidades de los Estados Unidos, en sus múltiples y variados proyectos alrededor del mundo, trabajaban a partir de los elementos básicos de la noción de la modernización, y los parámetros de conocimiento construidos en el marco del National Defense Education Act, promoviendo un conjunto de actividades que de una u otra manera se pueden entender como parte del esfuerzo por contener la influencia comunista en el mundo a través de la cooperación internacional para el desarrollo. Lo anterior no significó necesariamente la suplantación o cooptación total de la esfera académica, y los resultados científicos no siempre evolucionaron de acuerdo a las expectativas de los líderes políticos y militares, pero sí se produjo un contexto en el cual la cercanía entre estos agentes facilitó la circulación y construcción conjunta de ideas entre el gobierno norteamericano y los principales centros académicos de ese país.

Un ejemplo de este tipo de empresas de conocimiento es precisamente el Harvard Institute for International Development y su equipo de trabajo para Latinoamérica, que de la mano de Richard D. Mallo influenció en el diseño estatal de múltiples países. En el caso de Colombia, lo que buscaba la Fundación FORD al apoyar la Misión de Harvard no era otra cosa que impulsar también la modernización del Estado. Parte de este discurso se puede encontrar en la manera como la Misión Harvard entendían los problemas de Latinoamérica.

³²⁵ Latham, "Modernization as Ideology", 1-20..

³²⁶ Daniel C. Levy, *To Export Progress: The Golden Age of University Assistance in the Americas* (Indianapolis: Indiana University Press, 2005): 34-75

En una de las conferencias auspiciadas por el Departamento Nacional de Planeación en 1970, el economista Albert Waterston señalaba lo siguiente a propósito de lo que él entendía era la inconformidad de los países Latinoamericanos frente a las expectativas no alcanzadas de la planeación del desarrollo:

La experiencias demuestran que, en lo que respecta a sus planes de desarrollo, son pocos los países de bajos ingresos que poseen los elementos necesarios para la ejecución de planes a plazo mediano, tales como: 1) estabilidad política, 2) seguridad económica, 3) voluntad política y 4) capacidad administrativa necesaria [...] Los acontecimientos de los últimos diez años ponen claramente de manifiesto que la inestabilidad política es la norma en los países de bajos ingresos. Durante ese periodo, ha habido por lo menos 67 golpes de estado en los países menos desarrollados. En esta época América Latina tuvo no menos de 19 golpes de Estado. La repercusión de estos cambios sobre la planificación puede apreciarse mejor si recordamos que los gobiernos rara vez siguen adelante con los planes de desarrollo a plazo medio o largo de sus predecesores³²⁷.

Dentro de los planteamientos de Waterston se pueden observar dos elementos importantes. Por una parte, en la relación teoría-práctica, para el conferencista la segunda siempre tienen la obligación de adaptarse a la condiciones de éxito de la primera, puesto que como señalaba en la conferencia “si los hechos no concuerdan con la teoría tanto peor para los hechos³²⁸. Y por otra parte, para Waterston los problemas del desarrollo son un subproducto de las debilidades institucionales y políticas de los Estados del Tercer Mundo. Según el conferencista, aunque los enemigos de la planeación señalaban una desconexión o incompatibilidad entre las teorías económicas y la realidad social e histórica de las sociedades latinoamericanas, para él todo iniciaba en la constante inestabilidad que caracteriza a los países menos desarrollados. En este sentido, advertía que “no debe considerarse que esta actitud es arrogante, ya que lo que quiere decir es que los gobiernos, a través de sus decisiones o de sus inacción, crean o perpetúan situaciones que son desfavorables para la planificación del desarrollo”³²⁹. La culpa, para Waterston, nunca recae sobre los intelectuales o centros de pensamiento que refinan teorías económicas, sino sobre el caos, la improvisación y la emocionalidad que reina en América Latina.

³²⁷ Albert Waterston, “Un enfoque operativo para la planeación”, Bogotá 1970, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 2, carpeta 15 folio 483

³²⁸ Albert Waterston, “Un enfoque operativo para la planeación”, Bogotá 1970, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 2, carpeta 15 folio 476

³²⁹ Albert Waterston, “Un enfoque operativo para la planeación”, Bogotá 1970, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 2, carpeta 15 folio 476

Una parte importante de estas ideas, traducidas al análisis de la situación colombiana en 1966, se puede detectar en un artículo de Néstor Madrid Malo para *Economía Colombiana*, titulado “Problemas y perspectivas de la planeación en Colombia”. En dicho documento, el ex director del Departamento Administrativo de Planeación, señalaba lo siguiente:

Porque la triste realidad es que en el país no se ha podido ni siquiera planificar el sector público –que es lo menos que debe hacer una planificación en los estados modernos, habría que recordar la tesis del expositor norteamericano Rexford Tugwell, quien expresa que sólo convirtiéndola en el Cuarto Poder en la organización del estado democrático, puede lograrse que la planeación cumpla con su primordial objetivo como es la de ocuparse previamente de organizar la seguridad y el bienestar futuro de una sociedad dada, para evitar la tiranía o la anarquía, la inseguridad y el desperdicio. Y era lo que ya también creía el maestro Karl Mannheim cuando desde mucho antes insistía en sus tesis sobre la indisoluble vinculación entre la planificación y la libertad, pues sólo usando a aquellas como instrumentos fundamentales de la política económica del Estado, puede subsistir la democracia justa, la que haga posibles y compatibles la seguridad y la libertad³³⁰.

En este caso, Madrid Malo lamentaba que la planeación colombiana aún no estuviera en capacidad de influir realmente en el sector público, pues ella era el antídoto contra la anarquía, el desperdicio y la inestabilidad, características que el autor identifica como propias de los Estados que aún no eran modernos. Para Madrid Malo el reto de la administración Lleras Restrepo, en lo que era un proceso indispensable para proteger la libertad y la democracia en Colombia, se encontraba en determinar la organización más conveniente para el sistema de planeación, de tal manera que este se convirtiera en un faro hacia la modernización del resto del aparato institucional.³³¹ Opinión que compartía Stella Escobar Zapata, Directora Ejecutiva de la Oficina de Organización y Métodos de la Presidencia de la República, para quien la modernización del Estado pasaba por lograr implementar y aprovechar en el aparato burocrático, las herramientas científicas de la administración, la

³³⁰ Néstor Madrid Malo, “Problemas y perspectivas de la planeación en Colombia”, Revista Economía Colombiana, Abril 1966, 11

³³¹ “La orientación del trabajo de la Nueva Planeación. Durante el segundo semestre de 1967 el personal técnico directivo del Departamento de Planeación estuvo dedicado al estudio e investigación de los sistemas de planeación que se acomodaran mejor a las características de las instituciones nacionales y al desarrollo del país. Con la colaboración de la Misión Técnica de la Universidad de Harvard que asesora al Departamento se realizó un seminario de varios meses con el personal directivo, en el cual se discutieron las experiencias de varios países en materia de planeación con especial referencia al caso colombiano. Finalmente se llegó a la conclusión de que las tareas de planeación en Colombia debían cubrir un campo más amplio que la simple formulación de una estrategia, para abarcar todo el proceso de coordinación y evaluación de la ejecución. Este sistema de trabajo sigue un camino circular, según el cual se evalúan continuamente los resultados y se revisa periódicamente la política de desarrollo, con el objeto de formular nuevas orientaciones que mejoren los programas de ejecución”. Néstor Madrid Malo, “Problemas y perspectivas de la planeación en Colombia”, Revista Economía Colombiana, Abril 1966, 22.

economía y la sociología moderna³³². En este sentido, la centralidad de la renovación del sistema de planeación, dentro de la reforma del 68, era natural para el establecimiento de las condiciones de estabilidad y tecnificación que debían racionalizar la actividad estatal³³³. Y en ese orden de ideas, se puede entender por qué para la Universidad de Harvard, y la fundación FORD, resultó importante apoyar, acompañar y financiar este ejercicio de diseño institucional, a pesar de las múltiples y constantes dificultades que encontraron.

Proyecto que desde la perspectiva del Rodrigo Escobar Navia, en un artículo para la revista *La Nueva Economía*, empezaba a mostrar resultados inmediatos a solo un año del inicio de su implementación en 1969. En el texto titulado “Algunos obstáculos sociales al desarrollo de Colombia”, Escobar Navia planteaba que en medio de la preocupación existente por las transformaciones sociales (problema de lo social) que sucedían en el país, la nueva planeación llegaba a constituirse como la herramienta que permitía “corregir la acción de las tendencias espontáneas mediante mecanismos reactivos de dirección, inhibición, estímulo o control de las distintas inclinaciones sociales”³³⁴. Para el columnista, después de años de aproximación acelerada y turbulenta a las herramientas de la ciencia moderna, lo que había propiciado múltiples fracasos, por fin en el país se estaba imponiendo una aproximación teórica más acorde a las necesidades colombianas, desde un enfoque en el cual era posible aplicar realmente “las elaboraciones, los hallazgos y las conquistas de la ciencia económica, de la sociología, de la antropología de la demografía, de la psicología social, de la ciencia política, de la administración científica, y de las técnicas y las artes de la planeación, la previsión, la programación [...] hasta un punto que por muchos aspectos parece alarmante, la capacidad de dirección y control de las acciones sociales por la parte lúcida y super-

³³² Según Stella Escobar Zapata “Las modificaciones a las estructuras administrativas gubernamentales realizadas durante el periodo 1962-1967» que se han relatado en términos generales en el capítulo anterior, vinieron a confirmar, aún más, las inquietudes de los dirigentes administrativos sobre la necesidad de una adecuación de la maquinaria administrativa a las exigencias de las técnicas modernas y de los principios científicos de la administración”. Stella Escobar Zapata, “El Proceso de Reforma Administrativa en Colombia”, Bogotá Febrero de 1968, Repositorio Digital CEPAL, 52.

³³³ Según Stella Escobar Zapata “Con miras a una mejor racionalización de la Administración Pública Colombiana el legislativo expidió la Ley 65 de 1967 por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año para modificar las estructuras administrativas con el objeto de suprimir, fusionar y crear dependencias y empleos en la Rama Ejecutiva del Poder Público: Ministerios, Departamentos Administrativos, Establecimientos Públicos, e Institutos y Empresas Oficiales de carácter autónomo o descentralizar el funcionamiento de oficinas de la administración que así lo requieran para el mejor cumplimiento de sus fines. Modificar la remuneración y régimen de prestaciones de las fuerzas militares. Proveer el fortalecimiento de la Administración Fiscal o Modificar las normas que regulan la clasificación de empleos, las condiciones que deben reunirse para ejecutarlos, los cursos de adiestramiento y el régimen de nombramiento y ascensos, así como fijar las escalas de remuneración correspondientes a las categorías de empleos nacionales y revisar el régimen de prestaciones sociales”. Stella Escobar Zapata, “El Proceso de Reforma Administrativa en Colombia”, Bogotá Febrero de 1968, Repositorio Digital CEPAL, 54

³³⁴ Escobar Navia, “Algunos obstáculos sociales al desarrollo de Colombia”, *Revista La nueva Economía*, Abril 1969, 127.

organizada de las grandes agregados humanos de nuestro tiempo”³³⁵. En este sentido, ahora Colombia podía aprovechar todo el potencial existente dentro de un verdadero sistema de planeación estatal, que en lugar de luchar contra la iniciativa privada y el sistema de mercado, se enfocaba en promover y racionalizar su acción en favor del buen funcionamiento social y económico del país³³⁶.

La respuesta positiva por parte de los tecnócratas colombianos a las recomendaciones del equipo de Harvard tiene varias explicaciones. Por un lado, eran los mismos que llevaban décadas inmersos en procesos de formación profesional en los Estados Unidos, o en cursos facilitados por Fundaciones y Misiones Económicas más o menos relacionadas con universidades de élite en dicho país³³⁷. Razón por la cual, ante el llamado de la Misión a que “la mejora del proceso de planeación sólo puede realizarse por colombianos [...] El apoyo del Grupo de Harvard solamente puede ser útil si existe un empuje y una dedicación por parte de colombianos altamente calificados a los objetivos de una estrategia económica sólida de medio y largo plazo”³³⁸, ellos podían responder no sólo por sus conocimientos en economía, sino además por su desenvolvimiento en el ambiente académico constituido por el National Defense Education Act de 1958 y el pensamiento de Walt Whitman Rostow. Elemento que los diferenciaba, del grupo de funcionarios que ahora salían del sistema de planeación, y que antes se habían apoyado en las capacitaciones de la CEPAL. Y por otro lado, como se señaló antes, la cercanía de la Misión de Harvard a la Universidad de los Andes creó un vínculo especial que hacia el final de los años 60 permitió que la generación de recambio de

³³⁵ Escobar Navia, “Algunos obstáculos sociales al desarrollo de Colombia”, *Revista La nueva Economía*, Abril 1969, 134.

³³⁶ De esta nueva concepción de la vida social se han derivado el auge de la planeación central de la economía, en los países seguidores de la teoría marxista, y de la ininterrumpida y creciente instauración en el mundo occidental, heredero de “la libre iniciativa”, del mundo de “la economía mixta” o “concertada”, donde un sector público en franco proceso de expansión ensaya contribuir a la realización de la “racionalidad económica” y social apelando a la rigurosa aplicación de “la lógica del plan” para corregir las distorsiones que las espontáneas fuerzas de mercado producen en la búsqueda de la racionalidad del desarrollo mediante “la lógica del mercado”. Escobar Navia, “Algunos obstáculos sociales al desarrollo de Colombia”, *Revista La nueva Economía*, Abril 1969, 128.

³³⁷ Sobre el sistema de becas para colombianos, el Grupo Harvard señalaba lo siguiente [Traducción del autor] “Estamos comenzando ahora a seleccionar candidatos para el Programa de Servicio Público en Desarrollo Económico. Estamos ansiosos por considerar candidatos de Colombia para el grupo del próximo año y esperamos que pueda sugerir nuevamente uno o dos candidatos apropiados para el programa. Como antiguo compañero de servicio público, conoces el tipo de hombre que queremos. En resumen, buscamos funcionarios del gobierno a mitad de carrera con una capacidad sobresaliente y una promesa profesional que tengan un poco de base en economía y que estén profesionalmente involucrados en los esfuerzos de desarrollo económico de Colombia. Como de costumbre, planeamos entrevistar a cada candidato [...] Adjunto un folleto para su uso al discutir el Programa con otros en el gobierno. También adjunté una lista de los becarios de este año. Como usted sabe, el programa no tiene sus propias finanzas y los arreglos financieros se resuelven individualmente para cada miembro de fuentes como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y la Fundación Ford.”. Gene Tidrick, “Carta Selección director programa de desarrollo económico” Bogotá Noviembre de 1968, Caja 3, carpeta 130, folios 177.

³³⁸ Grupo Harvard, “Revitalización de la planeación en Colombia”, Bogotá Marzo de 1965, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Caja 3, carpeta 28, folio 14.

tecnócratas, formados en Colombia, trajera incorporadas muchas de las ideas de la modernización. De hecho, hacia el final de sus actividades en Colombia, en 1969, el equipo norteamericano recomendó al Departamento Nacional de Planeación apoyar de manera activa el programa de Maestrías en Economía que se estaba formando en los Andes, convirtiéndolo en el espacio de formación de postgrado para los técnicos de la entidad, de tal manera que las habilidades de estos últimos en áreas como matemáticas e idiomas pudiera mejorar en el corto y mediano plazo la calidad del equipo técnico de planeación³³⁹.

Sin embargo, como lo señalaba Waterston, también existían sectores que empezaban a dudar de la pertinencia de los postulados teóricos de la modernización, y de la manera en que dichas ideas llegaban al continente a través de la cooperación internacional. Ello se puede encontrar en un artículo de 1968 de la revista *La Nueva Economía*, titulado “Asistencia externa: una crítica y una proposición”. El texto fue escrito por Albert Hirschman, en compañía Richard Bird, dos economistas del desarrollo. En el artículo los autores criticaban de manera abierta la forma como venía funcionando la cooperación internacional norteamericana, dentro del marco de los intereses globales de los Estados Unidos en la Guerra Fría. Para Hirschman y Bird, el problema radicaba en la ambigüedad política con la que funcionaba la asistencia a los países subdesarrollados, en la medida en que todo el andamiaje económico y técnico estaba construido sobre las dinámicas geopolíticas de la Guerra Fría, y el alineamiento de los gobiernos de América Latina con la Casa Blanca³⁴⁰. Ello producía que las ambivalencias y el constante cambio de prioridades de la política exterior norteamericana,

³³⁹ [Traducción del autor] “Las principales conclusiones de la revisión del programa de capacitación interna fueron: 1) que Planeación debe apoyar el esfuerzo del departamento de economía de Los Andes para avanzar hacia un programa de maestría que tenga una preponderancia de estudiantes de tiempo completo; 2) que se ofrezca el curso de evaluación de proyectos de Planeación, varias veces en 1969, incluso en los participantes, funcionarios de otras agencias públicas, como funcionarios de planificación departamentales y locales; 3) que Planeación debería reemplazar los cursos de matemáticas más o menos ad hoc que se ofrecen con cursos de matemáticas aplicados de un año más intensivos, y 4) que los cursos de inglés deberían ser más intensivos y para estudiantes más avanzados. Solo doce “técnicos” están inscriptos en los cursos de economía de Los Andes. Podrán completar los cursos requeridos para el MA con las clases que toman este año y con un semestre de trabajo a tiempo completo dentro de un año. Planeación probablemente dará a conocer cinco o seis “técnicos” durante uno o dos semestres de estudio a tiempo completo a partir de enero de 1970. Es probable que estos estudiantes continúen sacando todos o la mayoría de sus salarios y se les otorguen becas de matrícula.”. Grupo Harvard, “Informe Trimestral, Bogotá 1968, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 4 - carpeta 32 - filo 419

³⁴⁰ “Préstamo de Programa para Colombia por parte del Banco Mundial. El señor Knapp ha sido quizás el principal adversario dentro de la Administración del Banco o esta propuesta. Su posición está basada más bien en consideraciones de orden general sobre la política del Banco, que en reservas sobre la política económica colombiana. Se ha leído minuciosamente el informe sobre Colombia, y les ha formulado a los técnicos del Banco preguntas muy precisas y difíciles sobre el mismo. Parece ser que su posición sobre el particular no es inflexible y que es susceptible de modificación con buenos argumentos. Una de sus preocupaciones es la continuidad de la política económica en la siguiente administración. Por ese motivo sería conveniente hacer énfasis sobre la necesidad de dejar financiado en el año de 1970, por ser precisamente un periodo de transición entre dos gobierno. El interés del Gobierno por asegurar un tránsito financiero armónico es una demostración de que se está trabajando para un plazo mayor que el del final del periodo” Albert Hirschman y Richard Bird, “Asistencia externa: una crítica y una proposición”, Revista La Nueva Economía, Noviembre 1968, 79.

generara un deterioro constante de la credibilidad de los Estados Unidos en el continente y de las posibilidades de desarrollo en el Tercer Mundo. En este sentido, para ellos era imposible generar verdaderas condiciones de acompañamiento, si lo que se perseguía con la cooperación internacional simplemente estaba guiado por la tensión entre las potencias.

Un ejemplo más radical de dichas ideas, se puede observar en una carta que Alberto Samuel Yohai, economista colombiano formado en los Estados Unidos, envió en 1970 al director de Planeación Nacional, en la cual manifestaba lo siguiente:

No veo porque el gobierno nacional tiene que contribuir a la financiación del grupo de Harvard. Se trata de académicos respetables en su mayoría que tienen intereses propios al asumir esas posiciones y de ninguna manera es una empresa altruista. La FORD y el AID por eso los financian. Yo creo que ya la época pasó cuando eran indispensables. Ahora contamos con jóvenes entrenados en distintos sitios. Además me parece un error depender de los Estados Unidos para el entrenamiento de todo el personal (economistas) de Planeación Nacional. Yo creo que a nosotros nos corresponde enviar y conseguir oportunidades de especialización en varios países de Europa incluyendo a las naciones socialistas. Tenemos que tener un equipo con entrenamiento diverso que nos permita beneficiarnos de la experiencia de numerosos países y no solamente los Estados Unidos.³⁴¹

Para Alberto Yohai, el gobierno nacional no podía continuar ignorando los intereses políticos detrás de la cooperación internacional, ni el perfil ideológico de la Misiones y las Fundaciones que prestaban sus servicios en el país. Yohai señalaba que “desde un punto de vista político es absurdo tener dentro del Ministerio de Planificación Nacional (porque ese en verdad es el carácter de tu institución) a asesores extranjeros con compromisos y responsabilidades ante un gobierno que tienen intereses incompatibles con los nuestros propios”³⁴². De igual manera, reclama una mayor participación de los técnicos locales en la toma de decisiones, pues la época de la subordinación a la autoridad de los expertos internacionales había quedado en el pasado. También proponía una apertura general del abanico de espacios de formación profesional de los funcionarios colombianos, que hasta ese momento se mantenía concentrado en la academia norteamericana. Para Alberto Yohai, Colombia no se podía privar de la ayuda que podían proporcionar naciones socialistas, especialmente en el tema de la planeación. En este sentido, Yohai invitaba a “implementar en Colombia un nacionalismo sano y que merecemos el mismo respeto que los

³⁴¹ Alberto Samuel Yohai, “Carta”, Bogotá 1970, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 4, carpeta, 34 folios 632.

³⁴² Alberto Samuel Yohai, “Carta”, Bogotá 1970, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 4, carpeta, 34 folios 632

norteamericanos exigen para ellos en este país”³⁴³. Lo anterior presentaba un panorama en el que no sólo existía desconfianza frente al condicionamiento de la cooperación internacional, a las lógicas de la Guerra Fría, sino al papel mismo que jugaban los expertos en el país, manipulando el devenir de las instituciones de acuerdo a sus intereses personales o del grupo al que representaban.

Los dos ejemplos anteriores evidencian que la formación en el contexto norteamericano no era una garantía de ausencia de crítica al sistema, cuestionamientos que no deben entenderse necesariamente como un proceso de oposición irreconciliable a la modernización y el desarrollo, sino como una de las formas de apropiación que tuvo este ideario en América Latina. En este sentido, investigadores como Frederick Cooper y Randall Packard han mostrado la forma en que muchas veces los postulados teóricos fueron adaptados de maneras diversas y creativas en los contextos nacionales, por los funcionarios locales que se convertían en agentes centrales dentro del proceso de impulso o bloqueo de ideas particulares³⁴⁴. En este sentido, Hirschman, Bird y Yohai no están cuestionando las formulaciones teóricas, sino la dependencia de dicho proceso a los intereses particulares de los Estados Unidos frente a las URSS.

3.4. Conclusiones

La parte final de la década del 60 marcó un periodo de estabilización dentro de la planeación colombiana. Esto porque a la exaltación y el posterior pesimismo que marcaron respectivamente a los gobierno de Alberto Lleras Camargo y Guillermo León Valencia (en medio de las dificultades para ejecutar el PND del 61) les siguió una nueva evaluación y reconstrucción del sistema nacional de planeación, que se enfocó en la especialización técnica, el minimalismo institucional y la descentralización del saber planificador por todo el aparato estatal. En este sentido, con la reforma administrativa del 68 se buscó conformar un sistema de planeación en el que el Departamento Nacional de Planeación y el Consejo de Política Económica y Social tuvieran un papel de coordinación y diseño de políticas

³⁴³ Alberto Samuel Yohai, “Carta”, Bogotá 1970, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 4, carpeta, 34 folios 632

³⁴⁴ Frederick Cooper y Randall Packard, “Introduction: International Development and the Social Sciences”, 1-41.

económicas nacionales, mientras que las demás entidades del Estado conservaban (con apoyo del nivel central) gran parte de la responsabilidad planificadora de su sector, en sus propias oficinas de planeación. Con ello no sólo se reducía la carga fiscal y los problemas de proliferación burocrática, sino además se diseminaba el saber planificador por todo el aparato estatal dentro de estas nuevas oficinas en cada entidad del estado.

En ello fue fundamental la presencia en Colombia de la Misión Harvard, que a través del prestigio intelectual y científico de sus miembros, legitimó la reconstrucción del sistema de planeación, y la instauración de una lógica de tecnocrática para el manejo de los asuntos económicos del Estado. Esto fue posible gracias a la creación de un estándar académico de entrada a la tecnocracia colombiana, que era únicamente alcanzable en sus espacios más altos por personas con alta formación profesional, ella preferiblemente alcanzada en el exterior. En su nivel bajo y medio, el diseño de esta élite comenzaba desde el reclutamiento para el servicio estatal en las universidades, que en el caso de los Andes dio lugar a una relación tripartita de apoyo entre la Misión Harvard, el Estado colombiano y el programa de economía de dicha institución.

Con todo esto se creaban las condiciones para hacer del sistema de planeación y las demás entidades económicas del Estado colombiano, un espacio de trabajo burocrático cerrado y reservado únicamente para quienes podían actuar en calidad de intelectuales orgánicos y específicos de la lógica modernizadora para el aparato estatal. No obstante, como se vio en el capítulo, esto último no impidió que también existieran voces disonantes frente a este proceso, especialmente en lo que se refiere a la cooperación internacional. En este sentido, en América Latina y Colombia se reclamaba un sentido geopolítico menos estratégico por parte de las potencias en su apoyo al desarrollo, y un despertar del sentido nacional para diseñar políticas en función de las necesidades particulares de cada Estado, y no de los manuales contruidos desde centros de pensamiento ubicados en Estados Unidos y Europa. Advirtiéndose, en todo caso, que estas críticas no constituían necesariamente un rechazo de las ideas del desarrollo o incluso de la modernización, pero sí formaban parte de un intento por apropiarse y adaptar mejor estas ideas al marco de necesidades que tenían los países en América Latina, África y Asia.

4. CONCLUSIONES

Para la creación de una institución encargada de la planeación en Colombia a principios de los años 50 bastó la promulgación presidencial de dos decretos: el 1928 de 1951 y el 0389 de 1952. Sin embargo, en las páginas anteriores fue posible comprender que la incorporación real de este saber dentro del Estado tomó cerca de dos décadas de empoderamiento institucional y burocrático. En este sentido, el camino transitado por la planeación estatal colombiana no fue el resultado de un esquema o modelo preestablecido que el país implementó de espaldas a sus posibilidades y realidades, sino que dicho proceso estuvo marcado por la experimentación y adaptación progresiva, lo que produjo muchas veces resultados indeseados y crisis constantes, pero que logró establecer de manera paulatina a este saber cómo un elemento indispensable en la posibilidad de tener un aparato estatal moderno.

Por esto, se puede señalar como primera conclusión de esta investigación que dentro de la historia de la planeación estatal colombiana ninguno de sus elementos de funcionamiento u organización puede darse por automático, pues cada uno de ellos fue producto de una realidad histórica particular, en la cual diferentes fuerzas sociales, económicas y políticas operaron para determinar las características y límites no sólo del sistema planificador como parte del poder estatal, sino además, del lugar de la planeación en referencia a las demás instituciones y cuerpos burocráticos del Estado. De esta manera, la construcción de la planeación como saber estatal en Colombia fue el resultado tanto (1) de un proceso de aprendizaje y apropiación de conocimientos sociales, como (2) de las luchas y negociaciones internas y externas a través de las cuales se construyó el sistema encargado de planear el futuro del país. En función de ello es que se puede entender como las características del quehacer de la planeación se transformaron a lo largo del tiempo, permitiendo que lo que en los 50 se entendía como una preocupación gubernamental por el crecimiento económico, una década después en los 60, fuera un proyecto técnico y científico por adaptar a la sociedad colombiana a las dinámicas del desarrollo y la modernidad.

Los capítulos anteriores, entonces, buscaron describir y analizar la forma en que la planeación logró abrirse un espacio dentro del Estado, adquiriendo poco a poco las

herramientas institucionales y el poder burocrático necesarios no sólo para coordinar el accionar del aparato gubernamental, sino además, para establecer un Know How tecnocrático al interior de las entidades económicas del país. Todo esto, en contra de la importante resistencia que en varios periodos enfrentó el sistema de planeación por parte de organismos tan importantes como el Banco de la República y los Ministerios de Gobierno. Esto último se constituye también en una de las conclusiones de la investigación, puesto que en cada capítulo fue posible ver la manera como las diferentes entidades existentes en el Estado, a través de su oposición o cooperación, jugaron un papel activo en la modulación de los poderes reales de los que gozaba el sistema de planeación. Esto se manifestó con particular claridad en la disparidad que predominó durante la mayor parte de los años 50, entre lo que teórica y jurídicamente era el poder del sistema planificador, y lo que realmente podían hacer las entidades de planeación frente a la apatía y el desinterés que mostraban los demás ministerios y organismos en las actividades de coordinación gubernamental planteadas por este nuevo poder institucional.

La investigación también dió cuenta de la naturaleza transnacional de la historia de la planeación en Colombia. A lo largo de los capítulos se evidenció como la construcción de este saber estuvo siempre marcado por la mediación e intervención de organizaciones y gobiernos extranjeros con la figura de los expertos internacionales, las misiones económicas y la capacitación de los burócratas locales en el extranjero. En este sentido, la influencia del BIRF, la CEPAL o el Harvard Institute for International Development mostró ser central en el rumbo que tomó la organización estatal, y el sistema planificador a lo largo del tiempo. En este orden de ideas, una de las contribuciones de la investigación al estudio de la historia del Estado en Colombia está precisamente en la búsqueda de entender al aparato estatal como parte de una serie de procesos que se extienden por fuera de la frontera nacional, y que está constantemente mediado por los intereses de agentes foráneos. Sin que esto signifique en ningún caso, que la organización estatal colombiana fuera el resultado de la imposición unilateral externa, o que lo anterior no estuviera matizado por críticas y protestas por parte de los actores locales. Pues como también se explicó en los capítulos anteriores, ver este proceso como un juego de oposición entre originalidad y copia resulta inadecuado, en la medida en que se configuró un ejercicio constante de apropiación y negociación de

conceptos, en el cual los funcionarios estatales gozaban de poder e importancia a partir de ser ellos los encargados de operacionalizar conceptos como la modernización y el desarrollo. En este sentido, los agentes locales tuvieron la posibilidad de favorecer, obstaculizar o incluso bloquear parte de las transformaciones, cuando estas no eran acordes con sus intereses.

En lo anterior fue fundamental la formación de un cuerpo burocrático específico para la planeación, que a lo largo del tiempo encarnó la aspiración colombiana por construir un aparato administrativo en el cual debían primar las herramientas de la ciencia y la técnica sobre la emocionalidad, el caos y los intereses partidistas. Lo anterior, dentro de un matiz fundamental, puesto que el carácter apolítico y científico al que aspiraban estos funcionarios era uno que se refería al historial de adhesión partidista que había marcado al Estado colombiano, y no a la inexistencia de un proyecto modernizador que era político en su naturaleza. En este sentido, a lo largo de las dos décadas estudiadas se construyó una nueva visión del Estado y su relación con la sociedad, en la cual el aparato planificador (y no los partidos) era el encargado de establecer las condiciones necesarias para garantizar el desarrollo de la nación, y en ello radicó la importancia estratégica del sistema para el gobierno colombiano y para las entidades y actores internacionales. En esto también resultó de cardinal importancia la institucionalización y profesionalización de campos de conocimiento como la economía y sociología, que despegaron en Colombia impulsados por el mismo Estado, y su deseo de modular las transformaciones sociales que sucedían en el país durante la década del 60. Esto dio lugar a la formación de una relación especial entre los centros de formación universitaria en Economía y el aparato administrativo nacional, especialmente en la Universidad Nacional y en los Andes. Dicha relación marcó tanto el tipo de profesional construido desde estos centros de pensamiento, como las características de las reflexiones construidas desde la academia colombiana, siempre más preocupada por alcanzar un saber operativo para el desempeño cotidiano de la burocracia técnica nacional, que en la construcción de grandes reflexiones críticas sobre el lugar de Colombia y América Latina dentro del sistema económico mundial. Todo esto permitió la aparición de un nuevo tipo de intelectual, que ya no necesitaba del partido político y su ideología para justificar la acción de gobierno, sino que contaba con indicadores, estadísticas, fórmulas matemáticas y teorías

económicas, para determinar el futuro de la sociedad a partir de la frialdad de los números. Esto, dentro del contexto del Frente Nacional, se constituye como una paradoja y otra conclusión de la investigación, puesto que dentro de un sistema de gobierno construido para las colectividades liberal y conservadora, se produjo el efecto contrario, y el enfoque modernizador desplazó a estos grupos del control de la economía en favor de la nueva tecnocracia.

En todo caso, este proyecto forma parte de un escenario de investigación más amplio, dentro de la historia social del Estado colombiano. En lo que corresponde a la planeación, dentro de futuras investigaciones, todavía resulta posible embarcarse en el análisis de la evolución de este saber estatal en los 70, 80 y 90, contando con la Constitución de 1991 como gran marco transformador. También es posible profundizar en cada uno de los procesos y etapas delimitados en las páginas anteriores, rastreando la trayectoria de otros funcionarios, expertos o políticos. Aquí también podría resultar interesante iniciar proyectos de historia comparada, identificando la manera como este saber se incorporó en otros Estados latinoamericanos o de otras zonas del mundo. De igual manera, aun se puede explorar el proceso histórico de otras instituciones y saberes del Estado no sólo en el siglo XX, sino desde los inicios de la República. En este caso, por ejemplo, es posible todavía incursionar o visitar la historia de entidades como el Ministerio de Hacienda, la Escuela Superior de Administración (SEAP), el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas o el Departamento Administrativo de la Función Pública. Todas estas cumplieron un papel central en la modernización de las entidades del Estado.

En esta misma línea, es posible continuar rastreando la relación entre el Estado y la academia, ahora desde el punto de vista de las universidades, o de los estudiantes que se embarcaron desde el inicio de su vida laboral en la actividad estatal. En relación a esto último, resultaría significativo reconstruir la experiencia y las vivencias de los colombianos insertos dentro del sistema educativo norteamericano, que luego llegaron al país a ocupar cargos de importancia dentro del Estado, puesto que ello permitiría tener una visión más profunda de la manera en que transitaban saberes y conocimientos a través de los itinerarios particulares de los futuros funcionarios estatales.

Asimismo, se hacen necesarios nuevos proyectos que se aproximen a la figura del burócrata colombiano de mediados de siglo XX, no sólo en lo nacional, sino especialmente en lo regional y local. En todos los casos existen oportunidades de investigación en historia regional, enfocados en la manera como las transformaciones del Estado central sucedían en contextos institucionales como el de Medellín, Cali o Barranquilla. En este sentido, elementos como la planeación urbana, pueden constituirse en ventanas de oportunidad para explorar el tipo de funcionarios que se desempeñaban en la administración subnacional. En cualquier caso, los saberes del Estado constituyen un campo de investigación del que se pueden obtener todavía muchos réditos en la comprensión de la institucionalidad colombiana a lo largo de su historia.

5. BIBLIOGRAFÍA

5.1. Fuentes Primarias

5.1.1. Archivo General de la Nación, (AGN), Bogotá-Colombia.

Fondo Presidencia de la República (Jorge Gaitán Arjona, "Deficiencias y necesidades en Administración Pública", Bogotá, 1950, carpeta 13, caja 272, folio 37).

Departamento Nacional de Planeación (Comité de Desarrollo Económico, Acta No.1, Bogotá, 28 de Septiembre de 1950, carpeta 53, caja 6, folios 1 a 5).

Departamento Nacional de Planeación (Comité de Desarrollo Económico, Acta 100, Bogotá, 4 de Junio de 1951, carpeta 54, caja 6, folio 364).

Departamento Nacional de Planeación (Oficina Nacional de Planeación, Antecedente e Informe de Actividades 1952-1953, Bogotá, 1953, carpeta 20, caja 2, folios 112-201).

Departamento Nacional de Planeación (Consejo Nacional de Planificación, "Acta 6", Bogotá 25 de julio de 1959, Carpeta 60, Caja 6, folio 1141-1142).

Departamento Nacional de Planeación (Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, "Acta 67", Bogotá 24 de febrero 1960, carpeta 61, caja 7, folios 1374-1375).

Departamento Nacional de Planeación (Edgar Gutiérrez Castro, "Discurso XVII Congreso de Fenalco", Bogotá Mayo de 1961, 31).

Departamento Nacional de Planeación (Oficina Nacional de Planeación, Reseña Histórica Contratos Técnicos, Bogotá, 1954, carpeta 5, caja 55, folios 1-147).

Departamento Nacional de Planeación (Consejo Nacional de Planificación, “El Consejo Nacional de Planificación y la Constitución”, Bogotá, 1953, Carpeta 19, caja 2, Folios 1-3

Departamento Nacional de Planeación (Departamento Nacional de Planeación, “Evaluación de los Recursos Humanos en Colombia”, Bogotá diciembre de 194, Carpeta 50, caja 60, folio 1).

Departamento Nacional de Planeación (Comité de Desarrollo Económico, “Acta 7”, Bogotá, 11 de Octubre 1950, Carpeta 53, Caja 6, folio 29-30).

Departamento Nacional de Planeación (Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, “Acta 64”, Bogotá 15 de junio de 1961, Carpeta 62, caja 7, folios 1561).

Departamento Nacional de Planeación (Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, “Acta 65”, Bogotá 6 de julio de 1961, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 62, caja 7, folios 1567)

Departamento Nacional de Planeación (Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, “Acta 67”, Bogotá 27 de julio de 1961, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Carpeta 62, caja 7, folios 1571-1572)

Departamento Nacional de Planeación (Comité de Desarrollo Económico, “Acta 10”, Bogotá, 18 de Octubre 1950, Carpeta 53, Caja 6, folio 42-43).

Departamento Nacional de Planeación (Consejo Nacional de Política económica y planeación, “Comentarios sobre la primera etapa del trabajo del consejo nacional de política económica y planeación”, Bogotá 1958, carpeta 22, caja 2, folio 345).

Departamento Nacional de Planeación (Comité de Desarrollo Económico, “Acta 23”, Bogotá, 13 de Noviembre 1950, Carpeta 53, Caja 6, folio 171-172).

Departamento Nacional de Planeación (Comité de Desarrollo Económico, “Acta 25”, Bogotá, 16 de Noviembre 1950, Carpeta 53, Caja 6, folio 178).

Departamento Nacional de Planeación (Consejo Nacional de Planificación, “Acta 8”, Bogotá Junio 1952, Carpeta 55, Caja 6, folio 411).

Departamento Nacional de Planeación (Consejo Nacional de Planificación, “Informe sobre organización y programa de trabajo”, Bogotá Agosto de 1952, Carpeta 56, Caja 7, folios 558).

Departamento Nacional de Planeación (Consejo Nacional de Planificación, “Acta 30”, Bogotá 13 de Agosto de 1952, Carpeta 56, Caja 7, folios 555-556).

Departamento Nacional de Planeación (Consejo Nacional de Planificación, “Acta 41”, Bogotá 12 de Septiembre de 1952, Carpeta 56, Caja 7, folios 613-615).

Departamento Nacional de Planeación (Consejo Nacional de Planificación, “Informe Anual del Consejo Nacional de Planificación”, Bogotá 1954, Carpeta 21, Caja 2, folio 216).

Departamento Nacional de Planeación (Consejo Nacional de Planificación, “Acta 44”, Bogotá 24 de Septiembre de 1952, Carpeta 57, Caja 7, folios 627-628).

Departamento Nacional de Planeación (Comité de Desarrollo Económico, Actas 62 y 92, Bogotá, 16 de Mayo y 20 de Abril de 1951, carpeta 54, caja 6, folio 314-337).

Departamento Nacional de Planeación (Comité de Desarrollo Económico, Acta 101, Bogotá, 26 de Junio de 1951, carpeta 54, caja 6, folio 366-367).

Departamento Nacional de Planeación (Consejo Nacional de Planificación, “Informe Anual del Consejo Nacional de Planificación”, Bogotá 1952, Carpeta 20, Caja 2, folio 121).

Departamento Nacional de Planeación (Consejo Nacional de Planificación, “Informe Anual del Consejo Nacional de Planificación”, Bogotá 1954, Caja 2, Carpeta 21, Folio 238)

Departamento Nacional de Planeación (Consejo Nacional de Planeación, “Una Política de desarrollo económico”, Bogotá noviembre de 1952, Carpeta 57, Caja, 7, Folio 680).

Departamento Nacional de Planeación (“Informe Comisión Colombia Reunion CEPAL”, Bogotá Mayo de 1961, Caja 5 carpeta 41 folios 370).

Departamento Nacional de Planeación (Edgar Gutiérrez Castro, “Memorándum sobre la revisión de la Tareas de la Planeación en Colombia” Bogotá 1967, caja 3 carpeta 27 folios 832-833).

Departamento Nacional de Planeación (Edgar Gutiérrez Castro, “Memorándum sobre la transformación del Departamento Administrativo de Planeación”, Bogotá 1966, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Caja 3 carpeta 26 folios 815-816).

Departamento Nacional de Planeación (Grupo Harvard, “Convenio entre el Gobierno de Colombia y la Fundación FORD para la Misión de la Universidad de Harvard”, Bogotá Marzo de 1965, Caja 3, carpeta 29, folio 26).

Departamento Nacional de Planeación (Richard Mallon, “El trabajo de planeación”, Bogotá Septiembre de 1967, caja 4 carpeta 31 folios 239).

Departamento Nacional de Planeación (Grupo Harvard, “Revitalización de la planeación en Colombia”, Bogotá Marzo de 1965, Caja 3, carpeta 28, folio 3).

Departamento Nacional de Planeación (Carlos Lleras Restrepo, “Medidas administrativas planeación”, Bogotá Febrero de 1967, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 3, carpeta 130, folio 138).

Departamento Nacional de Planeación (Richard Mallon, “carta”, Febrero de 1967, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 3, carpeta 130, folios 136-137).

Departamento Nacional de Planeación (Karsten Laursen, “Proyecto curricular Planeación del desarrollo” Bogotá Agosto de 1967, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 4 carpeta 31 folios 236).

Departamento Nacional de Planeación (Jorge Narvaez y Vicente Triana, “Algunos criterios de base para la elaboración de los planes de desarrollo y el diligenciamiento de formularios sobre los programas de gasto público”, Bogotá 1967, caja 2, carpeta 14, folios 327-329).

Departamento Nacional de Planeación (Edgar Gutiérrez Castro, “Carta”, Bogotá 1967, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Caja 3, carpeta 26, folios 808-809).

Departamento Nacional de Planeación (Edgar Gutiérrez Castro, “Memorándum sobre la revisión de la Tareas de la Planeación en Colombia”, Bogotá Diciembre 1967, Caja 3, carpeta 27, folios 833-834).

Departamento Nacional de Planeación (Secretaría General Presidencia de la República, “Carta”, Bogotá, mayo 8 de 1967, carpeta 17, caja 2, folios 12).

Departamento Nacional de Planeación (Departamento Nacional de Planeación, “Plan de Desarrollo”, Bogotá 1969, caja 1 carpeta 12 folios 122).

Departamento Nacional de Planeación (Brian Perkins, “Carta”, Bogotá 1969, caja 4 carpeta 33 folio 497)

Departamento Nacional de Planeación (Grupo Harvard, “Informe Trimestral”, Bogotá Febrero 1967, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 3, carpeta 29, folio 95).

Departamento Nacional de Planeación (Departamento Administrativo de Planeación, “Recomendaciones Reforma Departamento Administrativo de Planeación”, Bogotá 1966, Caja 3 carpeta 26 folios 798-799).

Departamento Nacional de Planeación (Grupo Harvard, “Informe Trimestral”, Bogotá 1968, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 4 - carpeta 32 - folios 406-407).

Departamento Nacional de Planeación (Richard Mallon, “Carta al Presidente Lleras”, Bogotá Abril 1968, caja 4 - carpeta 32 - folio 335).

Departamento Nacional de Planeación (Edgar Gutiérrez Castro, “Adaptación Misión Harvard”, Bogotá Octubre de 1966, Caja 3 – carpeta 29 – folio 81).

Departamento Nacional de Planeación (Carlos Lleras Restrepo, “Medidas administrativas planeación”, Bogotá Febrero de 1967, AGN, Departamento Nacional de Planeación, Caja 3, carpeta 130, folios 188-189).

Departamento Nacional de Planeación (Carlos Lleras Restrepo, “Carta planeación”, Bogotá 1967, caja 3, carpeta 26, folios 810).

Departamento Nacional de Planeación (Eduardo Suárez Glaseer, “Programa de formación personal del DNP con Harvard”, Bogotá Abril 1966, caja 3, carpeta 29, folio 39).

Departamento Nacional de Planeación (Edgar Gutiérrez Castro, “Conferencia”, Bogotá Julio 1967, AGN, Departamento Nacional de Planeación, caja 3 carpeta 27 folios 828-829).

Departamento Nacional de Planeación (Departamento Nacional de Planeación, “Asistencia Técnica del Development Advisory Service de la Universidad de Harvard”, Bogotá Agosto de 1970, caja 4, carpeta 34, folios 551-552).

Departamento Nacional de Planeación (Albert Waterston, “Un enfoque operativo para la planeación”, Bogotá 1970, caja 2, carpeta 15 folio 483).

Departamento Nacional de Planeación (Gene Tidrick, “Carta Selección director programa de desarrollo económico” Bogotá Noviembre de 1968, Caja 3, carpeta 130, folios 177).

Departamento Nacional de Planeación (Alberto Samuel Yohai, “Carta”, Bogotá 1970, caja 4, carpeta, 34 folios 632).

5.1.2. Biblioteca Luis Ángel Arango

Biblioteca Luis Ángel Arango. Bogotá-Colombia (Carlos Lleras Restrepo, “El Programa Económico del Gobierno”, Exposición del Dr. Carlos Lleras Restrepo ante la sociedad Económica de Amigos del País. Bogotá, 4 de abril de 1960, Biblioteca Luis Ángel Arango, 15).

Biblioteca Luis Ángel Arango. Bogotá-Colombia (Lauchlin Currie, “La responsabilidad de los economistas en la programación nacional”, conferencia Biblioteca Luis Ángel Arango septiembre de 1963, 5).

5.1.3. Recursos en Línea

“Diana Bonnet en Charlas sobre la historia” por Escuela de Ciencias Humanas, Universidad del Rosario, 11 de Marzo 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=6fRIoLNry8s>

“Ley 19 de 1958”. Congreso de la República de Colombia, Consultar: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8271>

“National Defense Education Act”. Congreso de los Estados Unidos, disponible en http://www.edu.fi/tohtorikoulutus/jarjestettava_opetus/Troehler/NDEA_1958.pdf

5.1.4. Repositorio Virtual Banco Mundial

Repositorio Virtual Banco Mundial. Bogotá-Colombia (Banco Mundial, “Informe de Visita Colombia, Bogotá 1970, Repositorio Virtual Banco Mundial, folio 63).

5.1.5. Repositorio Virtual CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Repositorio Digital CEPAL, México D.F. (Cepal, *Manual de Proyectos de Desarrollo Económico*, diciembre de 1958, Repositorio Digital CEPAL, 23).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Repositorio Digital CEPAL, Bogotá-Colombia (Stella Escobar Zapata, “El Proceso de Reforma Administrativa en Colombia”, Bogotá Febrero de 1968, Repositorio Digital CEPAL, 52)

5.1.6. Repositorio Virtual Departamento Nacional de Planeación

Repositorio Virtual Departamento Nacional de Planeación. Bogotá-Colombia (Alberto Lleras Camargo, “Discurso Presentación Programa Nacional de Desarrollo”, Bogotá 20 de diciembre de 1961, en Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, Repositorio Virtual DNP).

Repositorio Virtual Departamento Nacional de Planeación. Bogotá-Colombia (Edgar Gutiérrez Castro, “Realizaciones y perspectivas próximas de la planeación y el desarrollo: Conferencia dictada por el doctor Edgar Gutiérrez Castro, Jefe del departamento nacional de Planeación, en el ciclo promovido por el INCORA sobre la planificación económica, en la ciudad de Cali”, Cali Agosto de 1969, Repositorio Digital Departamento Nacional de Planeación, folio 5)

Repositorio Virtual Departamento Nacional de Planeación. Bogotá-Colombia (Departamento Nacional de Planeación, “Informe anual del Departamento Administrativo de Planeación”, Bogotá Julio de 1968, Repositorio virtual Departamento Nacional de Planeación, 19).

5.1.7. Revistas

Economía Colombiana. Bogotá (1954-1963).

Revista del Banco de la República. Bogotá (1950-1970).

Revista Económica El Financiero. Bogotá (1951-1957)

Revista La Nueva Economía, Bogotá (1961-1968).

Revista Semana. Bogotá (1947-1961)

Semanario Sábado. Bogotá (1948-1951).

5.2. Fuentes secundarias

5.2.1. Artículos Revistas Académicas

Arévalo Hernández, Decsi. “Misiones Económicas Internacionales en Colombia 1930-1960”. *Historia Crítica* N. 14 (1997): 7-24.

Caballero Argáez, Carlos. “La impronta de Carlos Lleras Restrepo en la economía colombiana de los años sesenta del siglo XX”. *Revista de Estudios Sociales* No. 33 (2009): 96-101

Jáuregui, Aníbal. “La planificación en la Argentina: el CONADE y el PND (1960-1966)”, *Anuario del Centro de Estudios Históricos* N. 13 (2013): 243-266

Parmar, Inderjeet. “Foundation Networks and American Hegemony”. *European Journal of American studies*, Vol 7, No 1 (2012).

Rousseau, Isabelle. “La prosopografía: ¿un método para el estudio del Estado?”. *Revista Mexicana de sociología* Vol. 52, No. 3 (1990): 240.

Sandilands, Roger. “La Misión del Banco Mundial a Colombia de 1949, y las Visiones Opuestas de Lauchlin Currie y Albert Hirschman”. *Revista Economía Institucional* vol.17, n.32 (2015): 217-218

Torres Duque, Oscar. “Sábado: crónica de un semanario democrático”. *Boletín Cultural y Bibliográfico, Banco de la República* Vol 28, N. 17 (1991): 41-52.

Vidal Perdomo, Jaime. “Reforma Administrativa de 1968: antecedentes, teoría de la organización y funcionamiento, sus principales consecuencias”, *Vniersitas* (2009): 318-334

5.2.2. Capítulo de Libro

Cooper, Frederick y Packard, Randall. “Introduction: International Development and the Social Sciences”. En *Essays on the History and Politics of Knowledge*. Berkeley et al: University of California Press, 1997, 1-41.

Dávila, Carlos. “Entre la tradición y la modernidad: una caja de ahorros de obreros católicos a un grupo económico”, en *Empresas y empresarios en la historia de Colombia: siglos XIX-XX*, editado por Carlos Dávila. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2002, 965-968.

Deleuze, Gilles. “El auge de lo social: Epílogo”. En *La Policía de las Familias* por Jacques Donzelot. Valencia: Pre-textos, 1979.

Foucault, Michel. “Verdad y poder”. En *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones* por Michel Foucault. Madrid: Alianza, 2000, 128-145.

Melo, Jorge Orlando. “Medio siglo de historia colombiana: notas para un relato inicial”. En *Discurso y Razón: una historia de las ciencias sociales en Colombia*, editado por Francisco Leal Buitrago y Germán Rey. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2000, 153-179.

Palacios, Marco. “Saber es poder: el caso de los economistas colombianos”. En *Populistas el poder de las palabras* por Marco Palacio. Bogotá: Universidad Nacional, 2011, 170-185.

Villamizar, Juan Carlos. “Antonio García Nossa”. En *Pensamiento colombiano del siglo XX* editado por Santiago Castro-Gómez, *et al.* Bogotá: Universidad Javeriana, 2007, 33-69.

5.2.3. Libros

Alacevich, Michele. *La Economía Política del Banco Mundial: Los primeros años*. Bogotá: Banco Mundial, 2010.

Arenas, Jaime. *La guerrilla por dentro*. Bogotá: Ícono, 2009.

Betancourt Mendieta, Alexander. *Historia y nación: tentativas de la escritura de la historia en Colombia*. Medellín: La Carreta Editores, 2007.

Currie, Lauchlin. *Ensayos sobre planeación*. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, 1963.

Currie, Lauchlin. *Bases de un programa de fomento para Colombia informe de una misión*. Bogotá: Banco de la República, 1950.

Currie, Lauchlin. *La Enseñanza de la Economía en Colombia*. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, 1965.

Currie, Lauchlin. *Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno en Colombia*. Bogotá: Fonade, 1952.

Escobar, Arturo. *La invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Editorial Norma, 1996.

García Nossa, Antonio. *La rebelión de los pueblos débiles*. Bogotá: Editorial Juventud La Paz, 1955.

García Nossa, Antonio. *Problemas de la nación colombiana*. Bogotá: Ediciones Nuevo Mundo, 1949.

Gramsci, Antonio. *Los intelectuales y la organización de la cultura*. Buenos Aires: Nueva Visión, 2006.

Guzmán Campo, Germán; Fals Borda, Orlando y Umaña, Eduardo. *La Violencia en Colombia*. Bogotá: Taurus, 2005.

Jaramillo Martín, Jefferson. *Pasado y presente de la Violencia en Colombia: estudio sobre la comisión de Investigación*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2014.

Latham, Michael. "Modernization as Ideology. American Social Science and Nation Building" in the Kennedy Era". Chapel Hill/Londres: The University of Carolina Press, 2000.

Levy, Daniel C. *To Export Progress: The Golden Age of University Assistance in the Americas*. Indianapolis: Indiana University Press, 2005.

Llano, Rodrigo. *Las Sociedades Económicas de Amigos del País –SEAP–*. Bogotá: SEAP, 2006.

Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional de 1961. Tomo I. compilado Hernando Agudelo Villa. Bogotá: Imprenta Nacional, 1961.

Ministerio de Hacienda, *Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional de 1962. Tomo I*, Compilado por Hernando Agudelo Villa. Bogotá: Imprenta Nacional, 1962.

Ministerio de Hacienda, *Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional de 1963. Tomo I*, Compilado por Hernando Agudelo Villa. Bogotá: Imprenta Nacional, 1963.

Ministerio de Hacienda, *Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional de 1968. Tomo I*, Compilado por Hernando Agudelo Villa. Bogotá: Imprenta Nacional, 1968.

Ministerio de Hacienda,. *Memoria de Hacienda 1951. Tomo II*. Compilado por Hernando Agudelo Villa. Bogotá: Imprenta del Banco de la República, 1951.

Nieto Arteta, Luis Eduardo. *Ensayos sobre economía colombiana*. Bogotá: Oveja Negra, 1969.

Plotkin, Mariano y Eduardo Zimmermann, *Los saberes del Estado* compilación de Mariano Plotkin y Eduardo Zimmermann. Buenos Aires: Edhasa, 2012.

Rupprecht, Tobias. *Soviet Internationalism after Stalin. Interaction and Exchange between the USSR and Latin America during the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

Sáenz Rovner, Eduardo. *Colombia años 50 Industriales, política y diplomacia*. Bogotá: Universidad Nacional, 2002.

Sáenz, Javier; Saldarriaga, Oscar y Ospina, Armando. *Mirar la infancia: pedagogía, moral y modernidad en Colombia, 1903-1946*. Medellín: Editorial Universidad, 1997.

Tirado Mejía, Álvaro. *Los años sesenta: una revolución en la cultura*. Bogotá: Debate, 2014.

Urrego, Miguel Ángel. *Intelectuales, Estado y Nación en Colombia, De la guerra de los mil días a la constitución de 1991*. Bogotá: Universidad Central, 2002.

Urrutia, Miguel y Caballero Argáez, Carlos y Vélez Valencia, Cristina. *Cincuenta años, Departamento Nacional de Planeación*. Bogotá: Editorial Norma, 2009.

Villamizar, Juan Carlos. *Pensamiento económico en Colombia. Construcción de un saber, 1948-1970*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2012.

Zuleta Pardo, Mónica. *La voluntad de verdad en Colombia: una genealogía de las ciencias sociales profesionales*. Bogotá: Universidad Distrital, 2011.

5.2.4. Thesis

Mejía Guinand, Luis Bernardo. “The Changing Role of the Central Planning Offices in Latin America: A Comparative Historical Analysis Perspective (1950-2013)”. Thesis Doctoral, Maastricht University, 2014.