



Revista de Estudios Sociales | Facultad de Ciencias Sociales | Fundación Social

Revista de Estudios Sociales

ISSN: 0123-885X

res@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Caballero Argáez, Carlos

La impronta de Carlos Lleras Restrepo en la economía colombiana de los años sesenta del siglo XX

Revista de Estudios Sociales, núm. 33, agosto, 2009, pp. 91-103

Universidad de Los Andes

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81511781009>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# La impronta de Carlos Lleras Restrepo en la economía colombiana de los años sesenta del siglo XX

Por CARLOS CABALLERO ARGÁEZ \*

FECHA DE RECEPCIÓN: 25 DE FEBRERO DE 2009

FECHA DE ACEPTACIÓN: 21 DE ABRIL DE 2009

FECHA DE MODIFICACIÓN: 15 DE JUNIO DE 2009

## RESUMEN

Carlos Lleras Restrepo es el mandatario emblemático de los años sesenta del siglo XX en Colombia. Su impronta como gobernante quedó grabada y perduró en el país hasta 1990 pero su influencia en la conducción de la economía colombiana fue notoria desde los años treinta del siglo anterior. Este ensayo se refiere, precisamente, a la trayectoria intelectual de Carlos Lleras Restrepo entre los años treinta y los sesenta del siglo XX. Se detiene sobre la formación de su concepción de la intervención del Estado en la economía, antes de describir la evolución de la economía colombiana en la segunda mitad de los años sesenta, durante su período presidencial, y detallar dos de los principales aportes de Lleras en la creación de la institucionalidad para el manejo de la política económica: el "Estatuto Cambiario" de 1967 y la Reforma Constitucional de 1968, que otorgó rango constitucional a la planeación económica en Colombia. Se comenta también sobre el estilo presidencial de Lleras Restrepo y el papel asignado por él a la tecnocracia en la conducción de la economía. El ensayo confirma la importante contribución de Lleras a la construcción de un Estado moderno en Colombia.

## PALABRAS CLAVE:

Estado, intervención, planeación, tecnocracia.

## Carlos Lleras Restrepo's Mark on the Colombian Economy in the 1960s

### ABSTRACT

Carlos Lleras Restrepo is the emblematic Colombian president of the 1960s. The mark he made lasted until 1990, but his influence on the management of the Colombian economy started in the 1930s. This article focuses on the intellectual evolution of Carlos Lleras Restrepo between the 1930s and the 1960s. It examines the development of his concept of state intervention in the economy; describes the evolution of the Colombian economy in the second half of the 1960s while he was president; and provides details about two of his main contributions to the creation of Colombia's economic institutions: the Foreign Exchange Code of 1967 and the Constitutional Reform of 1968, which made economic planning constitutionally mandatory. Lleras Restrepo's presidential style and the role he gave technocrats in the management of the economy is also briefly discussed. The article confirms Lleras Restrepo's important contribution to building a modern state in Colombia.

### KEY WORDS:

State, Economic Intervention, Planning, Technocracy.

## A marca de Carlos Lleras Restrepo na economia colombiana dos anos sessenta do século XX

### RESUMO

Carlos Lleras Restrepo é o governante emblemático dos anos sessenta do século XX na Colômbia. Sua marca como governante ficou grava e perdurou no país até 1990, mas sua influência na condução da economia colombiana foi notória desde os anos trinta do século anterior. Esse trabalho se refere, justamente, à trajetória intelectual de Carlos Lleras Restrepo entre os anos trinta e sessenta do século XX. Nomeadamente, trata sobre a formação de sua idéia acerca da intervenção do Estado na economia, antes de descrever a evolução da economia colombiana na segunda metade dos anos sessenta, durante seu período presidencial, e detalhar dois das principais contribuições de Lleras na criação da institucionalidade para o gerenciamento da política econômica: o "Estatuto Cambial" de 1967 e a Reforma Constitucional de 1968, que conferiu rango constitucional ao planejamento econômico na Colômbia. Discute-se também sobre o estilo presidencial de Lleras Restrepo e o papel que ele atribui à tecnocracia na condução da economia. O trabalho confirma a notável contribuição de Lleras para a construção de um Estado Moderno na Colômbia.

### PALAVRAS CHAVE:

Estado, intervenção, planejamento, tecnocracia.

\* Ingeniero Civil, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia; Master of Science, Universidad de California, Berkeley, Estados Unidos; Master of Public Affairs, Princeton University, Estados Unidos. Actualmente se desempeña como director de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, como estudiante de la Maestría de Historia de la misma Universidad y como columnista regular del periódico *El Tiempo*, Bogotá, Colombia. Entre sus publicaciones más recientes están: *Memorias incompletas. Crónica sobre el amanecer del siglo XXI en Colombia*. Bogotá: Norma, 2007; y varios capítulos en el libro *50 Años. Departamento Nacional de Planeación*. Bogotá: DNP, 2009. Correo electrónico: ccaballero@uniandes.edu.co.

**C**arlos Lleras Restrepo fue uno de los grandes estadistas colombianos y latinoamericanos del siglo XX. Al conocimiento que tuvo de la organización del Estado, producto de su profesión de abogado y de su temprana vinculación a la actividad política en Colombia, se sumaron sus habilidades para la hacienda pública y su inquietud, también temprana, por los problemas económicos internacionales.

Carlos Lleras participó en el proceso político que culminó con la organización del Frente Nacional y en el arreglo institucional que estuvo vigente en Colombia entre 1958 y 1974, y cuyo fin fue encauzar la transición de la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla hacia una democracia plena. Lleras Restrepo colaboró activamente en la construcción de las instituciones políticas, económicas y administrativas que se implantaron en el país durante el Frente Nacional. Como presidente de la República entre 1966 y 1970 llevó a la práctica buena parte de las ideas y los programas fundamentales acordados entre los dos partidos tradicionales en Colombia, el Liberal y el Conservador.

En 1966, al asumir la Presidencia de la República, Lleras Restrepo hizo frente a una situación de deterioro en la balanza de pagos del país y diseñó el "Estatuto Cambiario", o Decreto 444 de 1967, un sistema integral de control de los cambios internacionales de divisas. La Reforma Constitucional de 1968 incorporó en la Carta, además, instrumentos fundamentales para una conducción ordenada de la economía. Y la reforma administrativa que le siguió armó la estructura de un conjunto de entidades estatales a través de las cuales, mediante la vinculación de una tecnocracia moderna, Lleras consideró que debería manejarse el Estado.

Este texto se refiere a la trayectoria de Carlos Lleras Restrepo entre los años treinta y los sesenta del siglo XX. Se detiene sobre la formación de su concepción de la intervención del Estado en la economía. Posteriormente se describe la evolución de la economía del país en la segunda mitad de la década de los sesenta y se detallan los principales aportes de Lleras al manejo de la economía durante su gobierno. En las últimas secciones se hacen algunos comentarios sobre el estilo presidencial de Lleras Restrepo y el papel que otorgó a la formación de una tecnocracia moderna para el ma-

nejo de la economía. El ensayo concluye confirmando la contribución de Lleras en la construcción del Estado en Colombia.

### **LLERAS RESTREPO, SU TRAYECTORIA TEMPRANA Y SU CONCEPCIÓN DEL PAPEL DEL ESTADO**

Lleras Restrepo inició su vida política en 1929, a los veintiún años, cuando fue designado vicepresidente de la Convención Nacional del Partido Liberal que se reunió en Apulo, Cundinamarca. Sin recibir aún su título de Doctor en Derecho y Ciencias Políticas y Sociales, ya se había desempeñado como empleado de la redacción de *El Tiempo* y como presidente del Congreso Nacional de Estudiantes y de su Comité Ejecutivo Nacional.

1929 fue un año aciago para el mundo por el desplome de la Bolsa de Nueva York y el inicio de la "Gran Depresión" de finales de los años veinte y principios de los treinta del siglo pasado. El manejo de la crisis económica en Colombia implicó la adopción de múltiples medidas por parte del Gobierno y del Congreso. Si bien el Banco de la República había comenzado a operar en 1923, con la crisis surgieron el control de cambios internacionales, los préstamos directos del Banco de la República al Gobierno, el recorte de las deudas privadas, la moratoria de la deuda externa, los depósitos de importación, la elevación de las tarifas arancelarias y la protección de la naciente industria en el país.

La intervención del Estado se había puesto de moda en el mundo a partir de 1914. La Primera Guerra Mundial originó la utilización de "técnicas mediante las cuales la vida económica y política de una sociedad podía ser efectivamente dirigida por el Estado" (Skidelsky 1995, 46). La pregunta, entonces, fue si un Estado que podía organizar a la sociedad para la guerra podía hacerlo también para la paz. El Estado se convirtió en un agente de gran influencia en la orientación y la vida de los individuos en numerosos países. Circunstancias que harían difícil regresar al modelo liberal del siglo XIX y darían lugar, en cambio, a nuevas alternativas de organización estatal alrededor del mundo con base en la intervención del Estado, bien se optara por las reformas liberales o por los modelos totalitarios, el comunismo o el fascismo (Skidelsky 1995, 336).<sup>1</sup>

1 Para este autor, "en muchos aspectos el fascismo resultó un mejor modelo para los países en desarrollo que el comunismo, por cuanto permitía el control estatal de la actividad productiva sin nacionalizar toda la economía" (Skidelsky 1995, 48).

En 1935 una reforma tributaria elevó en Colombia los impuestos directos. Posteriormente, en 1936, la Reforma Constitucional incorporó el concepto de que la propiedad tenía una función social e impuso a las autoridades nacionales la obligación de asegurar el cumplimiento de los derechos sociales. Carlos Lleras Restrepo colaboró en la Cámara de Representantes en la discusión y aprobación de ambas reformas. Fue ponente de los proyectos de ley que integraron la reforma tributaria, lo que dio lugar a dos publicaciones sobre el tema y a su elección en 1936 –y su reelección en 1937– como Contralor General de la República (Lleras 1982a, XL).<sup>2</sup>

Emergió, entonces, la convicción de Lleras sobre la necesidad de la vigorosa acción del Estado para promover el avance económico y el progreso social, lo mismo que su preocupación por el buen funcionamiento del Estado, el control de la ejecución del gasto y la eficiencia de la inversión pública. Esta última se hizo evidente en su libro *La estadística nacional*, en el cual se refirió a la racionalización de la inversión estatal y, específicamente, a la necesidad de un

órgano de control técnico, libre de todo interés político, respetable, enérgico, que vigile permanentemente a los ejecutores de la labor administrativa, que esté en capacidad de conjurar a tiempo cualquier error y sea el informador permanente, ante el Congreso y ante la opinión pública, acerca de la acción oficial, de su eficacia y de sus defectos (Rosas 2008, 415).<sup>3</sup>

La crisis de 1929 y la Gran Depresión profundizaron, entonces, la tendencia a la intervención del Estado en el manejo económico tanto en los países con gobiernos autoritarios como en aquellos en los cuales se mantuvo la democracia liberal. A ello contribuyó adicionalmente, unos años más tarde, el estallido de la Segunda Guerra Mundial. Y Lleras Restrepo habría de ser, precisamente, el responsable del manejo de la economía colombiana durante buena parte de la Segunda Guerra Mundial, en su calidad de ministro de Hacienda de la administración de Eduardo Santos, 1938-1942. Así lo describe con detalle exhaustivo en sus memorias del Ministerio correspondientes a los años de 1940 y 1942.

2 “El Informe relativo al proyecto de ley por el cual se aumenta la tarifa vigente del impuesto sobre la renta”, en 1935, y “La reforma tributaria ante la Cámara de Representantes – Tres informes de la Comisión Especial de Impuestos”, en 1936.

3 El libro *La estadística nacional. Su organización y sus problemas*, publicado por la Contraloría General de la Nación en 1938, es, en mi opinión, uno de los más importantes de Lleras Restrepo y denota la profundidad y extensión de su conocimiento de la economía y la hacienda pública.

Para Lleras Restrepo, la “economía de guerra” no traía consigo:

[...] una alteración superficial en el funcionamiento de los mecanismos ordinarios, sino un cambio profundo [...] Ganar la guerra es la sola finalidad, y a ello se subordina todo lo demás sin excepción alguna. Este hecho fundamental implica las más profundas alteraciones [...] la producción no se orienta bajo la influencia del provecho, porque hay artículos que deben conseguirse a toda costa; las necesidades individuales, aún estando respaldadas por una real capacidad y un poder de compra efectivo, se ven limitadas en su satisfacción, porque muchos bienes se sustraen por virtud de reglamentaciones drásticas a la demanda civil, y, consecuencialmente, se rompe el mecanismo ordinario de la formación de los precios. (Lleras 1982b, 7).

En sus memorias Lleras se refirió igualmente a las actuaciones específicas que era necesario emprender para hacer frente a las consecuencias económicas de la guerra. Especialmente, a los controles y a la regulación de la exportación de café, al racionamiento de las importaciones, a la racionalización de los medios de transporte y a la organización y el fomento de la producción para el consumo doméstico, lo mismo que la aplicación de sustitutos en la satisfacción de algunas necesidades. Estas actuaciones darían lugar a la creación de la Superintendencia Nacional de Importaciones (que durante la administración de Lleras Restrepo en la segunda mitad de los sesenta se convertiría en el Instituto Colombiano de Comercio Exterior, INCOMEX), entidad que tendría, además, funciones de control de precios de los artículos importados (Lleras 1982b, 156).

Las concepciones de Lleras Restrepo con respecto a la organización y el manejo del Estado se reflejaron en la estructura institucional que diseñó a su paso por el Ministerio de Hacienda; buena parte de ésta habría de permanecer sin cambios sustanciales durante los siguientes cincuenta años. Entre aquellas entidades que se crearon a raíz de la guerra, hay que mencionar el Fondo Nacional del Café y el Instituto de Fomento Industrial, IFI. Simultáneamente con la suscripción del Convenio Internacional de Cuotas Cafeteras en noviembre de 1940, se creó el primero y se establecieron los impuestos que lo financiarían para hacer posible la intervención en la compra de café en el mercado interno y su retención, y, por ende, el cumplimiento de lo estipulado en el Convenio. En el campo de la producción industrial, el Gobierno, ante el desabastecimiento de ciertos productos

esenciales –las llantas, por ejemplo–, dio un paso más avanzado y creó el IFI, abriendo la posibilidad de que el Estado participara de manera directa en la producción básica y en la transformación de materias primas nacionales y extranjeras.

Al dejar el Ministerio de Hacienda en agosto de 1942, Lleras Restrepo tenía una concepción clara de la necesidad, en ese momento histórico, de la intervención del Estado en la economía, un conocimiento detallado de la organización del Estado en Colombia y una visión sobre la manera de administrarla, en la búsqueda de la eficiencia de su acción. En los años siguientes se dedicaría con mayor intensidad a la política y a la actividad privada. Lo que le dejaría tiempo, sin embargo, para interesarse en los temas del comercio exterior y de la reorganización de la economía internacional.

### **LLERAS RESTREPO EN BRETON WOODS Y EN OTRAS CONFERENCIAS INTERNACIONALES**

Carlos Lleras Restrepo participó en reuniones económicas internacionales cruciales en la suerte económica del mundo de la posguerra de la Segunda Guerra Mundial. Estuvo en calidad de presidente de las delegaciones colombianas en foros como el de Bretton Woods, en julio de 1944; la primera Asamblea General de las Naciones Unidas, reunida en Londres, en enero de 1946; la Conferencia Mundial de Comercio y Empleo en La Habana, en noviembre de 1947, y la Conferencia de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas, en marzo de 1964.

La reunión de Bretton Woods en julio de 1944 dio origen al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial. El interés de Lleras Restrepo, además de aquel relacionado con la normalización del funcionamiento de la economía mundial y del comercio internacional, fue “defender, frente a lo que tendría que ser la gran demanda de recursos para la reconstrucción, lo que nosotros necesitábamos para nuestro desarrollo” (Lleras 1988, 156).

En una conferencia que dictó el doctor Lleras Restrepo en la Universidad Nacional en Bogotá en julio de 1945 señaló la imposibilidad de un regreso a la ortodoxia clásica, anterior a la Primera Guerra Mundial y a la crisis de 1929. Expuso, por ejemplo, que ya no se consideraba que la estabilidad del tipo de cambio fuera un “objetivo principal de la política económica”, pero sí que los controles contribuirían a lograr dicha estabilidad. Fue también de la opinión de que se iba

a requerir un largo período de transición para alcanzar un cierto grado de estabilidad cambiaria en el mundo, “durante el cual tendrán forzosamente que supervivir los controles, las prácticas bilaterales y la congelación de fondos” (Lleras 1981a, 42 y 80).<sup>4</sup>

Lleras se impregnó del espíritu de Bretton Woods. Esto explica, en buena parte, su gran conocimiento de los temas cambiarios y la velocidad con la cual su gobierno adoptó, en marzo de 1967, el Estatuto Cambiario. En la conferencia ya mencionada, Lleras Restrepo comentó que la función de los controles de cambio iba “mucho más allá de la acción estabilizadora”, porque éstos constituyan un “freno para contener los movimientos de capital originados en causas económicas, políticas o de especulación” (Lleras 1981b, 106).<sup>5</sup> Adicionalmente, consideró que el control de cambios producía otras formas de regulación comercial, como el control de las importaciones. De manera que, si bien pensaba que era necesario eliminar ciertas limitaciones a los giros al exterior por concepto de operaciones de la cuenta corriente de la balanza de pagos, afirmaba igualmente que era:

Indispensable mantener el control de las importaciones, entre otras cosas para evitar que las compras exageradas en el extranjero nos lleven de nuevo, obliduosamente, a recurrir a restricciones de cambio. No debemos comprar sino lo que podemos pagar. Pero debemos pagar sin restricciones ni demoras todo lo que compramos (Lleras 1981b, 116).

La desigualdad entre los países participantes en el comercio mundial fue otra de las grandes inquietudes de Lleras. En la Conferencia Mundial de Comercio y Empleo de La Habana, en noviembre de 1947, Lleras argumentó que las restricciones al comercio no se adopta-

4 De acuerdo con Lleras (1981a), “las fórmulas que el Acuerdo sobre el Fondo Monetario Internacional consagra en materia de estabilidad en los tipos de cambio representan indudablemente una transacción entre extremos puntos de vista. No es posible aspirar a una estabilidad rígida, y prima el concepto de que la estabilidad en sí misma no es el objetivo final [...] Pero ha quedado consagrado un principio esencial: el de que las modificaciones en los tipos de cambio, como no son cosa que interese tan sólo a un país, tienen que ser objeto de examen, de control y de acuerdos internacionales”. Extracto de las conferencias dictadas por el doctor Carlos Lleras Restrepo, en la serie de exposiciones sobre los “Problemas económicos de la post guerra”, organizadas por el Instituto de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, Bogotá, julio de 1945. Ver Lleras (1981a).

5 Igualmente, Lleras recordó que en la aplicación del control de cambios deberían separarse tres grupos definidos sobre los cuales actuar: el de las transacciones corrientes, el de las inversiones y “los movimientos bruscos de fondos que pasan de un mercado a otro, la fuga del ‘hot money’” (Lleras 1981b, 43).

ban “por capricho sino por el imperio de la necesidad”, subrayando “el contraste entre la vaguedad declamatoria con que se enuncian los compromisos de cooperación y la energía de los procedimientos coactivos que restringen la libertad de acción de los participantes para defender sus propias economías o estimular el progreso de las mismas” (Lleras 1981b, 134). En vista de lo anterior, reconoció la necesidad de la “ayuda gubernamental en forma de medidas protectoras para desarrollar ciertas ramas de la industria o de la agricultura” (Lleras 1981b, 106-107). Éste era, para él, el tema trascendental de la Carta de Comercio y Empleo (Lleras 1981b, 107).<sup>6</sup>

En la primera Asamblea General de las Naciones Unidas, que tuvo lugar en Londres en 1946, Lleras Restrepo se adentró en los problemas del desarrollo de los países atrasados, para llamar la atención sobre la necesidad de la solidaridad de las naciones más avanzadas. Insistió, una y otra vez, en que, además de la tarea de reconstrucción de las economías devastadas por la guerra y de la reorganización de la economía mundial, había también “una gran tarea de desarrollo”, lo cual originaba “el deber imperioso de buscar para la una [la reconstrucción] y para la otra [el desarrollo] fórmulas de cooperación entre todos” (Lleras 1981b, 99-100).

Casi veinte años más tarde, en la Conferencia de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas, Lleras repetiría que su país continuaba pensando “que las medidas enderezadas a integrar de mejor manera el comercio mundial deben inspirarse en el principio de solidaridad, en la urgencia de impulsar vigorosamente el desarrollo de los más atrasados”; y que el proceso de integración económica general no debería “traducirse en una concentración creciente de la riqueza y del ingreso en manos de pocas naciones, sino en un reparto más satisfactorio para la gran mayoría de la población del mundo” (Lleras 1981b, 116). Vinculaba este concepto de solidaridad al tratamiento de los productos básicos, con el fin de estabilizar los precios de productos de exportación de los países en desarrollo, como el café, en el caso de Colombia, al cual dedicó secciones enteras de sus discursos internacionales. Fue, así mismo, en la Conferencia de

1964 en donde Lleras Restrepo, hablando en nombre de 19 países de América Latina, subrayó la necesidad de “fomentar la exportación de las manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo” y, por consiguiente, de lograr la aplicación en la práctica de fórmulas para acceder a los mercados internacionales y la aceptación del principio de la no reciprocidad por parte de los países en desarrollo (Lleras 1981b, 134).

La participación de Lleras Restrepo en las conferencias internacionales mencionadas, y en otras regionales, complementó, entonces, su gran conocimiento de la organización del Estado en Colombia y amplió su visión sobre la política económica, la política de comercio exterior y la necesidad de negociar términos favorables para el acceso de los productos de exportación colombianos a los mercados internacionales, lo mismo que sobre la defensa de la producción nacional frente a la competencia extranjera.

Lleras Restrepo se sincronizó con el pensamiento económico latinoamericano de los años cincuenta y sesenta. Conoció a Raúl Prebisch cuando éste regresaba a Argentina de su viaje a México en 1944 –después de caer en desgracia en Buenos Aires– e hizo una escala en Bogotá. Desde ese momento Lleras compartió con Prebisch “la determinación de promover el desarrollo económico de la región y la creencia de que América Latina había salido de la Gran Depresión con la suficiente experiencia como para ser exitosa en el logro de ese propósito” (Dosman 2008, 194). Además, acompañó al mismo Prebisch en las conferencias que éste organizó como funcionario de las Naciones Unidas y de la CEPAL, entre ellas, algunas de las ya mencionadas.

A tal punto que Prebisch contó con Lleras Restrepo como uno de los seis distinguidos latinoamericanos que le colaborarían a dar legitimidad a sus ideas fundamentales, consignadas, primero, en el “Manifiesto” de La Habana de 1949, en el cual se introdujo en el análisis de la economía de América Latina el concepto de “centro-periferia”, y, más tarde, en el documento “Cooperación Internacional para una Estrategia de Desarrollo de América Latina”, que se presentó en la reunión de Quintandinha, en noviembre de 1954 (Dosman 2008, 292).<sup>7</sup>

6 Para Lleras, en la Carta no se establecía, “ninguna distinción entre países que han alcanzado ya los más altos grados de desarrollo económico y gozan de elevados niveles de vida y aquellos otros que se encuentran retardados en el aprovechamiento de sus recursos naturales y humanos y cuyos pueblos, en considerable proporción, carecen de las más elementales condiciones de bienestar. A la tremenda desigualdad de condiciones se le da un igual tratamiento y ello, a la luz de los principios de solidaridad humana, de equidad y aún de simple conveniencia general, resulta inadmisible” (Lleras 1981b, 107).

7 Según el biógrafo de Prebisch, en la reunión de Quintandinha éste decidió plantear su visión del “desarrollo” con franqueza e hizo de los conceptos de interdependencia y gobernabilidad el foco principal de su análisis, que no eran de buen recibo en la comunidad internacional. “Para dar a sus iniciativas un máximo de legitimidad, creó un grupo de apoyo conformado por seis

## LA ECONOMÍA COLOMBIANA EN EL GOBIERNO DE LLERAS RESTREPO

El programa del Frente Nacional incluyó una serie de medidas de corte reformista: una nueva reforma agraria, el fortalecimiento del sindicalismo, una oleada de legislación laboral y una expansión considerable del gasto público social. En el frente económico, se acentuó la estrategia de desarrollo que provenía de las décadas anteriores. El estrangulamiento externo sirvió como justificación para un programa de sustitución de importaciones aún más agresivo (Ocampo *et al.* 1987, 263-264).

Es oportuno recordar que el Frente Nacional no fue solamente un arreglo político orientado a encauzar la transición de la dictadura militar de Gustavo Rojas Pinilla hacia la democracia plena, sino que su inicio coincidió con la Revolución Cubana de 1959, lo cual condujo a que su programa se articulara dentro de los de la Alianza para el Progreso, iniciada por la administración Kennedy en Estados Unidos, que se concretaron en 1961 con el acuerdo firmado en Punta del Este, Uruguay, con sus aliados latinoamericanos.

La política económica del primer gobierno del Frente Nacional fue de un corte marcadamente expansionista en lo fiscal, financiado con recursos de la Alianza para el Progreso. La economía recuperó su ritmo de crecimiento, pero la balanza de pagos y las cuentas fiscales se desequilibraron, por lo cual, al iniciarse la administración de Guillermo León Valencia, en 1962, eran claros los signos de deterioro de la economía. Las medidas del nuevo gobierno, que incluyeron la austeridad fiscal, la devaluación del peso y el incremento de los controles –dentro de lo que en la actualidad se denominaría una estrategia de “pare y siga”–, dieron lugar a un crecimiento económico irregular, más lento que el del período anterior, y al aumento del desempleo. El resultado “fue un verdadero colapso externo en 1966, que heredó la Administración Lleras Restrepo en 1966” (Ocampo *et al.* 1987, 265).

Si bien entre 1960 y 1965 el Producto Interno Bruto de Colombia creció a un ritmo promedio anual de 4,66%,

latinoamericanos distinguidos internacionalmente: Eduardo Frei, de Chile; Carlos Lleras Restrepo, de Colombia; Evaristo Araiza, del Banco de México; el presidente de la Universidad Nacional de Costa Rica, Rodrigo Facio; Cleante de Paiva Leite, director del Banco Nacional de Desarrollo de Brasil; y Francisco García Olano, de Argentina. Los seis representaban todas las subregiones de América Latina y su incorporación ampliaba la base de apoyo a la CEPAL; Frei y Lleras serían en el futuro presidentes de sus países” (Dosman 2008, 292).

el incremento de la producción por habitante se redujo con respecto a lo sucedido en los años anteriores, por cuanto Colombia registró el más rápido aumento poblacional del siglo XX (Flórez 2000, 3).<sup>8</sup> Tasas de desocupación abierta de 11% eran corrientes hacia 1967, además, en razón del acelerado proceso de urbanización, de los cuellos de botella para el avance de la industria y de que los nuevos proyectos industriales eran cada vez más intensivos en capital y menos en trabajo.

En 1966 los términos de intercambio –la relación entre los precios de las exportaciones y de las importaciones– se ubicaron en un nivel inferior al de 1958, por el deterioro que había tenido lugar en los precios internacionales del café. Las reservas internacionales del Banco de la República eran, además, negativas en 1966, por lo cual la capacidad de Colombia para importar bienes y servicios era la más baja desde 1941, si se calcula el número de meses cuyas importaciones podían satisfacerse con las reservas existentes.

El inicio de la administración de Lleras Restrepo dio lugar, sin embargo, a un quiebre en la trayectoria de la economía colombiana durante el período del Frente Nacional, signado por la normalización de la relación de los agentes económicos nacionales con el exterior y por la racionalización de las finanzas del Estado.

En los cinco años transcurridos entre 1966 y 1970, que engloban el período de gobierno del presidente Lleras Restrepo, el crecimiento anual promedio de la economía colombiana se elevó en un punto con respecto a los seis años anteriores, y fue de 5,76%, lo cual mejoró el ingreso promedio por habitante. Aunque el precio internacional del café se mantuvo en niveles bajos hasta 1969, las medidas económicas adoptadas al iniciarse el gobierno de Lleras Restrepo –el acceso al crédito público externo, la promoción de las exportaciones diferentes del café– y la expansión de la economía mundial contribuyeron a recuperar el ritmo de crecimiento de la economía. La inflación bajó y, en promedio, no llegó a niveles de dos dígitos en los cinco años considerados. El principal problema de la economía, como ya se mencio-

8 Desde fines de la década de los treinta la tasa de mortalidad de la población empezó a descender, mientras que la de fecundidad permaneció alta, lo que generó un alto crecimiento poblacional, una tasa cercana al 3% anual, que se mantiene hasta mediados de la década de los sesenta y genera lo que se conoció como la “explosión demográfica”. A partir de la segunda mitad de los sesenta, la fecundidad empieza a descender rápidamente, lo cual, junto con el descenso de la mortalidad, lleva a que la tasa de crecimiento baje y alcance, entre 1985 y 1993, los niveles observados a principios de siglo (2% promedio anual).

nó, fue el incremento del desempleo abierto, que amenazaba, al concluir la administración Lleras Restrepo, con incrementarse en forma dramática, según los estimativos de la Misión de la Organización Internacional del Trabajo que visitó al país en 1969.

### **EL DECRETO 444 DE 1967 O EL ESTATUTO CAMBIARIO<sup>9</sup>**

Dentro de las múltiples acciones que en lo económico adoptó el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, la de mayor repercusión, en el corto y en el largo plazo, fue la del ordenamiento del manejo del sector externo mediante el diseño de un marco reglamentario estricto y estable. En los primeros meses del período presidencial se puso en vigencia el más estricto sistema de control de las importaciones de la posguerra. Simultáneamente, se suspendieron las operaciones en el mercado libre de divisas y se estableció el control de cambios. Estas decisiones provocaron el enfrentamiento, en noviembre de 1966, entre el nuevo gobierno y sus acreedores internacionales, encabezados por el Fondo Monetario Internacional, que no estuvo de acuerdo con el tipo de medidas de política económica de la nueva administración. Unos meses más tarde, el 22 de marzo de 1967, se promulgó el Decreto-Ley 444, que reestructuró la totalidad del régimen de cambios y de comercio exterior y que le dio al país cerca de 25 años de estabilidad en la política cambiaria.

El Decreto unificó el precio de la divisa y puso en práctica en el país un sistema de tasa de cambio programada, que permitía ajustes diarios del precio del dólar, con el fin de cubrir el diferencial entre la inflación colombiana y la de los socios comerciales del país. De esta manera se mantenía, en términos reales, el nivel de la tasa de cambio, y tanto importadores como exportadores contaban con un horizonte predecible. Se eliminaban las incertidumbres del pasado, provocadas por devaluaciones súbitas en el momento en que las autoridades juzgaban que estas eran indispensables para corregir los desequilibrios cambiarios y la falta de divisas para importar.

El Estatuto diseñó, también, un marco legal e institucional para la promoción de exportaciones, que incluyó la creación del Fondo de Promoción de Exportaciones, PROEXPO –adscrito al Banco de la República–, lo mismo que el otorgamiento de un incentivo tributario –el CAT o Certificado de Ahorro Tributario– para las exportaciones distintas del café. Adicionalmente, regu-

ló todos los flujos de capital al exterior, reglamentó los procedimientos y la canalización de la inversión extranjera, estableció límites a las remesas de utilidades de las empresas multinacionales que operaban en el país y creó un comité de vigilancia para los pagos de regalías al exterior.

El cambio en el manejo de la política relacionada con la interacción económica de Colombia con el resto del mundo no solamente hizo posible la superación de la crisis cambiaria de 1966-67 sino que dio lugar a la elevación del ritmo de crecimiento de la economía y a la recuperación del acceso al crédito de los organismos multilaterales (el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos, la AID). El mayor flujo de recursos de crédito desde el exterior permitió financiar el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y, simultáneamente, emprender un buen número de proyectos de inversión pública (Ocampo *et al.* 1987, 268). La nueva política hizo posible que el país aprovechara el dinamismo de la economía mundial; las exportaciones no tradicionales, que se encontraban estancadas en 1966, crecieron rápidamente e incrementaron su participación dentro de las totales, llegando incluso a superar, en 1974, a la del café.

Al concluir el Frente Nacional en 1974 las circunstancias de la economía colombiana eran notoriamente diferentes a las de 1958. El PIB se expandía a un ritmo alto y sostenido. Y la economía iniciaba un proceso de inserción internacional, empujada por el comportamiento del comercio exterior, el creciente acceso a los mercados financieros externos bajo las reglas del Estatuto Cambiario de 1967 y el manejo cuidadoso de los instrumentos del sector externo: la tasa de cambio, el control de las importaciones, los aranceles y los flujos de capital. Fue posible, por primera vez en la historia del país, hacer compatible el manejo de corto plazo de la economía con la búsqueda de objetivos de más largo alcance.

### **LA PLANEACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN LLERAS RESTREPO, EL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y EL CONPES**

Dos semanas después de posesionarse como presidente de la República el 7 de agosto de 1966, Lleras Restrepo envió al Congreso Nacional el proyecto de Reforma Constitucional que había sido elaborado por un Comité de su campaña electoral por la Presidencia.

9 Esta sección se basa en Caballero (1987, 110-111).

En la carta que acompañó al proyecto de Reforma Constitucional, el Presidente afirmó que no existía una verdadera planeación a la cual se ciñera “la actividad del Estado” y que “la iniciativa en materia de leyes que originan gastos ha vuelto crónico el desequilibrio fiscal a pesar de que en los últimos años se han creado tributos por varios centenares de millones de pesos”. Justificaba, entonces, la propuesta de Reforma Constitucional para hacer efectivo el sistema de planeación y consagrar “el principio esencial de que no puede decretarse ningún gasto que no tenga respaldo en un recurso para satisfacerlo”. La iniciativa del gasto debería “quedar reservada a la rama ejecutiva para que se ejerza con un criterio de unidad y conforme a planes aptos para acelerar el desarrollo económico y social del país” (Cano 1978, 228-229).<sup>10</sup>

El presidente Lleras Restrepo no esperó a la aprobación de la Reforma Constitucional por parte del Congreso –lo que solamente ocurriría en 1968– para iniciar el proceso de planeación de su administración. Puso a funcionar las instituciones de planeación con base en las normas constitucionales y legales vigentes y no tuvo como intención elaborar rápidamente un plan de desarrollo sino reforzar técnicamente y reorganizar el Departamento Nacional de Planeación. Se ajustaron los proyectos de inversión pública que venían de los gobiernos anteriores, de acuerdo con criterios sectoriales, regionales y de generación neta de divisas, y se puso en operación el CONPES. Hizo borrón y cuenta nueva: salieron del Departamento los funcionarios sin capacitación técnica y se contrataron técnicos de alto nivel. En el cambio desempeñó un papel clave el Presidente; su decisión fue atraer a los individuos recién egresados de las universidades nacionales y extranjeras, muchos de ellos con grados al nivel de doctorado o candidatos al doctorado, independientemente de su filiación política, para lo cual solicitó y logró que el Banco de la República los enganchara como parte de su personal, asegurándoles buenas remuneraciones.<sup>11</sup>

El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, fue ampliado mediante la asistencia de los principales miembros del equipo económico, como la mayoría de quienes asistían a la Junta Monetaria –incluidos los asesores de este organismo–, a la Junta de Comercio Exterior y al Consejo Nacional de Política Aduanera. Lleras Restrepo presidió las reuniones, que

10 Ver los párrafos pertinentes de la carta del 23 de agosto de 1966 enviada por el Presidente al Congreso, transcritos en el ensayo de Cano (1978, 228-229).

11 Entrevistas con Augusto Cano Motta, 1 de agosto de 2008, y con Antonio Urdinola Uribe, 27 de agosto de 2008.

adquirieron rigurosa periodicidad, y a las que asistían no solamente el Jefe y el Subjefe del Departamento Nacional de Planeación (este último actuaba como Secretario del Consejo) sino los jefes de Unidad del mismo Departamento y sus respectivos técnicos, quienes tenían la responsabilidad de presentar ante el Consejo los documentos elaborados, que eran leídos en la sesión, debatidos y aprobados.

En las primeras reuniones del CONPES del gobierno de Lleras se ordenó al Departamento de Planeación elaborar un plan de inversiones públicas de “emergencia” para 1967, que, después de ser discutido y ajustado en el mismo Consejo, se convirtió en el programa oficial de inversiones del gobierno, y fue incluido en la Ley de Presupuesto de 1967. Este ejercicio constituyó “una etapa preliminar de racionalización y coordinación de las inversiones de las diferentes entidades ejecutoras [...] y el paso inicial en la programación conjunta de las inversiones públicas” (Cano 1978, 256).<sup>12</sup>

En 1968 se aprobó la Reforma Constitucional, caracterizada por “su marcado énfasis en los temas económicos”, que dotó al Estado de una serie de instrumentos para que pudiera cumplir a cabalidad su función interventora (Esguerra 2000, 115). Fue una reforma de carácter instrumental, como la calificó Juan Carlos Esguerra: es decir, “una enmienda referida de modo primordial a la parte orgánica y funcional del Estado, más bien que a la estrictamente ideológica o dogmática” (Esguerra 2000, 112). El “presidencialismo” y el “intervencionismo” describirían bien la orientación de esta reforma,<sup>13</sup> la cual incorporó de manera clara en la Constitución el concepto de planeación y determinó las competencias del Congreso y del gobierno en la formulación y adopción de los planes de desarrollo económico y social. Igualmente, definió las funciones y la composición del CONPES y del Departamento Nacional de Planeación.

Para desarrollar la Reforma Constitucional, el gobierno de Carlos Lleras Restrepo expidió 150 decretos-leyes,

12 Cita del *Informe anual del Departamento Administrativo de Planeación, 1967-1968*.

13 De acuerdo con Esguerra, “si pudiera reducirse a una sola palabra la descripción del norte que en común mostraban los tres proyectos que contenían la enmienda que se presentó al Congreso –con todo y el evidente riesgo de incurrir en una excesiva simplificación–, sin duda esa palabra sería “presidencialismo”. Pero desde luego, no en el sentido estricto que el término normalmente tiene en la nomenclatura que identifica los distintos tipos de forma de gobierno sino, más bien, en el de la marcada preferencia que a lo largo y ancho de la propuesta se le daba al Ejecutivo en la disposición del balance de los poderes públicos” (Esguerra 2000, 119-120).

que constituyeron la reforma administrativa de 1968, en uso de facultades otorgadas por el Congreso. En lo relacionado con la planeación, se formalizaron los cambios que se habían introducido en el funcionamiento del Departamento Nacional de Planeación y del CONPES en 1966, en cuanto a sus funciones, su organización y su composición.

Carlos Lleras fue un constructor del Estado. Para cada instrumento de intervención estatal creó una instancia decisoria, y para cada preocupación de carácter nacional, “una institución y a cada decisión le asignó una fuente específica de financiamiento sobre la base de recursos parafiscales, impuestos a la nómina y/o impuestos específicos de muy diversa índole y cuestionable racionalidad tributaria” (Marulanda 1999, 49-50). Ejemplos de su construcción institucional fueron el Instituto de Bienestar Familiar (ICBF), el Instituto de Fomento Industrial (IFI), El Instituto de Crédito Territorial (ICT), el Instituto de Fomento Municipal (INSFOPAL), el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA), el Instituto de Fomento de la Educación Superior (ICFES), el Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO), el Instituto Nacional de Comercio Exterior (INCOMEX), entre muchos otros.

El manejo del Estado creado por Lleras Restrepo requería no solamente una tecnocracia, como la que se instaló en el Departamento Nacional de Planeación, sino individuos muy bien formados para la gestión pública, que combinaran conocimientos técnicos con experiencia política. Era necesario, también, un alto grado de coordinación para que el enjambre de entidades no operara como una rueda suelta. La nueva estructura de la administración pública en el nivel central demandaba, a su turno, instrumentos nuevos o reforzados, como “la planeación, el servicio civil, la carrera administrativa, la secretaría de organización y métodos de la Presidencia de la República, la descentralización en la prestación de los servicios públicos para garantizar la eficacia en la satisfacción de las necesidades públicas” (Vidal 2000, 94).

La reorganización del Estado correspondía a los objetivos buscados por el Frente Nacional y, además, a las nuevas concepciones surgidas de la Guerra Fría. Se trataba, de un lado, de “alejar la política de la administración para poder eliminar el bipartidismo sectario que había ocasionado la violencia exacerbada de los años cincuenta” y, de otro, de fortalecer al Ejecutivo “como mecanismo de cambio social (López 2006, 26). Es lo que se intenta hacer en el primer gobierno del Frente Nacional, que vendría a completar y a refinar la admi-

nistración Lleras Restrepo. Como lo explica el profesor Diego López Medina:

El Frente Nacional buscó la regularización de la relación entre los partidos de manera que las políticas de Estado fueran permanentes y políticamente ‘neutrales’: se hace imperioso desde el punto de vista constitucional que gobierne una ‘tecnocracia’. El gobierno de la tecnocracia exige, además, que se distinga entre dos funciones al interior del Ejecutivo: de un lado las de dirección y planeación de las políticas públicas (que les corresponden a los escalones ‘directivos’ de la administración pública) y la “ejecución” propiamente dicha (que le corresponde a una rama burocrática especializada, pero, atención, no autónoma de los niveles superiores) (López 2006, 27).

Carlos Lleras Restrepo era un convencido de esta concepción de gestión pública y –por su formación, sus conocimientos y su experiencia–, tal vez, uno de los pocos dirigentes colombianos capaz de llevarla a la práctica. No sin dificultades y problemas de índole política, como se hizo evidente en la discusión en el Congreso de la Reforma Constitucional de 1968, que lo llevó, incluso, a poner sobre la mesa su renuncia a la Presidencia de la República.

### EL ESTILO PRESIDENCIAL DE CARLOS LLERAS RESTREPO

El presidente Lleras tomaba atenta nota de cada asunto consignado en los documentos presentados al CONPES, muchas veces los corregía con su puño y letra, discutía con los técnicos –casi todos jóvenes menores de treinta años–, resumía las decisiones adoptadas y ordenaba su ejecución. Este procedimiento lo llevó, algunas veces, a desconocer las opiniones de sus ministros, frente a la posición de los técnicos.<sup>14</sup>

Las decisiones del CONPES no solamente se sustentaban en documentos elaborados por los técnicos de Planeación Nacional sino que se convertían en políticas públicas y en lineamientos para la acción de las diferentes entidades gubernamentales. Además de asistir al CONPES, los tecnócratas de Planeación fueron designados representantes del Presidente de la República en las juntas directivas de los institutos descentralizados,

14 De acuerdo con Augusto Cano, una vez tomada una decisión en el CONPES, el Presidente alineaba a la totalidad de los miembros en su defensa, advirtiendo que quien no estuviera de acuerdo con ésta podía considerarse en libertad de renunciar a su cargo. Entrevista con Augusto Cano, 1 de agosto de 2008.

de las empresas industriales y comerciales del Estado, y en el sinnúmero de comisiones y comités que conformaban la compleja organización del Estado, en gran parte, diseñada desde los años treinta del siglo XX por Carlos Lleras Restrepo (Cano 1978, 269).<sup>15</sup>

Era una planeación de carácter “imperativo” para el sector público e “indicativo” para el sector privado, lo cual implicaba la existencia y la acción de una tecnocracia fuerte (Cano 1978, 231).<sup>16</sup> “Imperativo”, porque las decisiones aprobadas en el CONPES debían ejecutarse al pie de la letra por parte de las entidades estatales, en particular, las referidas a los proyectos de inversión pública y a la programación del gasto. “Indicativo”, por cuanto el Gobierno otorgaba incentivos económicos a las empresas privadas, siempre y cuando en la realización de sus proyectos se generaran divisas, bien por la vía de sustituir importaciones, bien por medio de exportaciones. De esta manera, desde Planeación y el CONPES se “dirigía” la actividad privada en la dirección fijada por el Gobierno.<sup>17</sup>

Los técnicos de Planeación se convirtieron, entonces, en los “transmisores” del pensamiento estratégico del Presidente y en los encargados de vigilar que las decisiones adoptadas en el CONPES se llevaran efectivamente a la práctica dentro del Estado, así ello les implicara enfrentarse con los ministros en las instancias encargadas de dicha ejecución.<sup>18</sup> El grado de “empoderamiento” de los jóvenes tecnócratas del Departamento Nacional por parte del presidente Lleras Restrepo alcanzó niveles que no se repetirían después de 1970.

El Departamento Nacional de Planeación fue la institución “preferida” por el Presidente, y el CONPES, el centro de gravedad de la política económica y social

15 Alrededor de 48 consejos, comités, juntas, etcétera.

16 En su libro sobre la historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos, Jaime Vidal Perdomo analiza los conceptos de planeación imperativa y planeación indicativa. La primera tiene aplicación en el sector público, a través de los planes de gasto e inversión, y la segunda es, de cierta manera, la extensión de la primera al sector privado. De acuerdo con Vidal, “en cuanto a los particulares o el sector privado, el plan posee la obligatoriedad derivada de las normas de intervención económica dictadas en ejercicio de determinadas actividades económicas, bien sea creando ella misma esas condiciones o repitiendo disposiciones vigentes”, y, añade, “Inclusive puede llegar a que el goce de estos beneficios de índole fiscal o de otro orden sea objeto de compromisos entre los poderes públicos y las empresas privadas” (Vidal 2000, 231).

17 Entrevista con Antonio Urdinola Uribe, 27 de agosto de 2008.

18 Entrevistas con Antonio Urdinola Uribe, 27 de agosto de 2008; con Roberto Junguito Bonnet, 5 de agosto de 2008, y con Óscar Marulanda, 31 de agosto de 2008.

de su gobierno, en el cual se decidían y articulaban las políticas públicas –lo mismo que muchas acciones específicas, en vista de la amplitud de sus funciones–, y en donde, además, se controlaba la ejecución de esas decisiones. Según Óscar Marulanda, el propio Presidente promovió “distintos frentes de esfuerzo dirigidos a introducir una racionalidad esencialmente tecnocrática al manejo del Estado, [...] la racionalidad tecnocrática como mecanismo de asignación de recursos escasos y de manejo y administración de recursos públicos” (Marulanda 1999, 251)<sup>19</sup>.

La tecnocracia fue uno de los legados más importantes de Lleras Restrepo. Muchos de los funcionarios de Planeación Nacional de la época ocuparon posteriormente altas posiciones en la administración pública. Algunos fueron ministros de Hacienda, Agricultura, Transportes, Minas y Energía, Justicia o Desarrollo, para no hablar de quienes ocuparon la gerencia de institutos descentralizados o de empresas industriales del Estado.

Pero la separación de la administración y la política no se logró en la forma en que los inspiradores del Frente Nacional y Carlos Lleras, en particular, la concibieron. El Departamento Nacional de Planeación Nacional y el Banco de la República fueron islas dentro de la administración del Estado.

## LA IMPRINTA DE CARLOS LLERAS RESTREPO EN LOS AÑOS SESENTA

Carlos Lleras Restrepo fue, por encima de todo, un hombre de Estado que llegó a conocer en detalle la totalidad de las instituciones del Estado colombiano. Una institucionalidad muy compleja –en una economía relativamente sencilla–, organizada para que el Estado interviniiera y dirigiera la actividad del sector privado.

No eran los tiempos del librecomercio y del libre mercado, ni Carlos Lleras Restrepo se había formado bajo esas ideas. Por el contrario, sus ideas económicas se beneficiaron de su relación con Prebisch y los economis-

19 De acuerdo con Marulanda, “Los técnicos del DNP como responsables personales del Presidente de la República en todas las juntas directivas de instituciones adscritas al gobierno central eran responsables de orientar y coordinar, con la visión del DNP, la totalidad de la gestión pública del gobierno: la tiranía de la tecnocracia, a partir de la cual se mina el poder de los ministerios sectoriales y de los administradores de los institutos descentralizados adscritos a los mismos, dando así origen a situaciones de conflicto que se evidencian y hacen crisis a principios de la Administración Pastrana Borrero” (Marulanda 1999, 51-52).

tas del “desarrollo” de los años cincuenta y sesenta, y su recorrido por cerca de cuarenta años lo preparó para la administración de la escasez y no de la riqueza, como se hizo patente en su paso por el Ministerio de Hacienda durante la Segunda Guerra Mundial y en el manejo de la crisis cambiaria colombiana de 1966.

A su turno, la intervención y el dirigismo tenían como condición para su funcionamiento, la existencia de un sector público fuerte y la presencia en éste de una tecnocracia de primera calidad, con visión de conjunto y capacidad de evaluar las coyunturas y planear a largo y mediano plazo. Lleras tuvo claridad absoluta sobre estos requisitos, por lo que es de mucho interés la forma en la cual procedió a convocar a los técnicos para las tareas del Estado en lo relacionado con la conducción de la economía, y el respeto que les profesó durante su gobierno. Fue la época de oro de la tecnocracia económica en Colombia.

La influencia de Carlos Lleras Restrepo en la organización y planeación rigurosa a largo y mediano plazo del Estado tuvo un gran ascendiente en el siglo XX, un siglo que se caracterizó por la vigencia de un ciclo liberal, intervencionista, entre los años treinta y setenta –durante la fase vital de Lleras–, y que fue seguido de uno conservador, de repliegue gubernamental y desregulación económica (Skidelsky 2008, 1-26).

Si bien Alberto Lleras Camargo fue el gran gestor del Frente Nacional, su primer presidente y el adalid de la democracia colombiana de la segunda mitad del siglo, Carlos Lleras Restrepo fue, sin duda, el gobernante emblemático de los años sesenta del siglo XX en el país, por su aporte reformista, de constructor del Estado y de conductor de la economía. Su impronta quedó grabada en los sesenta y su influencia se extendió hasta 1990. Las instituciones y el manejo de la economía no sufrieron modificaciones sustanciales en las dos décadas que siguieron a su gobierno, durante las cuales el Estado fue liderado por sus colaboradores –Misael Pastrana Borrero, Alfonso López Michelsen y Virgilio Barco Vargas– y por quienes, en una u otra forma, estuvieron vinculados estrechamente con las diferentes administraciones del Frente Nacional, como Julio César Turbay Ayala y Belisario Betancur Cuartas. ☈

## REFERENCIAS

1. Caballero Argáez, Carlos. 1987. *50 años de economía: de la crisis del treinta a la del ochenta*. Bogotá: Asociación Bancaria de Colombia.
2. Cano, Augusto. 1978. Antecedentes constitucionales y legales de la planeación en Colombia. En *Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano*, eds. Hernando Gómez Otálora y Eduardo Wiesner Durán, 221-271. Bogotá: Fedesarrollo.
3. Departamento Administrativo de Planeación. 1968. *Informe Anual del Departamento Administrativo de Planeación, 1967-1968*. Bogotá: DAP.
4. Dosman, Edgar J. 2008. *The Life and Times of Raúl Prebisch, 1901-1986*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
5. Esguerra, Juan Carlos. 2000. Carlos Lleras Restrepo y la Reforma Constitucional de 1968. En *Carlos Lleras Restrepo. Perfil de un estadista*, eds. Otto Morales Benítez, Felipe Vallejo García, Jaime Vidal Perdomo, Juan Carlos Esguerra, Bernardo Carreño Varela y José Francisco Chalela, 111-140. Bogotá: Ediciones Academia Colombiana de Jurisprudencia.
6. Flórez, Carmen Elisa. 2000. *Las transformaciones socio-demográficas en Colombia durante el siglo XX*. Bogotá: Banco de la República - Tercer Mundo Editores.
7. Lleras Restrepo, Carlos. 1938. *La estadística nacional, Su organización y sus problemas*. Bogotá: Contraloría General de la Nación.
8. Lleras Restrepo Carlos. 1981. El Fondo Monetario Internacional. Extracto de las conferencias dictadas por el doctor Carlos Lleras Restrepo, en la serie de exposiciones sobre los Problemas Económicos de la posguerra, organizadas por el Instituto de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, julio de 1945. En *Economía Internacional y Régimen Cambiario*, 32-94. Bogotá: Osprey Impresores.
9. Lleras Restrepo Carlos. 1981. La Carta de Comercio y Empleo, Conferencia en La Habana, 26 de Noviembre de 1947. En *Economía internacional y régimen cambiario*, 104-112. Bogotá: Osprey Impresores.
10. Lleras Restrepo Carlos. 1981. La Conferencia de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas, Nueva Dehli, 24 de mayo de 1964. En *Economía internacional y régimen cambiario*, 114-138. Bogotá: Osprey Impresores.
11. Lleras Restrepo, Carlos. 1982a. *Memoria de Hacienda*. Tomo I. Bogotá: Colección Bibliográfica del Banco de la República.
12. Lleras Restrepo, Carlos. 1982b. *Memoria de Hacienda*. Tomo II. Bogotá: Colección Bibliográfica del Banco de la República.

13. Lleras Restrepo, Carlos. 1988. *Crónica de mi propia vida*. Tomo VI. Bogotá: Intermedio Editores - Círculo de Lectores.
14. López, Diego. 2007. El sueño weberiano: claves para la comprensión constitucional de la estructura administrativa del Estado colombiano. *Revista de Derecho Público* 22: 34-47.
15. Marulanda, Óscar. 1999. *Economía política del manejo macroeconómico en Colombia. Un primer recorrido de memoria*. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
16. Ocampo, José Antonio, Joaquín Bernal, Mauricio Avella y María Errázuriz. 1987. La consolidación del capitalismo moderno (1945-1986). En *Historia económica de Colombia*, ed. José Antonio Ocampo, 243-334. Bogotá: Siglo XXI Editores.
17. Rosas Vega, Gabriel. 2008. *El pensamiento económico de Carlos Lleras Restrepo*. Bogotá: Taurus.
18. Skidelsky, Robert. 1995. *The World After Communism. A Polemic for Our Times*. Londres: Macmillan.

## **PRENSA CONSULTADA**

19. Skidelsky Robert. 2008. Adiós a la revolución neoclásica. *El Tiempo*, 21 de septiembre.

## **ENTREVISTAS**

20. Caballero Argáez, Carlos. 2008. Entrevista con Antonio Urdinola Uribe. 27 de agosto (sin publicar).
21. Caballero Argáez, Carlos. 2008. Entrevista con Augusto Cano Motta. 1 de agosto (sin publicar).
22. Caballero Argáez, Carlos. 2008. Entrevista con Óscar Marulanda Gómez. 31 de agosto (sin publicar).
23. Caballero Argáez, Carlos. 2008. Entrevista con Roberto Junguito Bonnet. 5 de agosto (sin publicar).

