



Tzintzun. Revista de Estudios Históricos

ISSN: 1870-719X

tzintzun83@hotmail.com

Universidad Michoacana de San Nicolás
de Hidalgo
México

Amézquita Zárate, Pascual

Un éxito del intervencionismo: el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (Colombia, 1966-1970)

Tzintzun. Revista de Estudios Históricos, núm. 65, enero-junio, 2017, pp. 235-259

Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Morelia, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=89850570009>

- 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

UN ÉXITO DEL INTERVENCIONISMO: EL GOBIERNO DE CARLOS LLERAS RESTREPO (COLOMBIA, 1966-1970)

PASCUAL AMÉZQUITA ZÁRATE



RESUMEN

Este artículo es producto de una investigación adelantada sobre las ejecutorias económicas del gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970). Este gobierno se destaca en la historia de Colombia por haber introducido una reforma institucional de amplias proporciones que fortaleció las bases del Estado intervencionista. Esto, sumado a una concepción keynesiana sobre el manejo monetario y cambiario, permitió un evidente despegue del sector exportador no tradicional y un crecimiento del pib sin antecedentes en la economía nacional, particularmente el pib industrial. Otros indicadores como la inflación y el desempleo también mostraron resultados favorables, que se extendieron a los años siguientes. Para el estudio se recurrió a la identificación de las principales medidas en la copiosa bibliografía tanto de fuentes primarias como secundarias. En general, las medidas lograron una estabilidad económica que permitió un crecimiento sostenido en los años siguientes, cuando la “edad de oro” del capitalismo llegaba a su final.

Palabras clave: intervencionismo, planificación, tasa de cambio, Lleras Restrepo



Escuela Internacional de Administración y Marketing - Universidad Sergio Arboleda
Correo electrónico: pascual.amezquita@usa.edu.co
Tzintzun. Revista de Estudios Históricos · Número 63 (enero-junio 2016)
ISSN: 1870-719X · ISSN-e: 2007-963X

A SUCCESS OF THE INTERVENTIONISM: THE GOVERNMENT OF CARLOS LLERAS RESTREPO (COLOMBIA, 1966-1970)

ABSTRACT

This article is product of an investigation on the economic executors of Carlos Lleras Restrepo government (1966-1970). This government stands out in the history of Colombia to have introduced an institutional reformation of wide proportions that it strengthened the bases of the State interventionist. This, added to a keynesian conception on the monetary and exchange handling, allowed an evident take off of the non traditional exporter sector and a growth of the GDP without antecedents in the national economy, particularly the industrial GDP. Other indicators as the inflation and the unemployment also showed favorable results that extended the following years. For the study, it was appealed to the identification of the main measures in the so much plentiful bibliography of primary sources as secondary. In general, the measures achieved an economic stability that allowed a growth sustained in the following years, when the “age of gold” of the capitalism it arrived at their end.

Keywords: interventionism, planning, exchange rate, Colombia's economic history

UN SUCCÈS DE L'INTERVENTIONNISME : LE GOUVERNEMENT DE CARLOS LLERAS RESTREPO (COLOMBIE, 1966-1970)

RÉSUMÉ

Cet article est le fruit d'une recherche faite sur l'économie appliquée par le gouvernement de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970). Ce gouvernement se distingue dans l'histoire de la Colombie par l'introduction d'une réforme institutionnelle avec de grandes retombées, qui permirent de renforcer l'interventionnisme de l'État. Ceci, couplé avec une politique keynésienne basée sur l'équilibre monétaire et du taux de change, cela ayant permis un décollage économique dans le secteur des exportations non conventionnelles et une croissance du PIB sans précédent dans l'économie nationale, en particulier le PIB industriel. D'autres indicateurs tel que l'inflation et le chômage ont également montré des résultats favorables au cours des années suivantes. Pour l'étude, il a été fait recours à l'identification des principales mesures dans l'abondante bibliographie des sources primaires et secondaires. Globalement, ces mesures ont permis d'obtenir une stabilité économique qui a induit une croissance soutenue dans les années suivantes, alors que “Les Trente Glorieuses” prenaient fin.

Mots clé : interventionnisme, planification, taux de change, histoire économique de la Colombie

INTRODUCCIÓN



Carlos Lleras Restrepo (1908-1994) fue presidente de Colombia en el cuatrienio 1966-1970. En la bibliografía nacional es considerado como uno de los mandatos que mayor desarrollo imprimió al país en el siglo xx.

Su biografía pone de presente la pronta figuración en la cúspide del poder. Abogado, a los 30 años fue nombrado Ministro de Hacienda, antes de lo cual ya había ocupado importantes cargos en la administración pública, incluido el de miembro de la Cámara de Representantes y Contralor General de la República. Su vida política como figura de primera talla del Partido Liberal le ocasionó, como ocurrió con otros compatriotas, el exilio comenzando la década de los 50 en medio de la Violencia que azotaba al país desde los años 40. De otra parte, su hoja de vida en cargos de representación de Colombia en el extranjero empezó como delegado a las reuniones de Bretton Woods y luego en la Comisión Económica para América Latina, CEPAL hasta llegar a constituirse posteriormente en el impulsor del Pacto Andino (hoy Comunidad Andina de las Naciones, CAN), lo que le permitiría importantes contactos con gobernantes y banqueros.

Sus escritos ocupan varios volúmenes en los más variados temas. El modelo económico de sus ejecutorias fue el intervencionismo estatal, de gran contenido keynesiano, conocido como industrialización por sustitución de importaciones, ISI, o de manera más apropiada, como propone José Antonio Ocampo, industrialización guiada por el Estado, IGD.¹ Pero a

¹ BÉRTOLA, Luis & OCAMPO, José Antonio, *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.

partir de 1990 se inició un debate académico y político sobre la efectividad de ese modelo, en particular durante la conferencia que daría lugar a lo que se conoció posteriormente como Consenso de Washington, encabezada por Williamson.²

Este documento está distribuido en cuatro secciones que apuntan a evaluar las medidas adoptadas y su efecto económico, es decir, a evaluar si el modelo IGD de Lleras Restrepo arrojó beneficios económicos superiores a los costos. En primer lugar se describe el marco histórico nacional e internacional, a continuación se presentan las principales medidas adoptadas durante el gobierno de Lleras Restrepo y finalmente se hace un balance de los resultados, que se sintetizan en las conclusiones.

I. MARCO HISTÓRICO

1. Condiciones internacionales

El gobierno de Lleras está en el punto de cruce entre el final de una onda expansiva de la economía mundial iniciada en la década del 50 y el comienzo de una onda recesiva que se explayó desde el primer tercio de la década del 70. Finalizaba la “edad de oro” más importante del capitalismo, durante la cual hubo gran convergencia en el ingreso per cápita y en la productividad en el planeta.³ No obstante, hay autores como Mandel que sitúan el final de esa onda expansiva hacia 1967.⁴ Las economías más desarrolladas irían dando tumbos en el tramo final de los 60 para hundirse en la recesión por el golpe del embargo petrolero de 1973, precedido por los efectos de la Guerra Árabe-israelí de 1967. Estos hechos permitirían cuestionar el paradigma económico mundial que eventualmente había impulsado esa “edad de oro”, el keynesianismo, para finalmente reemplazarlo por el modelo neoclásico en los años siguientes.

² WILLIAMSON, John, (ed), *Latin American Adjustment. How much has happened?*, Institute for International Economics, Washington, 1990.

³ MADDISON, Angus, *Growth and interaction in the world economy - The roots of modernity*, The AEI Press, The American Enterprise Institut, 2005.

⁴ RODRÍGUEZ, José, *La nueva fase de desarrollo económico y social del capitalismo mundial*, 2005, Tesis doctoral disponible en <http://www.eumed.net/tesis/jjrv/>. (consultado el 6 de noviembre de 2006)

Maddison indica como características generales de este período expansivo las siguientes: prioridad en las políticas estatales al pleno empleo más que a la estabilidad de precios, tasas de cambio más bien fijas, sindicatos fuertes y por tanto inflexibilidad salarial, fuerte movimiento hacia el libre comercio y a las uniones aduaneras y paulatina liberalización en el movimiento de trabajadores y capital. Es decir, el predominio pleno del pensamiento keynesiano en el mundo.⁵

El crecimiento fue impulsado por esas mismas políticas, en particular el énfasis puesto en el pleno empleo y la consiguiente elevación en la demanda agregada. Al decir de Maddison se creó así un “círculo virtuoso” que se tradujo en aumento de la inversión y bajas tasas de inflación en el mundo, que en América Latina no obstante tuvo sus limitantes:

América Latina había actuado mejor que cualquier otra región del mundo en la fase anterior a 1950, fecha para la cual estaba operando más cerca de su límite que Europa o Asia. En parte como consecuencia de esto, su desenvolvimiento en la edad de oro fue relativamente modesto... Probablemente pudo haber hecho algunas cosas mejor adoptando mayores políticas de apertura comercial, menos intervencionismos en el uso de los recursos, más capacitación de la mano de obra y mejoramiento social, pero la región no tuvo los mismos incentivos para cambiar sus políticas, como sí ocurrió en Europa con la ayuda del Plan Marshall.⁶

El mecanismo comercial mundial del momento, el GATT se limitó en su accionar en punto vital para Latinoamérica: No se ocuparía de transacciones en torno a productos básicos. Ello constituyó un desestímulo para la participación de la región en las negociaciones, exclusión sobre la cual Lleras llamó la atención continuamente en sus intervenciones en organismos y reuniones internacionales, donde además era frecuente la crítica a las trabas impuestas a los productos de la región en el mercado mundial, al igual que los serios problemas de desarrollo.

⁵ MADDISON, Angus, “Business cycles, long waves and phases of capitalist development” abbreviated version of chapter 4 of MADDISON, *Dynamic forces in capitalist development*, Oxford University Press, 1991.

⁶ MADDISON, Angus, *Phases of capitalist development*, Oxford University Press, 1982.

La CEPAL había venido delineando un modelo de desarrollo dirigido a enfrentar esos problemas, a través del proteccionismo industrial, en remembranza al fructífero punto de vista de Hamilton sobre la “industria naciente”, configurando la política de industrialización por sustitución de importaciones y el ataque a la dependencia de la monoexportación agropecuaria y minera. En varias oportunidades y ante reuniones de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, del Banco Interamericano de Desarrollo, BID y similares, Carlos Lleras Restrepo, en calidad de representante del gobierno colombiano se hizo vocero de esas críticas y del llamado a tener en cuenta el poco desarrollo de estos países al momento de enfrentarlos económicamente a los más desarrollados como se observa en varias de sus intervenciones internacionales.⁷

Desde mediados de la década del 60 empieza a ensombrecerse el panorama económico mundial. De acuerdo con Rodríguez los primeros países desarrollados en sentir la desaceleración fueron Gran Bretaña e Italia.⁸ La libra esterlina tuvo que ser rescatada en 1964 con un cuantioso préstamo de las otras potencias para evitar su hundimiento. Por su parte Estados Unidos empezaba a mostrar indicadores macroeconómicos preocupantes (inflación, desaceleración del crecimiento, caída de exportaciones), al punto que Alemania debió devaluar el marco en 1969 para favorecer el comercio de Estados Unidos. El conflicto árabe-israelí de 1967 se tradujo en dificultades para el negocio petrolero. En fin, la marcha económica mundial se iba desacelerando, lo cual ocurrió a lo largo de un extenso período. Las dificultades de la última mitad de los 60 ponían fin a la mayor expansión hasta entonces vista. Era el preludio de la para entonces inimaginable estanflación.

2. Situación económica nacional

Al asumir el 7 de agosto de 1966 la presidencia de Colombia, Lleras encuentra un país con una serie de tensiones económicas y políticas. Las condiciones internacionales favorables no se reflejaron en el país entre 1960-65. Ante todo, durante el gobierno anterior Colombia había padecido una

⁷ LLERAS RESTREPO, Carlos, *Economía internacional y régimen cambiario*, Bogotá, Ed. Fasecolda, 1981.

⁸ RODRÍGUEZ, José, *La nueva fase de desarrollo*, capítulo IV.

profunda recesión, una brusca devaluación del peso respecto al dólar del 50%, una alta tasa de inflación, estrangulamiento general de la economía y nada halagüeños índices de pobreza y marginalidad, especialmente en las grandes ciudades que crecían velozmente como resultado de la violencia que se enseñoreaba en los campos.⁹

La fuente primordial de divisas era la exportación de café, pero la volatilidad de los precios internacionales dificultaba un manejo estable de las finanzas públicas y del conjunto de la economía, pues, además el principal ingreso del tesoro lo constituía un impuesto sobre su exportación. Las fluctuaciones se traducían en carencia de divisas y en pérdida del poder adquisitivo del peso, lo que a su turno incidía negativamente en los proyectos de expansión manufacturera anclados en las importaciones. No era inusual que una amplia gama de productos básicos para la industria manufacturera, materias primas y maquinaria, fuera puesta en listas de “licencia previa” cuando no de prohibida importación, o se obligara a los compradores de divisas a pagar un precio más alto que el usual para otros menesteres. Para mantener la marcha de la economía se hacía necesario recurrir al endeudamiento externo, el cual quedaba condicionado a las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), amén de lo poco atractivo que era el país y la región para los inversionistas y prestamistas internacionales.

II. EJECUTORIAS

Bajo el lema “Transformación Nacional”, el mandato de Carlos Lleras Restrepo fue, como era de esperarse en esa época, de hondo contenido cepalino —o keynesiano en el contexto mundial—, pero ha de agregarse que sus ejecutorias enriquecieron los planteamientos de esta escuela del desarrollo. Como queda indicado, en conjunto el modelo se identificó como industrialización por sustitución de importaciones o industrialización guiada por el Estado. Para facilitar la exposición se abordarán de manera separada los principales aspectos, sin perder de vista la imbricada relación existente entre estos tópicos.

⁹ LÓPEZ, Héctor, *Modernidad, tributación y política fiscal en Colombia: 1860-1990*, Bogotá, Dirección de Impuestos Nacionales, 1996.

1. Moneda, divisas y comercio exterior

Como queda indicado, una de las dificultades frecuentes del Estado colombiano era la conducción monetaria por la volatilidad de los precios internacionales del café y su gran incidencia en los acumulados macroeconómicos del país. Dado el manejo que se daba al tipo de cambio para ajustarlo a las oscilaciones del precio de grano, era frecuente que se hicieran súbitas y fuertes devaluaciones para ajustarse a las cambiantes circunstancias. En 1951 se había establecido un sistema cambiario que concentraba el manejo del dólar en el Banco de la República (banco central), entidad que cambiaba la divisa a pesos a diferentes tasas dependiendo del origen económico de los dólares. Esa función se adjudicó a un ente dependiente directamente del ejecutivo, la Junta Monetaria, en 1963.

Para 1966 la alta inflación había absorbido la devaluación del 50% hecha en el año anterior, y a comienzos de 1967, como resultado de otra caída en la cotización internacional del café, las divisas escasearon. El Fondo Monetario Internacional, FMI, que había estado presente en los ajustes de los años anteriores, indicó la necesidad de realizar otra fuerte devaluación del peso. En asocio de su ministro de hacienda, Abdón Espinosa, el presidente consideró inoportuna una nueva devaluación y, luego de una tensa negociación con los representantes del Fondo, al no llegar a ningún acuerdo expulsó la misión, siendo el único gobierno colombiano que se ha negado a seguir una recomendación del FMI. En vez de ello se adoptó la devaluación gota a gota (*crawling peg*) y se eliminaron las tasas de cambio múltiples que en ese momento hacían parte del sistema comúnmente empleado por los estados de acuerdo con los convenios de Bretton Woods.

La discusión con el FMI estaba atravesada por otro asunto, el de la liberación de importaciones. El gobierno insistía en la necesidad del desembolso del préstamo acordado con el FMI en 1965 para así continuar con la política de liberación comercial, pero al no llegar a ningún entendimiento con el Fondo se procedió a ampliar la lista de productos de prohibida importación y de licencia previa, dependiendo de su importancia para el desarrollo económico y de la disponibilidad de divisas en el Banco de la República.

Las medidas cambiarias y de control de divisas se impusieron a través del decreto 444 de 1967, el cual estableció un estricto sistema cambiario en cabeza del ejecutivo a través de la Junta Monetaria, que en buena medida puso al país a salvo de la turbulencia monetaria que azotó a América Latina en las décadas siguientes.

El mismo decreto, que se conoce como Estatuto Cambiario, creó una serie de incentivos para promover las exportaciones, actividad en la cual el país presentaba muy poco movimiento y que fue considerada por el gobierno de Lleras clave para la consecución de divisas y el desarrollo del mercado interno. Aunque desde 1959 se había puesto en marcha un medio de estímulo conocido como “Plan Vallejo” a través del cual se daban excensiones a la importación de insumos para los productos a ser exportados, “factores tales como la fuerte inestabilidad de la tasa de cambio, la escasez de divisas y medidas arancelarias con fuerte tendencia proteccionista, dificultaron de manera decisiva el abandono definitivo del modelo de sustitución de importaciones” que había prevalecido hasta el gobierno de Lleras.¹⁰

En particular se creó un clima propicio para apoyar las llamadas exportaciones no tradicionales, es decir, aquellas diferentes al café. Se trataba, según Garay de un modelo mixto que combinaba el modelo de sustitución de importaciones, que había prevalecido hasta entonces, con uno de promoción de exportaciones y de impulso al sector manufacturero. La devaluación gota a gota daba la competitividad que es de esperar de esa medida, y los Certificados de Abono Tributario (CAT) otorgaban un descuento tributario a los exportadores no tradicionales. Mares¹¹ anota que antes de 1966 los industriales no tenían en mente el mercado exterior, pero que gracias a la política de adjudicarles rentas estatales vía los CAT se logró estimularlos y convertirlos en defensores de la nueva política. De esta manera, la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) se convirtió en un poderoso grupo de cabildeo ante el Congreso en defensa de las políticas lleristas y del mismo gobierno cuando Lleras amenazó con renunciar cuando temió que sus medidas no serían acogidas por el Congreso.

¹⁰ GARAY, Jorge, *Colombia: Estructura industrial e internacionalización 1967-1996*, Bogotá, DNP, 1998

¹¹ MARES, David, “State Leadership in Economic Policy: A Collective Action Framework with a Colombian Case”, *Comparative Politics*, vol. 25, no. 4. (Jul., 1993), pp. 455-473.

Como complemento se creó el Instituto de Comercio Exterior, INCOMEX, y el Fondo de Promoción de Exportaciones (Proexpo), que tenían a su cargo la promoción de las exportaciones en el mercado mundial a través de la apertura de oficinas en las principales capitales del planeta con la misión de acercar a los vendedores colombianos con los eventuales compradores, mientras que a los productores interesados se les daban amplios subsidios y exenciones tributarias. Con ello se dio impulso a renglones de exportación como flores, esmeraldas y azúcar de caña.

En la política de promoción de exportaciones menores tuvo incidencia la tesis Prebisch-Singer de que los términos de intercambio de los productos tradicionales de los países latinoamericanos eran crecientemente desfavorables frente a la producción industrial del norte. Esta afirmación fue hecha muchas veces por Lleras, en fechas tan tempranas como la Conferencia de Chapultepec en 1943, en las reuniones de Bretton Woods y en la Conferencia de la Habana, entre otros escenarios internacionales.¹²

En el campo del comercio exterior el resultado de la discusión con el FMI que terminó con la expedición del decreto 444 fue sorprendente en el sentido de que uno de sus resultados se enfiló en las recomendaciones del Fondo: permitió “crear las condiciones para una gradual liberalización del comercio que continuó al menos hasta mediados de 1974”.¹³ En efecto, como queda indicado, las importaciones estaban supeditadas a la existencia de divisas y estas empezaron a aumentar gracias al empuje de las exportaciones menores aunque entre tanto los ingresos por venta de café no fueron muy diferentes a los que tuvo el gobierno de Valencia entre 1963 y 1965.

El resultado muestra que el grado de apertura ($x+m/PIB$) tuvo signos de revitalización, ahora bajo nuevas condiciones, siendo más alto que otras importantes economías latinoamericanas y Estados Unidos. El descenso que se inicia en el año 1953 está asociado a la escasez de divisas motivada por la caída del precio del café y la ausencia de otros mecanismos para compensarla, lo que se tradujo en contracción del comercio exterior en ambos sentidos.

¹² LLERAS RESTREPO, Carlos, *Economía internacional y régimen cambiario*, pp. 98

¹³ DÍAZ-ALEJANDRO, Carlos, “Foreign trade regimes and economic development: Colombia”. A special conference series on Foreign Trade Regimes and Economic Development, Vol. ix, National Bureau of Economic Research, New York, 1976.

Las medidas cambiarias tuvieron otro efecto, atraer capital extranjero para asociarse con el nacional en la formación de nuevos establecimientos industriales, si bien no se modificó la tendencia general, caracterizada por los ínfimos niveles de inversión extranjera. Estos hechos pueden observarse en la tabla 1. Ante todo, el salto de las exportaciones, medidas en dólares, a partir de 1967, que ya no dependen del café y el petróleo, pues como se observa su monto no alcanzó el de principios de los años 50, dado que aunque se exportaran crecientes volúmenes, el precio continuó estando bajo. Mientras eso ocurría, las exportaciones menores muestran un crecimiento sorprendente, máxime si se tiene en cuenta que las condiciones internacionales eran cada vez más adversas. El resultado, nuevamente corroborado, es que las importaciones aumentaron medidas tanto en dólares como en volumen.

Tabla 1
Índices de comercio exterior (Promedios para 1950-54 = 100)

	1950-1954	1963-1966	1967-1970	1970-1971
Exportaciones dólares corrientes	100	97	114	136
Exportaciones café y petróleo, dólares corrientes	100	86	87	93
Exportaciones menores, dólares corrientes	100	244	483	698
Precio del café dólar x libra	100	74	75	85
Volumen de café exportado	100	112	120	122
Importaciones, dólares corrientes	100	115	133	175
Volumen de importaciones	100	96	101	n.a

Fuente: Díaz-Alejandro¹⁴ (1976)

2. La Reforma Constitucional de 1968

De acuerdo con el paradigma económico reinante en la “edad de oro”, el keynesianismo, se requería la presencia de un fuerte Estado que interviniera en los asuntos económicos de manera decidida hasta convertirse en el socio necesario e indispensable del desarrollo del sector privado y con ello de la economía en su conjunto. En el caso colombiano, la debilidad econó-

¹⁴ DÍAZ-ALEJANDRO, Carlos, “Foreign Trade Regimes and Economic Development”, pp. 25.

mica de la burguesía le impedía abocar la construcción de la infraestructura necesaria para la buena marcha de sus negocios y por ende se requería de un Estado que supliera esas carencias.

La Constitución Política de Colombia, que había sido adoptada en 1886, daba pocas herramientas para la intervención del Estado. Pero en medio de los vientos keynesianos, en el año 1936 se le hizo una profunda reforma para facilitar esa actividad, coincidentalmente en el mismo año en que se publicara la magna obra del economista inglés. De los muchos aspectos que introdujo en la Reforma del 36 vale la pena destacar dos: se estableció que “El Estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho”. Realmente un compendio de economía política en un inciso de la Constitución, pero tal intervención no era de carácter obligatorio. De otra parte, se proclamó que “la propiedad es una función social que implica obligaciones”, aspecto que daría pie a varios intentos de reforma agraria y que se convirtió en piedra de choque entre los intereses de la burguesía industrial y de los terratenientes, lo que derivó en varias décadas de lucha fratricida, La Violencia.

Pero, no obstante los pasos importantes que se dieron con la Reforma del 36 al considerar de una manera nueva el papel del Estado, faltaron los instrumentos para ponerla en marcha, y por eso se insistía en la necesidad de dotarla de dientes para hacerla efectiva. Durante las tres décadas siguientes solo de manera tímida se tomaron algunas medidas intervencionistas por gobiernos liberales y conservadores. Visto en retrospectiva, aún así se observa que fueron significativas. Sería bajo el gobierno de Eduardo Santos (1938-1942) cuando el criterio tomaría mayor auge, tal cual se observa en su programa de 1937 y en su discurso de posesión como presidente de la República, al insistir no solo en la necesidad del proteccionismo,¹⁵ que se convirtió en política forzosa con la II Guerra Mundial, sino que lo asocia con el intervencionismo.

Fue en ese contexto constitucional que Lleras Restrepo abocó la enmienda en 1968 para fortalecer las herramientas intervencionistas del Esta-

¹⁵ OSPINA, Luis, *Industria y protección en Colombia, 1810-1930*, Medellín, Ed. Oveja Negra, 2a. ed., 1974.

do. Estableció para los gobiernos la obligatoriedad de tramitar ante el legislativo nacional un Plan de Desarrollo cuatrienal a través del cual el Estado dirigiría todos los campos de la economía nacional, convirtiéndolo así en el principal actor económico del país. Estas atribuciones no eran más que la materialización de la concepción entonces vigente, plasmada en la reforma del artículo 32 de la Constitución, cuyo texto modificado estableció:

Artículo 32. Se garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral.

Intervendrá también el Estado, por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular.

Esa tarea se lograría por medio de una serie de “institutos descentralizados”, nombre usado para designar las diversas instituciones interventoras del Estado, que bajo su gobierno se establecieron o se fortalecieron para atender múltiples aspectos de la vida económica, desde la educación y la salud hasta el desarrollo económico, de infraestructura y de comercio exterior. Mientras que entre 1886 y 1939 fueron creados 35 establecimientos o empresas públicas del orden nacional, con un promedio de 7 por década, en los años 40 dicho promedio se elevó a 18, en la década del cincuenta a 32 y en los años sesenta a 43, para desacelerarse luego en la década del setenta, cuando fueron creadas 17 nuevas entidades de este tipo.¹⁶

Paralelamente realizó una profunda transformación en la administración pública mediante un nuevo estatuto administrativo, uno de cuyos apartados estableció grandes restricciones al derecho de asociación de los trabajadores al servicio del Estado, no obstante los frecuentes llamamien-

¹⁶ OCAMPO, José Antonio, (compilador), *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1996.

tos que Lleras Restrepo solía hacer a favorecer a los sectores asalariados en las negociaciones con los empresarios. El enfrentamiento con los sindicatos le acarreó grandes manifestaciones obreras y un paro nacional, no obstante haber nombrado a Antonio Díaz como Ministro de Trabajo, a quien se conoció como el “primer ministro obrero” por su extracción de clase.

Con estas condiciones materiales, la Reforma del 68 pudo profundizar en la tendencia de convertir al Estado en la potencia económica más importante de la sociedad, manejada directa y casi exclusivamente por el Ejecutivo. Sobre esta caracterización, SÁCHICA plantea: “En la dirección dominante de la Carta original, esta enmienda fortaleció al Estado, pero también —y esta crítica es general y fundada— reforzó en forma desmesurada el ejecutivo, apocando aún más al Congreso”.¹⁷

En efecto, el nuevo artículo 76 numeral 4 dio al gobierno la iniciativa exclusiva para la elaboración y presentación del Plan General de Desarrollo lo mismo que en relación con el presupuesto nacional de cada año. A partir de entonces solo serían dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno las leyes sobre inversiones públicas o privadas, participación en las rentas nacionales o transferencia de ellas, creación de servicios a cargo de la nación, aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, etc., con un papel muy pasivo del Congreso de la República.

El ejecutivo fortaleció sus poderes con instituciones jurídicas nuevas, tales como el estado de emergencia económica (art. 122), las leyes-cuadros (art. 76, ords. 9 y 22) y la intervención, como atribución constitucional propia, en el banco de emisión y en las actividades de personas naturales o jurídicas que tuviesen por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado (art. 120, num. 14); además, se le atribuyó la iniciativa exclusiva para la expedición o reforma de leyes de contenido presupuestal, económico, financiero y de estructura de la administración nacional (art. 79).¹⁸

La justificación para consolidar las atribuciones del ejecutivo fueron presentadas por Lleras Restrepo así: “Hay que reafirmar y fortalecer el

¹⁷ SÁCHICA, Luis Carlos, *La de 1886, una Constitución a la medida*, Bogotá, Ed. Temis, 1986.

¹⁸ HENAO, Javier, *Panorama del derecho constitucional colombiano*, Bogotá, Ed. Temis, Colombia, 1998.

régimen presidencial para salvar la democracia. Los gobiernos débiles y anarquizados son el preludio de las dictaduras”.¹⁹

En relación con los planes de desarrollo, que cada gobierno debería ejecutar en su mandato a partir de 1970, debe advertirse que nunca fueron aprobados en el Congreso durante las dos décadas siguientes, debido a que en las tensas negociaciones que hubo en el Congreso en 1968 para la aprobación de la Reforma Constitucional, el gobierno aceptó incluir que en la llamada Comisión del Plan habría una forma de participación que incluiría a los dos partidos tradicionales de Colombia a través de una fórmula tan complicada por los compromisos que nunca se pudo llegar a un acuerdo para su conformación.

De esta manera, los cinco gobiernos entre 1970 y 1990, *mutuo proprio* presentaban a la sociedad al inicio de su mandato un Plan de Desarrollo sin ninguna fuerza legal, solo la que le diera el compromiso del mandatario de turno, si bien daban una idea muy aproximada de las prioridades del gobierno. Solo con la Constitución de 1991 se estableció un mecanismo más flexible para la aprobación de los planes en el Congreso de la República, pero Colombia y el mundo ya transitaban por un camino que les concede apenas sí una importancia secundaria. Pero la aprobación de la Reforma Constitucional del 68 y su contenido mismo tuvieron efectos en el desarrollo político y democrático del país. Se hizo en medio de negociaciones y concesiones al Congreso de la República en asuntos secundarios pero que garantizaban una fuerte ingerencia a sus miembros en las regiones, a cambio de fortalecer el poder del Ejecutivo. Como señala Leal:

La reforma Constitucional, aprobada finalmente por el Congreso gracias a las prebendas económicas y gremiales que le brindó el Ejecutivo, le quitó la tentación al Legislativo de mezclar la política partidista con la política económica. La Reforma le restó al Congreso iniciativa legislativa y lo limitó en el manejo de los asuntos económicos. En el Ejecutivo quedó la responsabilidad del gasto público y la tributación, aparte de que podía legislar transitoriamente a través de la novedosa medida de declarar la emergencia económica.²⁰

¹⁹ HENAO, Javier, *Panorama del derecho constitucional colombiano*, pp. 45.

²⁰ LEAL, Francisco, “El Estado Colombiano: ¿Crisis de Modernización o Modernización Incompleta?”, en MELO, Jorge Orlando (Compilador) *Colombia Hoy*, Bogotá, 1996.

Mares²¹ llega a una conclusión similar: la clase política, en defensa de sus intereses se había convertido en un obstáculo para las reformas económicas que se requerían para el desarrollo del país. Lleras encontró el momento preciso para quitarle el poder al Congreso y dárselo a un grupo de tecnócratas asentados en el Departamento Nacional de Planeación, y el mecanismo fue la Reforma Constitucional de 1968. El escenario favorable lo había creado el mismo Lleras con las medidas económicas de los dos años anteriores gracias a lo cual los cafeteros estaban percibiendo buenos ingresos debido a una favorable tasa de cambio y los industriales las rentas del Estado a través de los subsidios a las exportaciones.

Con ello podía enfrentarse a sectores políticos representantes de formas económicas precapitalistas asentadas esencialmente en el sector rural, salvo los cafeteros como queda indicado. Los sectores favorecidos con las medidas a su turno tenían el control de parte significativa de los medios de comunicación impresos, entre otros *El Tiempo* y *El Espectador*, quizá los más importantes del país.²²

3. *Reforma Agraria*

Otra medida de impacto significativo en la vida nacional fue el impulso a la Reforma Agraria que Lleras Restrepo mismo, en calidad de senador, había promovido como ley de la república en 1961, siguiendo el pensamiento de John Kenneth Galbraith²³ y de algunas experiencias tempranas cuando ocupó uno de sus primeros cargos públicos, la Secretaría de Gobierno del Departamento de Cundinamarca a comienzos de los años 30, cuando tuvo que enfrentarse a un movimiento campesino que exigía se le titulara unas parcelas que habían venido siendo explotadas en tierras de latifundistas ausentitas. Carreño²⁴ indica que Lleras tuvo en cuenta en sus definiciones agrarias en los años 30 las experiencias de la Revolución mexicana y de

²¹ MARES, David, "State Leadership in Economic Policy, pp. 455-473.

²² FONNEGRA, Gabriel, *La Prensa en Colombia*, Bogotá, El Áncora Editores, 1984.

²³ DÍAZ-CALLEJAS, Apolinar, "El problema de la tierra en Colombia, Venezuela y Brasil y la reforma agraria". Nueva Gaceta, Octubre, 2004.

²⁴ CARREÑO, Bernardo, "La reforma agraria: Un sueño inconcluso de Carlos Lleras Restrepo", en: MORALES BENÍTEZ, Otto, *Perfil de un estadista*, Bogotá, s.f.

los *rabassaires* de Cataluña, España, y las reformas que allí introdujo Luis Companys.

En 1968 fue aprobada la ley 1ª de este año, que se proponía dotar de tierras a los arrendatarios y aparceros bajo el acompañamiento del Estado, que además se apoyó en un sector de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC, llamado Línea Armenia, al que dio representación directa en todos los organismos estatales del sector agrario colombiano. “La reacción latifundista fue feroz”, anota Díaz-Callejas,²⁵ uno de los intelectuales de izquierda que se comprometió con la reforma del gobierno.

Pero desde el punto de vista del resto de la izquierda colombiana la Reforma Agraria, tanto en su texto de 1961 como en sus medidas complementarias expedidas durante la administración Lleras Restrepo no pasaba de ser simple reformismo, pues no se establecieron mecanismos precisos y eficaces para entregar la tierra a los campesinos. El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, INCORA, entidad creada en 1961 para agenciar la política, se convirtió en una oficina de compra de terrenos de baja calidad que habían sido invadidos años y décadas atrás y que sus propietarios en muchos casos ya habían dado por perdidos.²⁶

El poco efecto de esta reforma explica que en la política de promoción de exportaciones no tuviera ninguna presencia el pequeño productor agropecuario en la diversificación de las exportaciones, no obstante haberse planteado como una de las metas aumentar la venta internacional de frutas exóticas y hasta de cereales. Sólo los sectores cañero y floricultor, y más adelante el avicultor, pudieron aprovechar las ventajas creadas.

El siguiente presidente, del Partido Conservador, Misael Pastrana (1970-74), aprobó la una nueva ley, a través del llamado Pacto de Chicoral de 1971-1972, que dio al traste con los avances que significó la ley 1ª de 1968.

²⁵ DÍAZ-CALLEJAS, Apolinar, “El problema de la tierra en Colombia”, pp. 94.

²⁶ KALMANOVITZ, Salomón y LÓPEZ, Enrique “La Agricultura en Colombia entre 1950 y 2001”, Borradores de Economía No. 255, Colombia: Banco de la Republica, 2003.

4. *Descentralización administrativa*

Una de las características de la Constitución Política de 1886 era su excesivo centralismo a pesar de que se habló del “centralización política y descentralización administrativa”, aforismo acuñado hacia la época de su expedición. Los gobernadores de los departamentos y los alcaldes de los municipios eran delegados del presidente de la república en las regiones, de libre nombramiento y remoción. Las pocas variaciones que hubo en este esquema en las casi ocho décadas siguientes fueron de índole tributario apuntando a ceder el recaudo y administración de algunos tributos a los entes subnacionales, con destinación específica para atender gastos en salud ante todo.

Si bien las reformas de Carlos Lleras Restrepo apuntaron a vigorizar el poder del ejecutivo –a nivel subnacional se repetía el esquema de primacía del ejecutivo local– fue evidente el impulso que dio a las regiones al establecer un sistema de transferencia de recursos y competencias a los departamentos y municipios que permitió un fortalecimiento de regiones diferentes a la capital del país. El principio rector era que un porcentaje creciente de los ingresos de la nación iría con destinación específica a departamentos y municipios para que estos atendieran directamente la salud y la educación públicas.²⁷ Aunque su reglamentación ocurriría en el siguiente cuatrienio, quedó planteada una forma nueva de relacionarse el centro con las regiones, que poco a poco iría mostrando sus bondades.

5. *La integración latinoamericana*

En varias de las intervenciones en las que Lleras Restrepo actuó como delegado de Colombia ante foros mundiales era frecuente que se refiriera a la necesidad de crear sólidos lazos entre los países de la región para afrontar de manera más efectiva los problemas planteados por el atraso, en la perspectiva de crear economías de escala dado el pequeño tamaño de los mercados nacionales de la región.²⁸

²⁷ AMÉZQUITA ZÁRATE, Pascual & LOMBARDAE, Philip, *Impacto macroeconómico de la descentralización en los departamentos y regiones de Colombia*, Bogotá, Universidad Sergio Arboleda, 1997.

²⁸ LLERAS RESTREPO, Carlos, *Economía internacional y régimen cambiario*, pp. 128.

Luego de ser elegido presidente de Colombia, antes de posesionarse realizó una gira por varios países latinoamericanos para concertar las bases de un acuerdo. Su principal fruto fue haber constituido el Pacto Andino a través del Acuerdo de Cartagena y participar en la redacción de sus principales normas en relación, sobre todo, con la inversión extranjera y el tema arancelario. Como subraya Acosta,²⁹ el gobierno de Lleras logró impulsar no solo el proceso de integración sino además las medidas internas para que los frutos esperados se dieran, como por ejemplo el fortalecimiento de las vías. Fue él el artífice de buena parte de la estructura de Pacto Andino, concebido como un mecanismo para enfrentar las limitaciones del mercado interno de los países que se asociaron.

III. RESULTADOS

En el balance de la obra de Carlos Lleras Restrepo se discute su peso específico en relación con las condiciones internacionales, o para decirlo con la expresión que emplea Díaz-Alejandro³⁰ se trata de establecer si los resultados obtenidos lo fueron debido a la dinámica endógena o a la exógena. Como quedó indicado, el gobierno de Lleras transcurre entre los años finales de la onda expansiva de posguerra que se vivió en todo el planeta y el inicio de una fase recesiva debida a los problemas mencionados atrás. Para sopesar adecuadamente los factores deben tenerse en cuenta tres circunstancias:

1. El manejo cambiario y monetario dado por Lleras fue respuesta a una crisis que se venía larvando desde comienzos de la década y que explotó a poco de iniciado su mandato, pero esta política y el resto de las que se reseñaron atrás tienen un hondo contenido estructural, de manera que sus efectos son de mediano plazo, aunque la estabilización se logró a los pocos meses de expedición del decreto 444 de 1967.
2. El gobierno siguiente, el de Misael Pastrana (1970-74), no introdujo modificaciones sustanciales en el andamiaje construido por

²⁹ ACOSTA, Jaime, "La desintegración andina", Nueva Sociedad, Buenos Aires, 204: 4-13, 2006.

³⁰ DÍAZ-ALEJANDRO, Carlos, "Foreign Trade Regimes and Economic Development", pp. 75.

Lleras (excepción hecha, como se mencionó, de la reforma agraria), pero en cambio sí tuvo unas condiciones internacionales más desfavorables.

3. Finalmente, en el análisis debe tenerse en cuenta que el posterior gobierno, el de Alfonso López Michelsen (1974-1978), inició una amplia liberación comercial, empezó al desmonte de muchas de las reformas de Lleras (excepción hecha del Estatuto cambiario, el decreto 444, que solo se derogaría en 1991) pero además tuvo a su favor la que quizá sea la mayor bonanza vista en los precios internacionales del café, que saltaron de menos de un dólar la libra a 3,5 dólares, hacia mediados de su gobierno.

Aunque la onda expansiva de posguerra se estaba agotando a lo largo del cuatrenio de Lleras el gobierno logró enrumbar al país por un camino que mostró halagüeños resultados a corto y mediano plazo, protuberantes cuando se comparan con lo vivido por el país en los años 1962-66. En este balance favorable coinciden diversos analistas. Así, Pineda anota: “Finalmente, en el período 1966/7-1973/4 se presentó una nueva fase de auge industrial, con un crecimiento promedio del 7.9%, facilitado por una política exitosa de la administración del presidente Carlos Lleras Restrepo”.³¹

De acuerdo con Herrera³², el crecimiento general de la economía, medido a través del PIB muestra que tanto en dólares reales como en corrientes, la etapa de mayor crecimiento fue durante el gobierno de Lleras, siendo la más alta de toda la historia del siglo xx. De igual manera, Mares³³ plantea que los países latinoamericanos fallaron en su transición durante los años sesenta a diferencia de sus similares del Este de Asia, pero indica que Colombia en 1966 inició unos cambios que guiaron una transición “similar aunque no tan dramática” a la del Este asiático.

No hay duda de que una parte importante de ese aceleramiento en el desarrollo nacional estuvo asociada al activo papel que jugó el Estado a tra-

³¹ PINEDA, Saúl, “Apertura Económica y Equidad: Los Retos de Colombia en la década de los años noventa” en Melo, Jorge Orlando (1996) (Compilador) *Colombia Hoy*, Bogotá, 1996

³² HERRERA, Camilo, “(x+m) Colombia 1905-2006-2036” en Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 94, 2008. Texto completo en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/co/>.

³³ MARES, David, “State Leadership in Economic Policy, pp. 455-473.

vés de la nueva normatividad sustentada en la Reforma Constitucional de 1968, a pesar de que, como queda indicado, uno de sus pilares, los Planes de Desarrollo nunca tuvieron vida jurídica durante la vigencia de la Reforma. Pero los poderes dados al Ejecutivo para actuar de muchas maneras en la marcha de la economía estaban ahí, y el gobierno de Lleras Restrepo fue prolijo en su aplicación. Es, guardadas las proporciones, el mismo fenómeno que se vivió en el mundo desarrollado en la “edad de oro” según lo indicado atrás a la luz de los estudios de Maddison, en particular, el papel rector del Estado.

De otra parte, la política monetaria fue saneada logrando bajar las tasas de inflación a un dígito, subrayando que para ese entonces las funciones de la banca central estaban en manos de la Junta Monetaria, ente conformado en su totalidad por agentes del presidente y dirigido por el Ministro de Hacienda, es decir no autónomo como ocurriría desde 1990. Este hecho, sumado al crecimiento general de la economía y de las exportaciones en particular, garantizó cierta estabilidad en el manejo de la tasa de cambio y de las reservas de divisas, haciendo que Colombia fuera caso excepcional, pues mientras tanto América Latina en las décadas del 70 y el 80 padeció fuertes presiones inflacionarias, problemas de pago de deuda y masivas devaluaciones de sus monedas nacionales.

Este ajuste monetario, más notorio frente a la volatilidad, la devaluación frente al dólar y a la gran inflación de los años anteriores, no significó una desaceleración en el crecimiento. De acuerdo con Garay³⁴ hubo una mayor tasa de crecimiento del PIB durante el período de Lleras a la par que menor tasa de inflación, tendencias que empiezan a revertirse en el gobierno de López, hacia 1977.

El conjunto de indicadores macroeconómicos relacionados con el PIB, tanto el total como el industrial, fue muy alentador y da pie a la generalizada afirmación de que el cuatrienio 1966-1970 ha sido uno de los de mejor desempeño en la historia económica nacional, y dio impulso a los años siguientes. La tabla 2 muestra algunos de los indicadores domésticos fundamentales. Para todos los datos analizados se observa que el promedio del período 1967-72 fue superior, en todos los casos, al promedio de todo el pe-

³⁴ GARAY, Jorge, *Colombia: Estructura industrial e internacionalización*, pp. 225.

río 1950-72, en algunos momentos duplicándolo como ocurre en la formación de capital fijo y en otros mucho más que triplicándolo, en particular en relación con la inversión en bienes de capital y en las importaciones.

Tabla 2
Variables domésticas fundamentales

	1950-72	1956-67	1967-72
Crecimiento real del PIB	4.75	4.57	6.08
Crecimiento real de la Manufactura	6.11	5.68	7.62
Formación de capital fijo	3.61	2.64	7.52
Volumen de bienes de capital importados	0.76	0.60	8.01
Producción de bienes de capital	14.25	12.88	19.55
Total de inversión en maquinaria y equipo	2.36	2.40	10.41

Fuente: Díaz-Alejandro³⁵

El auge de las exportaciones menores dio un respiro al problema cambiario y los dólares que ahora llegaban se convirtieron en herramienta que usó el gobierno nacional para adoptar una política monetaria y fiscal más expansiva que se sumaba a la creciente demanda interna y a un gradual proceso de apertura del comercio.³⁶ Debe resaltarse este hecho pues era de suponer una política monetaria contractiva, pero no lo fue, y sin embargo no hubo desborde en los otros indicadores.

Aunque a partir de 1990 se viró hacia la política de internacionalización de la economía (Apertura Económica), a través de rebajas arancelarias, creación de zonas francas y facilidades a las inversiones extranjeras, la contribución de las exportaciones a la conformación del PIB nacional nunca ha sido tan importante como la obtenida en el período 1967-1974.³⁷

En particular para el período bajo examen, la tabla 3 muestra datos interesantes. Aumento significativo de las ventas externas (en dólares), básicamente gracias a las exportaciones menores, pues los ingresos por café no muestran un crecimiento similar y la venta de petróleo cayó. Igualmente pone de presente que medidas en dólares las importaciones crecieron mu-

³⁵ DÍAZ-ALEJANDRO, Carlos, "Foreign Trade Regimes and Economic Development", pp. 118.

³⁶ MARES, David, "State Leadership in Economic Policy", pp. 455-473.

³⁷ GARAY, Jorge, *Colombia: Estructura industrial e internacionalización*, pp. 215.

cho más que las exportaciones. Finalmente, el problema casi secular de la escasez de divisas muestra haber sido superado si se observa el monto de las reservas internacionales, máxime si se contrasta con el crecimiento de las importaciones.

Tabla 3
Aspectos claves del comercio exterior

	1948-1972	1956-1967	1967-1972
Crecimiento de Exportaciones dólares corrientes	1.85	0.30	7.69
Volumen de exportaciones de café	1.04	1.34	0.98
Exportaciones menores registradas, dólares corrientes	8.89	9.02	14.15
Exportaciones de petróleo crudo registradas, dólares corrientes	-1.13	0.05	-6.77
Volumen de mercancías importadas	1.92	0.69	13.72
Reservas internacionales, dólares corrientes	0.88	-7.14	20.67

Fuente: Díaz-Alejandro³⁸

El crecimiento significó una más activa participación del Estado en las rentas nacionales como lo muestran los siguientes datos sobre las finanzas públicas. Es un efecto de doble sentido, de acuerdo con lo que se observa en la tabla 4. Hay un aumento de unas cuatro veces en el gasto público entre 1963 y 1970, similar a los ingresos del mismo Estado. Las fuentes internas fundamentales de financiación del gobierno central también crecieron unas cuatro veces, pero los impuestos de aduana lo hicieron unas seis veces en el mismo lapso, sin que, como queda visto, se afectara el grado de apertura.

³⁸ DÍAZ-ALEJANDRO, Carlos, "Foreign Trade Regimes and Economic Development", pp. 140.

Tabla 4
Algunos indicadores fiscales (1963-74 Millones de pesos corrientes)

Año	Gasto consolidado gobierno central	Ingresos gobierno central	Ingresos por impuestos de aduana	Impuestos a la renta, utilidades e ingresos de capital
1963	4.011	3.236	601	1.683
1964	4.263	4.163	1.320	2.001
1965	4.629	4.412	1.047	2.371
1966	6.094	6.456	2.319	2.689
1967	7.100	7.295	1.517	3.650
1968	10.400	9.737	2.014	4.430
1969	13.500	11.249	2.462	5.910
1970	16.900	13.156	3.523	6.395
1971	20.800	17.166	3.838	8.553
1972	22.000	18.625	3.932	8.376
1973	27.200	25.064	3.747	8.804
1974	33.100	32.459	4.965	10.586

Fuente: Elaboración del autor con datos de Oxford University³⁹

CONCLUSIÓN

Como puede observarse en esta apretada síntesis, no hubo campo de la vida económica, y política por ende, en el cual la administración Lleras Restrepo no hubiese dejado huella, y que se tradujo en un significativo desarrollo del país. Echavarría, fervoroso defensor de las políticas aperturistas que se pusieron en marcha a partir de 1990 en Colombia, analizando el proceso de desindustrialización vivido en el país en la segunda mitad del siglo xx afirma:

³⁹ OXFORD UNIVERSITY, Database Oxford University 2008, Consultado 5 de febrero de 2008. Disponible en www.oxlad.geh.ox.ac.uk.

La excepción [al estancamiento] se presenta en el período 1967-1974, cuando tanto la industria como la economía global crecieron aceleradamente: se adoptaron importantes políticas para promover las exportaciones industriales y la mayoría de analistas consideran este período como especial en la historia colombiana gracias a los “vientos saludables de la competencia internacional”.⁴⁰

Bajo la administración Lleras Restrepo se consolidó el capitalismo de Estado, lo cual no solo significa un activo papel del Estado en sí mismo sino que se fortaleció el papel de los gremios (Federación de Cafeteros, Asocaña y Asocolflores) en la dirección de la economía.

Como resultado de la promoción de exportaciones menores se disminuyó el peso específico del café en la economía tanto interna como externa, lo cual no obsta para que en los años siguientes nuevamente el grano adquiriera particular importancia debido a los altos precios internacionales que alcanzó en la segunda mitad de los años 70 por cuenta de la caída de la producción en Brasil.

Parte de sus medidas empezaron a ser dismanteladas cuatro años después bajo el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978), en especial las atinentes a la protección del mercado interno, pero sería a partir de los años 90 cuando se aceleró el desmonte del que se conoció como Estado de Bienestar y toda la parafernalia intervencionista y proteccionista y, claro está, arancelaria. En las dos décadas de existencia las políticas lleristas permitieron que la economía colombiana adquiriera una importante dinámica. Las reformas emprendidas durante la administración Lleras y su impacto económico, sirvieron como colchón de seguridad para enfrentar la “Década Perdida”.

Fecha de recepción: 2 de mayo de 2015



Fecha de aprobación: 24 de agosto de 2015

⁴⁰ ECHAVARRÍA, Juan & VILLAMIZAR, Mauricio, “El Proceso Colombiano de Desindustrialización”, Bogotá, Borradores Banco de la República, 361, 2006.