

LA ALIANZA PARA EL PROGRESO EN COLOMBIA*

Diana Marcela Rojas**

RESUMEN

El presente artículo analiza la manera como se implementó y desarrolló el programa de la Alianza para el Progreso en Colombia con el fin de establecer hasta qué punto y de qué manera este tipo de intervención externa por parte de Estados Unidos tuvo o no incidencia en el proceso de construcción y transformación de la arquitectura institucional del país durante los años sesenta.

Para ello se presentan los fundamentos de la Alianza para el Progreso a partir del análisis de la política de Estados Unidos hacia América Latina en los inicios de la guerra fría, a continuación se examina en detalle la experiencia de aplicación de la Alianza para el Progreso en Colombia a lo largo de la década de los 60. Finalmente, se avanza sobre los resultados del programa y sus implicaciones en la comprensión de la intervención internacional en el proceso de construcción estatal en Colombia.

Palabras clave: Ayuda externa estadounidense, Alianza para el Progreso, relaciones Colombia-Estados Unidos, desarrollo económico.

ALLIANCE FOR PROGRESS IN COLOMBIA

SUMMARY

The present article analyzes the way in which the program Alliance For Progress was implemented and executed in Colombia, with the aim of establishing to what extent and how this kind of external intervention by The United States had or not an effect on the process of construction and transformation of the country's institutional architecture during the sixties.

To such aim, the basis of Alliance For Progress, starting from the analysis of the U.S. foreign policy toward Latin America in the early years of the Cold War, is presented. Then, the implementation of Alliance For Progress in Colombia through the 60s is examined. Finally, a turn is made, from the results of the program and its implications to the understanding of international intervention within the process of state construction in Colombia.

Key words: North American foreign aid, Alliance For Progress, Colombia - United States relations, economic development.

Fecha de recepción: 22/08/2010

Fecha de aprobación: 21/09/2010

* El presente artículo es una síntesis del trabajo de investigación "La ayuda estadounidense hacia Colombia: elementos para un análisis comparado entre la Alianza para el Progreso y el Plan Colombia", investigación realizada bajo los auspicios del Programa de becas CLACSO-Asdi para investigadores de América Latina y el Caribe.

**Docente e investigadora del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

INTRODUCCIÓN

El peso y la relevancia de los factores internacionales en el proceso de formación del estado colombiano a lo largo de estos dos siglos ha ocupado un lugar más bien secundario en la historiografía colombiana; en la mayor parte de los casos la referencias a actores y dinámicas internacionales aparecen como contextos generales dentro de los cuales se enmarca el transcurrir nacional. Son aún pocos los trabajos que analizan en detalle el entrelazamiento entre la política doméstica y las dinámicas internacionales en la perspectiva de establecer hasta qué punto y de qué modo los factores externos han contribuido a moldear la arquitectura institucional del país. La mayoría de tales trabajos se han desarrollado sobretodo en relación con los temas económicos mientras que la producción académica ha sido mucho menor en relación con los asuntos militares y de seguridad así como en los políticos y sociales.

Dada su preponderancia y particularidad de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia a lo largo del siglo XX, el análisis de la política estadounidense hacia el país, sus motivaciones, orientaciones y resultados proporciona elementos valiosos para entender de qué manera la intervención internacional incide en el proceso de construcción estatal nacional. Esta influencia se ha establecido a través de la definición de agendas de políticas públicas, la fijación de parámetros de acción estatal, la financiación de programas tanto de ayuda militar como de desarrollo económico o de asistencia social, e incluso la fijación de reglas de juego del sistema político.

[92]

Uno de los instrumentos esenciales en el ejercicio de la intervención por parte de Estados Unidos hacia América Latina se ha dado a través de la ayuda externa proporcionada a los gobiernos de la región en forma de préstamos y donaciones. El análisis de la evolución de la ayuda de Estados Unidos hacia Colombia muestra cómo la APP y el Plan Colombia constituyen los dos casos en los que se presentó un aumento muy importante de la asistencia que reflejan la intensificación de la intervención en estos dos momentos. (Ver anexo, gráfico 1.)

La Alianza para el Progreso fue un programa de ayuda externa propuesto por Estados Unidos para América Latina con el fin de crear condiciones para el desarrollo y la estabilidad política en el continente durante los años sesenta. Con este programa Estados Unidos inaugura un tipo de intervención sistemática, a largo plazo y a escala regional, con miras a orientar el cambio social en América Latina e impedir el avance del comunismo en el marco de la guerra fría.

La manera como se concibió, implementó y modificó esta estrategia, así como sus resultados, arroja interesantes lecciones acerca de la tentativa de controlar de manera consciente y sistemática el cambio social a la manera de una “ingeniería social”. La experiencia de la APP en Colombia nos permite hoy ver en perspectiva las posibilidades y las limitaciones de este tipo de intervención internacional y establecer, tanto a nivel de contenido como a nivel metodológico, elementos comparativos que pueden resultar útiles para analizar la experiencia más reciente del Plan Colombia, así como el tipo de intervención que éste implica.

El objetivo del presente artículo es entonces analizar la manera como se implementó y desarrolló la Alianza para el Progreso en Colombia con el fin de establecer hasta qué punto y de qué manera este tipo de intervención externa por parte de Estados Unidos tuvo o no incidencia en el proceso de construcción y transformación de la arquitectura institucional del país durante los años sesenta. Así, como hipótesis central sostenemos que, *con la experiencia de la aplicación de la Alianza para el Progreso en Colombia, Estados Unidos estableció un laboratorio para una política de intervención dirigida a*

orientar y promover el proceso de “construcción estatal” en los países subdesarrollados, bajo los parámetros, intereses y valores estadounidenses; sin embargo, esta pretensión de alcanzar un estadio de desarrollo económico y un avance democrático significativo en el plazo de una década se vio rápidamente obstaculizada por el desconocimiento de las particularidades nacionales, la simplificación del diagnóstico de partida y las complejidades de la política doméstica tanto en Estados Unidos como en Colombia.

El trabajo se desarrolla en tres partes: en la primera se presentan los fundamentos de la Alianza para el Progreso a partir del análisis de la política de Estados Unidos hacia América Latina en los inicios de la guerra fría. En la segunda parte se examina en detalle la experiencia de aplicación de la Alianza para el Progreso en Colombia a lo largo de la década de los años sesenta. Finalmente, se avanza sobre los resultados del programa y sus implicaciones en la comprensión de la intervención internacional en el proceso de construcción estatal en Colombia.

LOS FUNDAMENTOS DE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO

En la concepción, formulación y desarrollo de la APP se conjugaron varios elementos entre los que se destacan el legado de la administración Eisenhower, la influencia de los teóricos de la modernización, y las ideas y energía del gobierno de Kennedy.

Al surgir como potencia mundial dominante, una vez terminada la II Guerra Mundial, los asuntos hemisféricos en la agenda de política exterior estadounidense se vieron subordinados a los desafíos y las ambiciones del ejercicio de un poder global. Será fundamentalmente por la lógica de suma cero que establece la competencia mundial debido a la definición de esferas de influencia entre las dos superpotencias que Estados Unidos vaya perfilando de manera cada vez más consciente y sistemática una política de intervención como “nation-building”; primero, a finales de los años cuarenta con la reconstrucción de sociedades industrializadas y modernas devastadas por la guerra en Europa y Japón a través del Plan Marshall, luego durante la década de los años cincuenta en el proceso de descolonización en Asia y, posteriormente, a principios de los años sesenta en relación con el desarrollo económico y la estabilidad política en América Latina. Aunque en contextos diversos y con connotaciones distintas, en estos casos la intervención como construcción nacional se construye bajo el supuesto de que las condiciones económicas y políticas internas de los países intervenidos conciernen directamente la seguridad nacional de Estados Unidos.

[93]

La guerra fría hace eclosión en América latina

Durante su primer mandato (1953-1957), la administración Eisenhower concentró sus esfuerzos en las regiones aledañas a la URSS y China, -Irán, Corea y Formosa- dejando en un plano secundario el hemisferio occidental; no obstante durante su segundo mandato (1957-1961), en Washington se reconocerá la necesidad de un programa de ayuda económica que oriente las reformas sociales y políticas que reclaman las naciones latinoamericanas (ver anexo, gráfico 2). Este cambio será motivado fundamentalmente por el agitado ambiente social y político y las perspectivas de transformación social de los países de la región así como por el triunfo de la revolución cubana hacia finales de la década.

En efecto, América Latina estaba viviendo una verdadera “revolución de las expectativas” en la que las aspiraciones por democracia, industrialización, y aumento en los estándares de vida superaba la capacidad de los estados para satisfacerlas. Fue así como a lo largo de la década de los años cincuenta surgió una generación de líderes reformistas, cada vez más conscientes de la

necesidad de cambios sociales y de una mejora sustancial en las condiciones de vida de la población. Líderes como Juscelino Kubitschek en Brasil, Hernán Siles Zuazo en Bolivia, Rómulo Betancourt en Venezuela, y Alberto Lleras Camargo en Colombia, hicieron un llamado a Washington para establecer programas de ayuda al desarrollo bajo el argumento de que el crecimiento económico era la mejor manera de combatir el comunismo.

El estallido de la revolución cubana, en enero de 1959, terminaría por convencer a Estados Unidos de la necesidad de ofrecer una alternativa al modelo soviético de desarrollo y reforma social. Las resonancias de la revolución cubana se hicieron sentir en la eclosión de movimientos políticos de izquierda en Colombia, Venezuela, República Dominicana y Panamá, que propugnaban por una revuelta social armada. Así, para finales de los años cincuenta, Estados Unidos va a incorporar en su proyecto político global las expectativas latinoamericanas de ayuda para el desarrollo económico y la modernización de sus sociedades que terminará por concretarse en el Programa de la Alianza para el Progreso de la década siguiente. En buena medida ello será posible debido al fuerte vínculo que establece la rivalidad bipolar entre seguridad, estabilidad política y desarrollo económico.

Así, con la llegada de Kennedy a la presidencia de Estados Unidos en enero de 1961, América Latina se convirtió en un escenario central de la guerra fría. Decidida a impedir una segunda Cuba, la nueva administración se planteó la necesidad de formular un programa para transformar el conjunto de la región; se trataba de una iniciativa de largo plazo que buscaría promover la reforma política, la prosperidad económica y la creación de nuevos valores culturales a través de la ampliación en los montos y los objetivos de la ayuda externa estadounidense. Con la APP, la administración Kennedy buscaba promover la idea de un nuevo comienzo en las relaciones interamericanas que dejaba atrás las intervenciones militares directas y el apoyo a los regímenes autoritarios.

[94]

Kennedy, al igual que sus contemporáneos estaba convencido de la teoría del dominó y consideraba que Estados Unidos debía confrontar con decisión la expansión soviética en todo el mundo. Desde esta visión, la revolución representaba una peligrosa amenaza que le abría las puertas de los países más pobres al comunismo. La respuesta debía centrarse en resolver los problemas de descolonización, desarrollo y la dinámica del cambio social global. Se trataba entonces de establecer programas que proporcionaran ayuda exterior, asesoramiento científico, personal capacitado y una combinación de planificación agrícola e industrial, para demostrarles a los “países emergentes” que siguiendo la concepción liberal y capitalista el desarrollo económico podía aliviar la pobreza y mejorar sus niveles de vida de modo más ordenado y pacífico que la alternativa comunista.

La teoría de la modernización

La APP encuentra su fundamentación conceptual en la teoría de la modernización; dicha teoría fue formulada desde la academia estadounidense y sentó las bases de una estructura para el cambio social en oposición al peligro de la subversión comunista. La modernización no era sólo un modelo académico sino un proyecto político que le permitiría a Estados Unidos orientar, dirigir y controlar el cambio social global: “la modernización fue también una ideología, un marco conceptual que articulaba un conjunto de suposiciones sobre la naturaleza de la sociedad estadounidense y su capacidad para transformar un mundo que percibía tanto materialmente como culturalmente deficiente.” (Latham, Michael 2000: 5).

Utilizando las herramientas analíticas de las ciencias sociales de la época, los principales ideólogos y encargados de traducir esas ideas en recomendaciones políticas fueron W. Rostow, Lucian Pye, Daniel Lerner, Gabriel Almond, and James Coleman quienes a través de sus obras establecieron las premisas básicas de la teoría de la modernización:¹

- 1) Las sociedades “ tradicionales ” y “ modernas ” están separadas por una fuerte dicotomía.
- 2) Los cambios económicos, políticos y sociales son interdependientes y integrados.
- 3) El desarrollo consiste en un único camino lineal que conduce hacia un estado moderno.
- 4) El progreso del desarrollo de las sociedades atrasadas se puede acelerar considerablemente a través del contacto con los países desarrollados.

Según esta concepción, el desarrollo es simétrico a la emergencia y a la consolidación de un sector moderno que debe progresivamente imponerse y absorber el sector tradicional a través de un proceso de autonomización de las instituciones, de secularización de la cultura, de diferenciación social, especialización de los roles y las funciones, de división del trabajo y de aumento de las inversiones. (Peemans Jean-Philippe, 2002:46).

En las teorías de la modernización de los años 50 y 60 el problema del cambio social se traduce en la búsqueda de una tipología general de la transición que permita fomentar el paso de las sociedades tradicionales (preindustriales) a las sociedades modernas (industriales). El asunto radicaba en establecer las diferentes etapas que llevarán de una sociedad tradicional a una moderna, así como de identificar los elementos que permitirían orientar el cambio hacia la modernización. Este proceso de transformación podría ser inducido a través de un programa de ingeniería social aplicable a los países del Tercer Mundo que consistía en una serie de cambios integralmente relacionados en la organización económica, las estructuras políticas y sistemas de valores sociales.

[95]

Basado en esta visión, el proyecto modernizante que se fue abriendo camino en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial distinguía entre las regiones avanzadas y las retrasadas, en donde Estados Unidos constituía la “ cima de la modernidad ” con la “ misión de transformar un mundo necesitado de aprender la lección es que sólo América podía enseñar ”. No obstante, no se trataba sólo de “ exhortar ” a los países atrasados a emular el camino del éxito, era preciso elaborar un sofisticado dispositivo burocrático que, alimentado desde las universidades y centros de pensamiento estadounidenses, contara con cuantiosos recursos para la ayuda externa que pudiera proporcionar los recursos materiales, el conocimiento técnico y la motivación ideológica para llevar a cambio las transformaciones requeridas.

Este proyecto se concretó en la decisión Kennedy de crear el *Latin American TaskForce*² el cual siguiendo el enfoque de la teoría de la modernización, propone mover las sociedades “ tradicionales ” hacia sociedades “ modernas ” por medio del incentivo a la realización simultánea de programas sociales, crecimiento económico y reformas políticas. Retomando los planteamientos de Rostow,

¹ Las principales obras de estos autores fueron: Rostow, W.W. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960. Pye, Lucian W.; *Politics, Personality, and Nation Building: Burma's Search for Identity*. New Haven: Yale University Press, 1962. Lerner, Daniel. *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East*. New York: Free Press, 1958. Almond, Gabriel, and James S. Coleman, eds. *The Politics of Developing Areas*. Princeton: Princeton University Press, 1960.

² El grupo de expertos estaba conformado por Lincoln Gordon, economista de Harvard; Adolf Berle, veterano del New Deal, Robert Alexander, economista de Rutgers; Arthur Whitaker, historiador de la U. de Pennsylvania; Teodoro Moscoso y Arturo Morales Carrión, expertos puertorriqueños en desarrollo. (Report from the Task Force on Immediate Latin American Problems to President-elect Kennedy Washington, January 4, 1961 y Memorandum of Meeting 1/LATF-M/1 Washington, February 2, 1961).

el diagnóstico del grupo sostenía que la mayor parte de la región, particularmente los países suramericanos más grandes, al contar con una creciente clase media, una base industrial importante, y tener aspiraciones democráticas, ya reunían las condiciones de la etapa previa al despegue. Lo que se requería era darle el impulso necesario a la región para dar ese salto adelante por medio de la inversión en la industria, la estabilización de los acuerdos sobre la producción agrícola, el apoyo a la reforma agraria, la financiación de programas sociales, y la promoción de regímenes democráticos. Estas políticas se sustentarían en el ascenso de las clases medias urbanas quienes serían los agentes del proceso de modernización económica, de redistribución social y de democratización.

La APP entra en escena

Del diagnóstico y las recomendaciones del *Latin American TaskForce*³ surge el programa de Alianza para el Progreso, el cual fue anunciado por el presidente Kennedy el 13 de marzo de 1961 ante el cuerpo diplomático latinoamericano reunido para la ocasión en la Casa Blanca. Allí el mandatario vaticinó que para finales de la década, “el nivel de vida de cada familia americana irá en aumento, la educación básica estará disponible para todos, el hambre será una experiencia olvidada, ya habrá pasado la necesidad de una ayuda externa masiva, y la mayoría de naciones habrán entrado en un período de crecimiento autónomo y, aunque todavía habrá mucho por hacer, cada República americana dirigirá su propia revolución y su propia esperanza y progreso.”(Kennedy, 13 marzo, 1961).

[96]

El lanzamiento oficial del programa se realiza en la reunión de Punta del Este, Uruguay, en agosto de 1961. Retomando varios de los planteamientos de la Operación Pan América de Kubitschek y del Acta de Bogotá de 1960, los diplomáticos reunidos redactaron un documento que consignaba los objetivos de la Alianza para el Progreso. La Carta de Punta del Este fue firmada por todos los miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), exceptuando a Cuba.

La declaración inicial de la Carta establece que “el propósito de la Alianza para el Progreso es canalizar todas la energía del pueblo y los gobiernos de las repúblicas americanas en un gran esfuerzo cooperativo para acelerar el desarrollo económico y social de los países participantes de América Latina, de manera que puedan alcanzar los niveles máximos de bienestar, con igualdad de oportunidades para todos, en sociedades democráticas adaptadas a sus propias necesidades y deseos”⁴.

Allí se plantean como objetivos de la APP en una década los siguientes puntos:

- Alcanzar una tasa de crecimiento anual mínima del 2.5% per cápita.
- Distribuir de manera más equitativa del ingreso nacional así como dedicar una mayor proporción del producto nacional a la inversión.
- Diversificar las estructuras de las economías nacionales y promover las exportaciones.
- Acelerar el proceso de industrialización.

³ Draft Memorandum From the Consultant to the Task Force on Latin America (Gordon) to the President's Assistant Special Counsel (Goodwin)/1/ Washington, March 6, 1961. Las bases de la APP fueron formuladas como un listado inicial al Consejo nacional de Seguridad a finales de marzo de 1961. Memorandum by the Acting Executive Secretary of the National Security Council (Smith)/1/ “Checklist of Programs and Actions to implement the ten-year Plan for The Americas”. Washington, March 20, 1961. Kennedy Library, National Security Files, LatinAmerica.

⁴ El texto completo de la Carta de Punta del Este de 1961 está disponible en: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam16.asp

- Aumentar el nivel de la productividad agrícola.
- Implementar programas de reforma agraria
- Eliminar el analfabetismo adulto y, para 1970, asegurar como mínimo un acceso de seis años de educación primaria para cada niño en edad escolar; modernizar y expandir la educación media, vocacional y superior.
- Incrementar la esperanza de vida al menos en cinco años así como mejorar las medidas de saneamiento y la atención en salud a la población.
- Incrementar los planes de vivienda de bajo costo.
- Mantener el nivel de precios estable e impedir la inflación o la deflación.
- Fortalecer los acuerdos de integración económica regional.
- Evitar las excesivas fluctuaciones en los montos de divisas derivadas de la exportación de los productos primarios y adoptar las medidas necesarias para facilitar el acceso de las exportaciones latinoamericanas a los mercados internacionales.

Para alcanzar estos objetivos, los países se comprometen a formular planes nacionales de desarrollo orientados a implementar las reformas requeridas de modo tal que garanticen el crecimiento económico, el aumento en los niveles de vida de las poblaciones y el establecimiento de los principios democráticos. Se dio un plazo de 18 meses para la presentación de los planes de desarrollo. Por su parte, Estados Unidos se compromete a otorgar U\$ 1.000 millones de fondos públicos durante el primer año y 20.000 millones más en ayuda que combinaría la inversión privada con el crédito internacional a lo largo de una década.

Además de estos recursos, la administración Kennedy se propuso proporcionar la experticia necesaria para formular los planes de desarrollo y diseñar los programas de reforma. No obstante, no se trataba únicamente de una transferencia de habilidades técnicas sino del desarrollo de una verdadera “ingeniería institucional” implementada a través de “expertos contratados en acuerdo con los gobiernos para trabajar bajo su dirección con el objetivo de preparar los proyectos de inversión, las investigaciones de campo y los programas en los temas de reforma agraria, desarrollo rural, salud cooperativas, vivienda, educación, entrenamiento profesional e impuestos. En tanto agentes para el cambio fundamental, se esperaba que los consejeros estadounidenses analizaran por completo una sociedad como una unidad integrada e identificaran las precondiciones necesarias para el rápido avance.” (Latham, 2000: 83).

[97]

Una vez formulados, los proyectos de desarrollo eran sometidos a la misión de la *Agency for International Development* (AID) en cada país, quien establecía su viabilidad y concordancia con los planes nacionales de desarrollo. Luego, los comités encargados de la ayuda financiera y monetaria en Washington aprobaban los acuerdos para el otorgamiento de los préstamos. Se creó a su vez un panel de nueve expertos denominado los “Hombres Sabios” quienes se encargarían de examinar los planes nacionales de desarrollo propuestos por los estados y hacer las recomendaciones a las agencias encargadas de los desembolsos.

Sin embargo, la APP debía aparecer como un programa de esfuerzos compartidos en los que los países latinoamericanos tendrían voz y voto. Muestra de ello fue el enfoque de “autoayuda” de acuerdo con el cual la ayuda estadounidense no estaba orientada por sí misma a resolver los problemas generados por la pobreza y la inequidad sino a generar un estímulo a los esfuerzos nacionales para emprender las reformas.

Dado que para Estados Unidos la APP era la manera de presentar una alternativa creíble de cambio social frente al modelo ofrecido por la URSS, era preciso mostrar que el programa estaba siendo exitoso y bien aceptado por los países latinoamericanos. Al manifestar una disposición clara en cumplir con los requisitos y formar parte del programa, Colombia se convirtió en un laboratorio de aplicación de una de las formas más intensivas de intervención por parte de Estados Unidos.

COLOMBIA EN LA ALIANZA PARA EL PROGRESO

Colombia fue el segundo país receptor de la ayuda estadounidense bajo APP después de Brasil y prácticamente a la par de Chile; entre 1961 y 1969 Colombia recibió US\$ 885 millones correspondientes al 12% del total de los recursos entregados por el programa en América latina, mientras Brasil representó el 30% (ver anexo, gráfico 3). Entre 1961 y 1973 la ayuda estadounidense para el país había ascendido a U\$ 1.396 millones, de los cuales el 90% correspondió a ayuda económica y el 10% a asistencia militar. Entre 1961 y 1973 Colombia ocupó en promedio el puesto 13 como receptor de ayuda estadounidense a nivel mundial y el puesto 2 en América Latina (ver anexo, gráficos 4 y 5). ¿Qué es lo que explica que Colombia hubiese ocupado este lugar prominente en la APP pese a no enfrentar una amenaza inminente de avance del comunismo ni tener uno de los mayores índices de pobreza de la región?

Colombia como vitrina de la APP

[98]

Un año después de haber sido lanzada oficialmente la APP reinaba en América latina un ambiente de inestabilidad; los golpes de estado militares en Argentina y Perú, el cambio de gobierno en Brasil y la parálisis chilena bajo Frei hacían que Washington no fuera muy optimista frente a los avances del programa en la región. Los países que habían demostrado voluntad y capacidad como Venezuela y México no necesitaban de la ayuda estadounidense para emprender las reformas; Colombia aparecía entonces como el único país grande de América Latina que necesitaba la ayuda y en donde esta podía ser eficaz.

Colombia se convirtió entonces en la “vitrina” de la APP en virtud de tres factores: la condición de aliado incondicional de Estados Unidos, la voluntad política de llevar a cabo las reformas y la necesidad en Washington de mostrar resultados.

En primer lugar, desde los años veinte y una vez superado el conflicto suscitado por la pérdida de Panamá, Colombia formuló la denominada doctrina del “Respice Polum”, mirar a la estrella polar, según la cual los intereses colombianos se verían mejor servidos si el país mantenía una actitud de amistad y cooperación con Estados Unidos de manera consistente. Esta postura se acentuó desde finales de la II Guerra Mundial cuando Colombia envió un batallón a combatir al lado de Estados Unidos en la guerra de Corea. (Rodríguez Hernández, 2006). Además, los gobiernos colombianos a lo largo de la década de los 50 se afanaron por cumplir con los requerimientos de los organismos financieros internacionales y el Departamento de Estado a fin de acceder al crédito externo. En Washington, Colombia era percibida como un aliado firme en la lucha contra el comunismo ya que había encabezado las iniciativas para condenar la revolución cubana y aislar al régimen castrista de la región.

En segundo lugar, Colombia, con el inicio del Frente Nacional y bajo el liderazgo de Albero Lleras Camargo, había asumido la necesidad de emprender reformas de envergadura para, de una parte, impulsar el proceso de industrialización bajo el modelo de sustitución de importaciones, y de otra,

lograr la pacificación del país luego de una década de confrontación política violenta. Por último, fue el propio interés de la administración Kennedy lo que llevó a escoger a Colombia como “show case” de su política de ayuda hacia América Latina. Ante las dificultades, tanto de índole doméstica, como en los países latinoamericanos para lograr hacer despegar la APP y empezar a mostrar resultados, Estados Unidos decidió concentrar sus esfuerzos en aquellos países que podían ofrecer una relativa estabilidad y confiabilidad para la aplicación del programa y avanzar en su desarrollo económico. Colombia contaba un sector privado vigoroso y una élite relativamente progresiva, su base industrial era sobrepasada solamente por Argentina, Brasil y México.

Mientras en Chile y Brasil las motivaciones de EEUU para enviar la ayuda estuvieron basadas en la necesidad de apoyar a líderes reformistas y cercanos a Washington, ya fuese para alcanzar el poder o para mantenerse en él, en el caso colombiano, el objetivo primordial era más bien ayudar al país a establecer una economía saludable de modo tal que sirviera de laboratorio con posibilidades de éxito para justificar la APP (Taffet, 2007:150).

Colombia además tuvo una participación de primera línea tanto en la conformación del sistema interamericano como en la formulación de los planteamientos que desde América latina servirían de base a la APP. Siendo presidente de Colombia, Alberto Lleras Camargo retomó la idea del presidente Kubistcshek sobre la Operación Panamericana, el expresidente colombiano Alfonso López Pumarejo presidió el Comité de los 21⁵ mientras que el ex ministro de hacienda, Hernando Agudelo Villa formó parte del Comité de los Nueve Sabios y Carlos Sanz de Santamaría fue el primer presidente del Consejo Interamericano de la Alianza para el Progreso. (Tirado Mejía, 1998: 139).

En su mayor parte, los años de la Alianza para el Progreso en Colombia van a coincidir con el Frente Nacional (FN). Durante este periodo se pueden distinguir tres momentos: el primero se caracterizará por ser una etapa de optimismo y de grandes expectativas por la formulación e implementación de la APP. El segundo momento corresponde a una situación de crisis y de desgaste del régimen; y el tercero, que podría firmarse son los años del realismo, se presenta un avance en las reformas, evidenciando los logros y las limitaciones del programa de desarrollo auspiciado por Estados Unidos.

Primera etapa: Los años de las expectativas

El primer presidente del FN fue Alberto Lleras Camargo (1958-1962); su visión y liderazgo serán cruciales en la implementación de la APP tanto a nivel hemisférico como en el país.

A excepción del presidente venezolano Rómulo Betancourt, Lleras Camargo fue considerado el más agresivamente anticomunista⁶, anti-comunista y pro-norteamericano líder democrático en América Latina durante este período. (Taffet 2007: 153). En concordancia con la visión que se abría paso en la administración estadounidense, Lleras Camargo creía que el propósito continental anticomunista resultaba prioritario dada la amenaza que representaba el triunfo de la Revolución Cubana; advirtió acerca del inminente peligro de una revolución en algunos lugares

⁵ El Comité de los 21 fue creado en septiembre de 1958 en el marco del Consejo de la OEA para que estudiara la formulación de nuevas medidas de cooperación económica, las propuestas del Comité se plasmaron en el Acta de Bogotá en septiembre de 1960.

⁶ Lleras Camargo jugó un papel central en la Conferencia de Punta del Este de enero de 1962 en la que se expulsó a Cuba de la OEA. (Berle, Adolf A. 7/6/1967: 28 y 38).

de la región caracterizados por su atraso y subdesarrollo, síntomas de inconformidad popular, miseria e injusticia para los más pobres y el difícil ascenso social de las clases medias. (Pinzón de Lewin 2007:202) Con esta preocupación y su empeño por la vigencia de la OEA Lleras Camargo respaldó la propuesta de Kubitschek de una operación Panamericana y concentró sus esfuerzos en buscar el respaldo de Washington en esta empresa.

En abril de 1960 el presidente Lleras Camargo fue recibido en Estados Unidos como el líder más importante de América Latina; allí se dirigió al Congreso de los Estados Unidos en una sesión conjunta, y sostuvo:

“¿Qué debemos hacer por América Latina? A todos les he dicho lo mismo, y me han pedido que lo repita en la más alta tribuna de vuestra nación: ayudar a esos pueblos a salir de la etapa final de su subdesarrollo, pero antes de que su atraso se convierta en una marcha atrás, en una desbandada, en un desastre histórico [...] Necesitan estos pueblos, y no de cualquier manera sino con urgencia y amplitud, una ayuda exterior que debería tener específicamente la forma de crédito para la empresa inaplazable y remunerativa de su desarrollo económico. Si los principios de la libre empresa y de la iniciativa privada, y los que fundamentan la organización política del hemisferio son ciertos, en diez, quince o veinte años, con un gran impulso dado por el capital extranjero a los Estados latinoamericanos, el hemisferio entero puede ser inexpugnable por su prosperidad a cualquier intento de anarquizarlo para promover la dominación de una política extraña”. (Lleras Camargo, 1960).

[100]

Los aires de renovación de las relaciones interamericanas y el entusiasmo en Colombia por la APP se pusieron de manifiesto en la visita del presidente de John F. Kennedy a Colombia ocurrida entre el 15 y el 17 de diciembre de 1961. El presidente Kennedy inauguró uno de los programas de vivienda para familias de bajos ingresos en Bogotá que posteriormente sería denominado “Ciudad Kennedy”, y puso la primera piedra de un programa de construcción de escuelas financiadas conjuntamente por el gobierno estadounidense y el colombiano.

Los desafíos al impulso reformista

En el ámbito de la política doméstica, a Lleras Camargo le correspondió la tarea de legitimar y fortalecer el Frente Nacional. No obstante, el talón de Aquiles del sistema radicaba en que el mecanismo de alternancia en el poder alimentaba el faccionalismo y la división interna de los partidos e impedía el juego político de las corrientes opuestas al acuerdo de coalición. Dado que las iniciativas gubernamentales necesitaban para su probación del voto favorable de las dos terceras partes del Senado y la Cámara de Representantes, y que una minoría de un tercio podía paralizar toda iniciativa legislativa, el gobierno se vio obligado a llevar a cabo un lento proceso de transacciones con las diferentes fracciones representadas en el Congreso. Esto hizo que todos los procesos electorales, partir de 1958, fueran una fuente de inestabilidad política. (Silva Luján, 1989: 221).

En el ámbito económico, para finales de la década de los 50, el modelo de sustitución de importaciones inicia una segunda etapa correspondiente a la sustitución de bienes intermedios y de capital, dentro de los límites impuestos por el tamaño y la estructura del mercado interno. El debate en torno al modelo económico se centró en las limitaciones impuestas por la estrechez crónica de divisas y el problema agrario. En relación con la limitación de divisas el diagnóstico provenía de la premisa de que los problemas centrales del desarrollo residían en deficiencias del lado de la oferta: baja capacidad de ahorro y divisas, recursos naturales escasos, etc., por tanto la

acción del estado debía orientarse a cerrar la brecha entre las necesidades crecientes y una oferta restringida de recursos.

Desde los primeros años de la posguerra el manejo macroeconómico se caracterizó así por ciclos cortos de “pare y siga”, es decir, de contracción y expansión. Las fases de crecimiento tendían a generar rápidamente déficit externos considerables, que obligaban al gobierno a adoptar, primero, un control estricto sobre las importaciones y, posteriormente, bajo la presión de organismos internacionales (el FMI, y posteriormente el BIRD y la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos, AID), un programa de estabilización, que incluía una mayor austeridad fiscal y monetaria y una devaluación de la moneda. Esta dinámica generó una fuerte dependencia del crédito externo como mecanismo para financiar los desequilibrios fiscales, lo cual a su vez aumentó la capacidad de intervención en la economía colombiana por parte de Estados Unidos. (Kofas, 2002:38).

Los comienzos del programa

Además de las presiones internacionales y las necesidades internas, las reformas económicas respondían también a la necesidad de mantener el orden social. Consciente de que las desigualdades sociales y económicas se habían profundizado como efecto de las políticas gubernamentales dirigidas a promover el desarrollo industrial, y de que los sectores de oposición estaban ganando terreno en las comunidades campesinas, el gobierno de Lleras Camargo necesitaba una propuesta que le diera credibilidad a su capacidad de actuar por la justicia social y de responder a las expectativas de cambio y de bienestar. De igual modo, la promesa de la redención social del campesino, mediante la redistribución de tierras, hacía parte del proyecto de pacificación de la administración. El influjo de la revolución cubana fue también uno de los factores que hicieron que la clase dirigente colombiana se inclinara a promover un cambio social controlado en el agro. (Silva Luján, 1989: 222). Lleras Camargo impulsó entonces un programa de reforma agraria encaminado a la redistribución de tierras y de colonización de tierras baldías.

[101]

Apoyado pues en el programa de la Alianza para el Progreso, el gobierno colombiano intentará dar respuesta a estos dos imperativos: de un lado, el de la disponibilidad de divisas que respalden la sustitución de bienes intermedios, y de otro, el respaldo político y económico para la implementación de una serie de reformas, como la reforma agraria, orientadas a mejorar los niveles de vida de la población y a distensionar el clima de agitación política.

Con el concurso de la Cepal se elaboraron a principios de los sesenta el Plan General Decenal de Desarrollo (1960-1970) y el Plan Cuatrienal de Inversiones. Este fue el primer plan oficial que se elaboró en el país después de la posguerra dando lugar a la planeación sistemática por parte de los sucesivos gobiernos.⁷

Se estimaba que el Plan de Desarrollo colombiano requería de una entrada neta de capital extranjero de US\$200 millones al año, de los cuales Estados Unidos aportaría el 50%. El respaldo estadounidense también implicaba que la disponibilidad de la ayuda externa para Colombia por parte de otros miembros del Grupo Consultivo del BIRD estaría sujeta al respaldo y la continuidad de la ayuda por parte de Washington. (Field Proposed Program for FY, 1963, Colombia).

⁷ La única excepción ha sido de la Administración Valencia 1962-1966) que aunque no presentó Plan por sentirse de alguna manera cobijado por el plan de Lleras Camargo si formuló algunos proyectos de desarrollo.

El plan fue examinado por el comité de los nueve hombres sabios designados en la Carta de Punta del Este y también, a petición del gobierno colombiano, por el BIRD. El Banco y los hombres sabios concluyeron que los objetivos para la producción y los niveles de la inversión contemplados en el programa eran factibles y promovieron la formación de un consorcio de gobiernos interesados y de agencias internacionales para revisar las necesidades de Colombia para el financiamiento externo de los proyectos de desarrollo y las actividades de crédito coordinadas alrededor de las metas del plan. Para el funcionamiento de este consorcio el Departamento de Estado sugirió la siguiente división de esfuerzos:

Estados Unidos concentrarían su asistencia en los campos de la agricultura, la industria, la vivienda y la administración de impuestos mejorada, con alguna limitada atención a la educación y a la salud pública. El BIRD concentraría su atención en sus campos tradicionales de especialización, a saber, energía y transporte. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) daría atención preferencial a los sistemas de agua y alcantarillado. La OEA proporcionaría asistencia técnica y ayuda financiera modesta en el campo de la planeación y de los impuestos para el desarrollo. Finalmente, los participantes del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) darían atención primaria a los proyectos específicos e industrias específicas en las cuales los países tenían especial interés. Sobre la base de estas condiciones, los Estados Unidos podrían emprender un compromiso de 3, 4 o 5 años para suplir a través de préstamos para el desarrollo un 50 por ciento del financiamiento externo requerido por el programa de desarrollo de Colombia, esto es, una cantidad dentro de la magnitud de US\$60 a US\$80 millones al año. Los Estados Unidos apoyaron al BIRD para tomar la responsabilidad principal de concertar una reunión de posibles participantes en el consorcio, para liderar el financiamiento concertado, y para asesorar a Colombia y los participantes con respecto a la totalidad del programa. (Survey, 1969: 734-35).

[102]

La APP en Colombia se implementó a través de dos componentes: el programa de préstamos y el programa de reformas; en torno a estos dos elementos Estados Unidos evaluará el avance de los sucesivos gobiernos nacionales y decidirá la continuación del programa de apoyo al desarrollo económico.

El programa de préstamos

Uno de los componentes centrales de la APP fue el programa de préstamos, administrado a través de la AID. Es de aclarar que Estados Unidos entrega la ayuda externa a través de dos modalidades, la de donaciones y la de préstamos en condiciones favorables. El programa de préstamos⁸ proporciona medios flexibles tanto para el otorgamiento de una ayuda general a la economía de un país como para influenciar sus políticas económicas. La técnica de liberación en tramos del programa de préstamos significa que estos son efectivamente entregados de acuerdo con el cumplimiento de los compromisos pactados entre los funcionarios estadounidenses y las

⁸ AID define así las distintas modalidades bajo las cuales se otorgan los préstamos orientados a la ayuda al desarrollo: un “programa de préstamo” es un préstamo hecho para apoyar la balanza de pagos de un país haciendo accesibles los dólares para financiar la importación de mercancías de Estados Unidos. durante cierto periodo de tiempo. Aunque el préstamo se acuerda por el monto total se libera generalmente en cuotas (llamadas tramos). Un “préstamo de proyecto” es un préstamo hecho para financiar un proyecto o una actividad específica; es decir, un camino, un sistema de alcantarillado, una presa, construcción de vivienda o un programa de crédito agrícola. Un “préstamo de sector” es un préstamo que apunta al desarrollo de un sector específico de la economía del país que toma prestado; por ejemplo, agricultura o educación. La “asistencia técnica” consiste enteramente en ayuda de subvenciones. La mayor parte del dinero gastado en asistencia técnica es para los sueldos y gastos de los técnicos americanos, pero una proporción menor se utiliza a veces para el equipo de demostración. (“USAID History” http://www.usaid.gov/about_usaid/usaidhist.html Acceso 10 de julio de 2009).

autoridades nacionales para cada uno de los tramos. Para ello también pueden ser tenidas en cuenta otras consideraciones o circunstancias específicas del país receptor. (Survey, 1969: 670).

Entre 1962 y 1969 el programa de préstamos a Colombia administrados por AID ascendió a US\$388 millones. El programa se concentró en la búsqueda de la estabilización económica para controlar la inflación y balancear las cuentas internacionales del país; ello con el fin de alcanzar un nivel adecuado y una distribución apropiada de las importaciones que sirviera de apoyo a la actividad industrial.

A principios de los años sesenta, la situación económica del país era preocupante; la baja en los precios del café, la expansión del gasto fiscal, los problemas en la balanza de pagos⁹ y un inadecuado sistema de impuestos dieron lugar a un déficit presupuestal con financiamiento inflacionario que hizo que el gobierno no pudiera contar con los fondos públicos necesarios para implementar el programa de desarrollo propuesto.

Para paliar la situación, el gobierno de Lleras Camargo pidió a los Estados Unidos US\$120 millones en ayuda financiera en diciembre de 1961, a lo cual Washington respondió que cualquier ayuda en grande dependería de las reformas monetarias y fiscales.

Las reformas

Con la instauración del Frente Nacional a finales de los años cincuenta, el gobierno emprendió una serie de reformas sociales tal y como se planteaba en su plataforma política. Además de las razones económicas y políticas, el impulso reformador se halló también en la perspectiva de acceder a la ayuda exterior de Estados Unidos. De este modo, Colombia se anticipó a los requerimientos establecidos por la APP y se preparó para el enfoque de la “autoayuda”.

[103]

Uno de los asuntos principales del programa de reformas fue la reforma agraria; en el caso colombiano se trató más una política de fomento que un instrumento para transformar la estructura de propiedad en el campo. Durante los primeros 10 años de funcionamiento del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), se adquirieron cerca de 2.300.000 hectáreas, de las cuales sólo 3.400 correspondieron a expropiaciones, y el resto provino de compras, programas de apareceros, extinción de dominio y cesión de tierras. La reforma agraria se sustentaba en una nueva concepción del “problema agrario” del país, en la cual el elemento central era la baja productividad del sector agropecuario y el uso irracional de los suelos. Este diagnóstico condujo a un énfasis creciente en la necesidad de adecuar el sector agropecuario a las exigencias de desarrollo del país en su conjunto.

Además de la reforma agraria, el programa de reformas del Frente Nacional incluyó el fortalecimiento del sindicalismo, una oleada de legislación laboral y una expansión considerable del gasto público social. En el ámbito económico, se profundizó la estrategia de desarrollo que provenía de las décadas anteriores. La nueva política de crédito dio lugar a la creación de la Junta Monetaria, los fondos de fomento y las corporaciones financieras (bancos de desarrollo) y en múltiples medidas que obligaron a los intermediarios financieros a dedicar parte de sus recursos a las prioridades establecidas por el gobierno. Las reformas arancelarias de 1959 y 1964 acentuaron

⁹ El déficit de la balanza de pagos era de casi US\$90 millones en los primeros 10 meses de 1962. Una crisis seria y sostenida de la balanza de pagos era vista como una amenaza a la estabilidad política.

la tendencia proteccionista. La continua escasez de divisas sirvió, además, para mantener un control firme sobre las licencias de importación durante la mayor parte del período, que acentuó el efecto proteccionista del arancel. (Ocampo y Bernal, 1996).

El Frente Nacional significó el comienzo de programas masivos de política social; se estableció por primera vez que al menos el 10% del presupuesto nacional debería ser destinado al financiamiento de la educación primaria; asimismo se implementó el primer programa a gran escala de vivienda popular. Entre 1961 y 1963 se construyeron 131.313 viviendas, la mitad de los cuales fueron para las familias de bajos ingresos. El Gobierno también financió proyectos de agua y alcantarillado que beneficiaban a una población de 3 millones de personas en ciudades pequeñas. Para atender a la población rural se creó la iniciativa comunitaria de “Acción Comunal”, un programa de ayuda a las comunidades que proporcionaba fondos para proyectos locales. Estos esfuerzos por desarrollar los servicios de atención a la población en educación, salud y vivienda se incorporaron posteriormente dentro de los programas de la APP.

Será también para este período que surjan instituciones especializadas que respalden la intervención económica del estado. En 1958 se crean el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación, el primero con la función de formular políticas y el segundo, de elaborar planes y programas; estos organismos se fortalecieron en cumplimiento de los compromisos firmados en la Carta de Punta del Este. La creación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), durante la Administración Valencia, complementó este proceso, ya que se consolidó la conjunción de un consejo de nivel ministerial con un organismo técnico de apoyo que ejercía a su vez las funciones de secretaría del primero.

[104] De otra parte, la aceleración en el ritmo de crecimiento poblacional que vivió Colombia durante los años 50 llevó a una explosión demográfica, la cual, dentro del diagnóstico que sustentaba la APP, era uno de los obstáculos mayores para el desarrollo económico del país. Para resolver el problema se propusieron programas de planificación familiar apoyados por la cooperación técnica y financiera de los Estados Unidos a través de los cuales se abordaron todos los campos relacionados con la planificación poblacional, a saber: la investigación y la información, la formación de recursos humanos, el desarrollo situacional, la creación de la infraestructura de servicios, la educación y difusión de conocimientos sobre métodos y técnicas de planificación familiar así como la distribución subsidiada y aun gratuita de anticonceptivos modernos. Los programas se iniciaron en 1962 en los hospitales universitarios; posteriormente en 1965 se creó PROFAMILIA y en 1967 el Ministerio de Salud incorporó las acciones de planificación familiar a sus programas de salud materno-infantil. (Rueda Plata, 1989: 380).

En relación con el café, principal producto de exportación colombiano, el país había insistido en la necesidad de acuerdos internacionales que permitieran afrontar los problemas de inestabilidad en los precios; hasta ese momento Estados Unidos, principal comprador del café colombiano, había sido reticente a respaldar un convenio que interfiriera con la libre oferta y demanda y elevara artificialmente los precios del café. La APP generó un cambio en la política estadounidense que llevó a este país a apoyar la firma del primer Acuerdo Internacional del Café en 1962. (Santos 1989: 268). Por medio de este acuerdo se estableció un sistema de cuotas para regular el mercado que contó con la participación de países consumidores y productores. El acuerdo estuvo vigente hasta 1968 cuando se firmó un nuevo acuerdo.

A esta primera etapa de impulso reformista y grandes expectativas frente a la APP, siguió un período difícil que llevó incluso a poner en riesgo la continuidad del programa en el país.

Segunda etapa: Los años de la crisis

Para el final del primer mandato del Frente Nacional el descontento popular era generalizado debido a los bajos precios del café y la desaceleración del crecimiento de la industria de sustitución de importaciones, problemas que se amplificaron con el excesivo peso de la deuda pública y con el aumento de la inflación y el desempleo. La promesa del mejoramiento en los niveles de vida y el bienestar social permanecían incumplidas debido a la desaceleración de la economía y los problemas vinculados al déficit fiscal.

Para 1962, las elecciones al congreso de marzo y la elección presidencial de mayo, aparecían como asuntos cruciales para la estabilidad política y las perspectivas de un progreso económico. A los comicios para elegir los representantes al congreso se presentaron dos movimientos políticos que se oponían fuertemente al FN; en ello se reflejaba tanto la tendencia a intensificar el fraccionalismo dentro de los partidos políticos tradicionales como a estimular la creación de terceros partidos. De un lado, se hallaba un grupo liberal denominado Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) liderado por Alfonso López Michelsen; de otro lado, se encontraba el grupo liderado por Gustavo Rojas Pinilla denominado Alianza Nacional Popular (Anapo) que se declaraba como un partido independiente. Dado el avance de las fuerzas políticas opuestas al régimen, la cuestión radicaba en si las facciones favorables (FN) de cada partido podrían alcanzar la mayoría de dos tercios en las elecciones del congreso y después elegir a un presidente pro-Frente Nacional, que tenía que ser un conservador. Los resultados mostraron una tendencia al resquebrajamiento del régimen: aunque sin lograr la mayoría, el voto contra el FN en el congreso pasó de representar el 16.5% del electorado en 1960 a al 23,5% en 1962. De otra parte, y con una alta tasa de abstención, fue elegido el conservador Guillermo León Valencia para el período 1962-1966. (Silva Luján, 1989: 224).

A diferencia de su predecesor, en la percepción estadounidense el presidente Guillermo León Valencia no era considerado un líder idóneo bajo los presupuestos de la APP ni contaba con los conocimientos ni el prestigio para impulsar las reformas. Valencia enfrentó un creciente debilitamiento del FN que dificultó la implementación de los programas de la APP. La estabilidad del régimen que elogiaban los estadounidenses estaba asentada sobre bases frágiles que necesitaban ser recompuestas en permanencia.

Al principio de la nueva administración, el sector externo y las finanzas públicas estaban en problemas. El manejo macroeconómico se hizo cada vez más difícil obligando al gobierno a implementar un programa de austeridad fiscal que revirtió la política expansionista del gobierno de Lleras Camargo.

El crecimiento económico se hizo más irregular que en el período anterior y un poco más lento (4.6% anual entre 1962 y 1966 contra 5.5% entre 1958 y 1962). Además, ante la creciente oferta de mano de obra en las ciudades, el problema del desempleo abierto hizo su primera explosión en Colombia. La tasa de desocupación en Bogotá aumentó del 7 al 8% en 1963-1964 a más del 12% en 1967, y en abril de dicho año superó el 16%. Simultáneamente, en otras ciudades del país (Medellín, Cali, Barranquilla y Manizales), el desempleo alcanzó en este último año niveles del 15 al 18%. (Ocampo y Bernal, 1996).

En diciembre de 1962 Estados Unidos y Colombia firmaron un nuevo programa de préstamo de por US\$60 millones para apoyar la balanza de pagos, pero condicionando el préstamo a las reformas fiscales y monetarias colombianas e insistiendo en el uso de la contraparte en pesos para los proyectos de desarrollo en vez de ayuda presupuestal. Las condiciones incluyeron una depreciación de la tarifa de venta oficial, incrementos en los requisitos para las reservas bancarias y los depósitos por avances de importación, y una nueva legislación tributaria diseñada para asegurar el balance presupuestal con un nivel ampliado de inversión del gobierno consistente con el programa de desarrollo de 10 años de Colombia. (Survey, 1969: 679-80)

Sin embargo, aunque las exigencias del préstamo fueron cumplidas, no dieron los resultados previstos; a pesar de haber sido anunciada, la devaluación se demoró en ser aprobada por el congreso generando pérdida de confianza en el sector privado y una gran fuga de capitales. A su turno, la inversión privada disminuyó debido a las políticas de crédito restrictivas dictadas por el gobierno con miras a la estabilización económica. El aumento en los salarios expandió el gasto público y contribuyó a profundizar el ciclo inflacionario. Para finales de 1963, era claro que las metas del BIRD-OEA aprobadas por el plan de desarrollo de 10 años habían sido demasiado optimistas, y que la inversión estaba por debajo de los niveles proyectados. Por su parte, el ambiente en Estados Unidos se hizo desfavorable pues se cuestionó la manera como se habían utilizado los fondos para el desarrollo y su eficacia, lo cual a su turno endureció las condiciones para su otorgamiento¹⁰.

[106]

En este momento para Estados Unidos comienza a hacerse evidente la dificultad y las contradicciones que implicaba hacer cumplir una política de austeridad mientras se promovía un programa de desarrollo. En el caso de Colombia, ello se hizo más patente ante la debilidad política del régimen, la cual agravó aún más los problemas económicos. Por su parte, la condicionalidad de los préstamos era resentida por el gobierno colombiano como una incomprensión de la psicología y las circunstancias que vivía el país, así como la manifestación de una visión demasiado ortodoxa en el manejo de la política macroeconómica por parte de AID y de los organismos financieros internacionales¹¹.

Para entonces la prioridad del gobierno colombiano era obtener los recursos a través de los préstamos para seguir financiando en la balanza de pagos mientras que para los funcionarios estadounidenses el mayor problema provenía de la manipulación de los tipos de cambio. Para los expertos estadounidenses fijar una tasa de cambio implicaba frenar la actividad económica, resultaba entonces más conveniente devaluar la moneda porque ello aumentaría el comercio y propiciaría la inversión, desde su perspectiva, esa expansión reduciría la necesidad de importaciones y préstamos promoviendo una industria de exportación más diversificada. Pero la devaluación implicaba en el corto plazo un aumento en el precio de los artículos importados traduciéndose en una mayor inflación. Los encargados de formular políticas en los Estados Unidos creían que a largo plazo este choque era necesario. No obstante, la defensa de estas políticas no estaba

¹⁰ En la Ley de ayuda exterior de 1963 el Congreso estadounidense estipula que los fondos de la Alianza no se desviarían hacia propósitos de emergencia de corto plazo tales como operaciones de refuerzo de la balanza de pagos y todo aquello necesario para que el planeamiento financiero sea realizado antes de que un acuerdo de préstamo fuera firmado. Fue subrayada la necesidad de un fundamento adecuado que relacione los fondos de la Alianza para el Progreso al desarrollo económico de largo alcance de países receptores en casos de préstamos no proyectados. (Survey, 1969: 688).

¹¹ Esta posición fue expresada en reiteradas ocasiones por el ministro de hacienda colombiano Carlos Sanz de Santamaría. (Sanz de Santamaría, 1967, 1971). Asimismo el presidente Valencia insistió reiteradamente que la devaluación era políticamente inaceptable y abiertamente tomó posición en contra de ella.

exenta de un interés muy claro por promover las inversiones y el comercio con las empresas estadounidenses (Taffet 2007: 159).

Las perspectivas de éxito de la APP en el país parecen entonces estar cada vez más lejanas y la confianza de Washington en el Frente Nacional había decaído. En un análisis sobre las perspectivas de Colombia a mediados de 1965 preparado por la CIA, el Departamento de Estado, el Departamento de Defensa y el Consejo de Seguridad Nacional se estimó que Valencia había sido un fracaso sombrío (Taffet 2007:165).

Así, mientras el gobierno de Lleras Camargo contó con el respaldo, la legitimidad y la credibilidad interna y externa necesarias, al gobierno de Valencia le tocó el desgaste del Frente Nacional y los efectos de la crisis económica lo cual limitó su margen de maniobra frente a Estados Unidos y los organismos financieros internacionales. La tercera y última etapa de la APP en Colombia corresponde a un período de recuperación en el que aunque el país no logró superar el subdesarrollo si se avanzó en importantes reformas que permitieron un fortalecimiento institucional significativo.

Tercera etapa: Los años del pragmatismo

El ambiente de crisis que imperó durante la mayor parte de la administración Valencia dio paso a una perspectiva más optimista con el nombramiento de Joaquín Vallejo Arbeláez como ministro de hacienda a mediados de 1965. Vallejo anunció un programa de estabilización construido alrededor de la reforma cambiaria, impuestos más altos y una reducción en los gastos del gobierno. Asimismo Estados Unidos atribuyó los resultados negativos de los años anteriores principalmente a fallas en la ejecución de las políticas y puso sus esperanzas en el ministro Vallejo y el candidato liberal Carlos Lleras Restrepo a la presidencia en las elecciones del mayo de 1966, reconociéndolos líderes capaces, con mentalidad desarrollistas.

[107]

De este modo, asumiendo que había llegado la hora de las reformas y que el país se encontraba por fin listo para avanzar por el camino del desarrollo, la asistencia financiera estadounidense junto con la del FMI y la del BIRF fue considerada como crucial para restaurar la confianza pública en el gobierno, su nuevo gabinete y las medidas reformistas. Esta posición se concretó en un paquete de ayuda conjunta.

El desembolso de estos recursos dependió del cumplimiento de los compromisos en torno a la reforma cambiaria, la liberalización de las restricciones a las importaciones y eliminación de los retrasos en los pagos externos, la reducción de los gastos operativos del gobierno, el fomento a la exportación, la reforma tributaria, la implementación de programas desarrollo de la educación y la agricultura, así como la revisión de la administración de impuestos, del impuesto a la renta y la creación de nuevos impuestos.

El plan de estabilización de Vallejo rindió frutos y buena parte de ese éxito se debió a los préstamos externos, sin embargo, la crisis monetaria de finales de 1966 obligó al gobierno de Lleras Restrepo a pedir avances sobre el programa de préstamos para lo cual debía proceder a una nueva devaluación. La respuesta de AID fue negativa porque no podía utilizar los fondos de desarrollo de 40 años para solucionar una crisis de liquidez inmediata; la otra opción que tenía el gobierno colombiano eran los créditos del FMI y los bancos comerciales pero éstos presionaban para que el gobierno hiciera una nueva devaluación de la moneda o bien volviera al sistema de tipos de cambio múltiples.

En una declaración pública, el presidente Lleras Restrepo rechazó las exigencias de los acreedores internacionales y dio por terminado el programa de liberación de importaciones y de las operaciones del mercado libre de divisas. (Caballero Argáez, 2009: 97). El gobierno se decidió entonces por un sistema ágil de modificación gradual en el valor de la divisa conocido como la “devaluación gota a gota”, también reglamentó las transacciones en moneda extranjera e instauró nuevos mecanismos de promoción de exportaciones. Esto coincidió con un cambio en las estructuras de las exportaciones en las que habría una menor dependencia del café, cuyo volumen de divisas pasará a representar cerca del 80% en promedio para los años 1963-1966, a cerca del 60% de las exportaciones totales para 1970. (Gaviria, 1989: 183).

Ahora bien, Lleras Restrepo era realista y aunque en público fue muy crítico con la condicionalidad de Estados Unidos estuvo dispuesto en privado a seguir las indicaciones del BIRF y el FMI y avanzó en el programa de reformas (Taffet, 2007: 169); la reforma cambiaria (decreto de ley 444) de marzo de 1967 se convirtió en la piedra angular de las nuevas políticas de balanza de pagos que formaron la base para la renovación de préstamos a gran escala de organismos internacional para Colombia en 1967. Un nuevo préstamo por US\$ 100 millones fue autorizado en mayo de 1967.

Estas políticas condujeron a un aumento masivo de las exportaciones de manufacturas y a hacer más saludable la economía colombiana. Las exportaciones de productos distintos al café se incrementaron de un promedio de 196 millones de dólares anuales entre 1963 y 1966 a un promedio de 277 millones de dólares anuales entre 1967 y 1970.

[108] El programa del gobierno contenía metas comprehensivas, no sólo con respecto a la balanza de pagos y a temas monetarios, sino también con respecto a la agricultura, a la industria, y a la educación. Lleras Restrepo estaba convencido de que la solución a los problemas de violencia se hallaba más en atacar las causas estructurales de la violencia, como el problema de la inequitativa distribución de la tierra, que en la aplicación de una estrategia contrainsurgente, se formuló entonces un plan agrícola integral y se consolidó el INCORA. Por su parte, el Instituto para el Desarrollo Industrial (IFI) fue reorganizado y dotado de nuevos fondos provenientes de la inversión en bonos del gobierno del Instituto de Seguridad Social (ISS). En el campo de la educación el gobierno se propuso mejorar tanto la cobertura como los niveles de calidad; para ello pasó la responsabilidad financiera de la educación elemental o los departamentos y municipios. (Survey, 1969: 713-14). Se inició también el despegue definitivo de la seguridad social en Colombia y se creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para la protección de la infancia.

Los resultados en las elecciones legislativas de marzo de 1968 así como el comportamiento de los índices económicos mostraban que el gobierno de Lleras Restrepo había logrado consolidar tanto su posición política como la política económica al ampliar su margen de maniobra sin perder el respaldo de Estados Unidos. Incluso fue considerado como un modelo para la región.¹²

Para mediados de 1968, Colombia había alcanzado un crecimiento del 4.5% del PIB pese a la caída en los precios del café. El incremento en la capacidad del estado para recolectar los impuestos así como un manejo más racional en los gastos del Estado había permitido un incremento del 42% de la inversión pública, especialmente en agricultura y educación. Además, la inflación siguió descendiendo y las exportaciones aumentando; ante estos éxitos Colombia siguió siendo

¹² Los organismos financieros internacionales también coincidieron en una evaluación positiva del curso de la política colombiana a partir de 1968 al punto de considerar que el país estaba alcanzando unas “bases sanas para alcanzar un índice de crecimiento más alto”.

una prioridad de la APP, aunque cuando para ese momento Estados Unidos ya asignaba menos recursos para América Latina en total. (Projet Budget Submission FY 1970 Colombia).

Lleras Restrepo consideraba que Colombia había demostrado con creces su voluntad de reformas y debía contar por ello con la recompensa y la confianza de Washington, por ello ante la presión el gobierno estadounidense, el presidente se mostró reticente a seguir con estas medidas y criticó la política exterior de Estados Unidos. No obstante, el final de la década se caracterizó por un elevado flujo de préstamos externos; el promedio de créditos contraídos entre 1967 y 1970 se elevó a US\$ 267 millones anuales, frente a sólo US\$ 116 millones del periodo anterior. (Kofas 2002: 82-83).

El declive de la APP coincide con el abandono del modelo industrializador para finales de la década de los 60; en adelante la visión de la CEPAL ya no estará de moda y el desarrollo económico se basará en el modelo oriental de crecimiento hacia afuera.

LOS RESULTADOS DE LA APP EN COLOMBIA

En términos generales se puede afirmar que sin duda la década de los 60 fue un período de fortalecimiento del estado colombiano; en este proceso la Alianza para el Progreso jugó un papel significativo tanto en términos de los recursos proporcionados y la transferencia de experticia, como y sobre todo, en el apoyo político al Frente Nacional y su proyecto modernizador. En efecto, la APP respaldó el impulso modernizador que traía el país desde finales de los años 40 pero que para inicios de la década del 60 enfrentaba el problema de la falta de capitales para profundizar el modelo de sustitución de importaciones (ver anexo, gráfico 6).

No obstante, el balance de los resultados de la APP en Colombia da cuenta de la permanente tensión y en ocasiones, abierta contradicción, entre los fines de corto y largo plazo, así como entre el objetivo de alcanzar el desarrollo económico, y los objetivos políticos vinculados a la estabilidad política y el mantenimiento de las instituciones políticas democráticas del país a través del apoyo a los gobiernos del Frente Nacional. En su mayoría, el programa de préstamos bajo APP se orientó o bien a apoyar al gobierno en un período electoral o bien a respaldar un programa de estabilización económica.

En cuanto a los fines económicos, si bien el objetivo de la estabilización económica para controlar la inflación y solucionar el déficit en la balanza de pagos apuntaba a generar las condiciones necesarias para el despegue económico, la meta a largo plazo del desarrollo económico se fue desdibujando al mismo tiempo que las reformas sociales pasaban a un segundo plano. La urgencia de Estados Unidos por presentar un caso exitoso que convencieran al resto de los países de América Latina para emprender la vía reformista llevó a que en Colombia se privilegiara el programa de préstamos para tratar con problemas macroeconómicos. En ese sentido, se puede afirmar que la APP en el país funcionó más como un programa de estabilización económica y política que de desarrollo económico propiamente dicho.

En relación con las metas económicas y sociales fijadas en la Carta de Punta del Este, entre 1961 y 1967, el producto nacional bruto *per capita* aumentó solamente de US\$276 a US\$295 por año, un promedio porcentual anual de 1.2 por ciento, comparado con la meta de Punta del Este de 2.5 por ciento. En todo caso, y para sorpresa incluso de los propios funcionarios estadounidenses, Colombia cumplió con todos los estándares del programa de préstamos. Por su parte, la deuda

externa desembolsada aumentó entre 1957 y 1970 en US\$ 762 millones, incremento que tuvo lugar precisamente durante los años de crisis como resultado de créditos de balanza de pagos y aportes bilaterales del gobierno. (Gaviria, 1989: 188).

Colombia necesitaba de la ayuda estadounidense para financiar los déficits en la balanza de pagos mientras podía diversificar su economía e incrementar sus exportaciones. Eso significaba un subsidio al desarrollo que le permitiera al país enfrentar la transformación de su economía en las condiciones imperantes de una economía abierta a los mercados mundiales. Sin duda, la ayuda externa jugó un papel crucial en la solución de los problemas de la balanza comercial; el déficit disminuyó de US\$142.6 millones en 1961 a US\$64.5 millones de 1967, sin embargo esta mejora fue más aparente que real, pues fue el resultado de severas restricciones a la importación impuestas a principios de 1967 después de un déficit de US\$290.2 millones en 1966. (Survey, 1969: 668). La ayuda externa comprometida entre 1961 y 1969 ascendió a US \$ 1.717 millones, casi el doble del volumen de las exportaciones colombianas, distintas al café, en el periodo. (Gaviria, Juan Felipe 1989: 188).

En cuanto a las reformas sociales y económicas, las dificultades para llevarlas a cabo resultaron de la combinación de dos factores: de un lado, la débil capacidad del gobierno colombiano para elaborar e implementar proyectos viables que pudieran ser ejecutados en los plazos establecidos por las agencias estadounidenses; y de otro, la dificultad para conciliar las visiones e intereses contrapuestos al interior de la sociedad colombiana, lo cual impidió llevar a cabo una transformación radical de las estructuras sociales y económicas del país. Como lo señalaba el informe de balance al Congreso de los Estados Unidos: “se han aumentado los impuestos, pero hasta 1967 no se hicieron esfuerzos serios para mejorar la recolección. Colombia apenas ha comenzado a abordar los problemas de una distribución de ingresos más equitativa, y la estructura social del país permanece esencialmente sin cambios, con cerca de dos tercios de la población sin participar en los procesos de decisión económicos y políticos” (Survey, 1969: 668).

[110]

El programa de reforma agraria, uno de los más tempranos bajo la APP, fue decretado en 1961, pero en 1967 se había proporcionado títulos de tierra a solamente 54.000 de aproximadamente 400.000 a 500.000 familias sin tierras, cuyo número, además, aumentaba en un 10 por ciento al año. Aunque la reforma agraria recibió alguna asistencia de Estados Unidos, el énfasis principal de la política de ayuda a la agricultura se orientó al aumento de producción para la exportación. El balance de la reforma presentado al final del período fue en general negativo: “El examen de la economía colombiana y la reforma agraria sugieren dos conclusiones: la primera, que el programa de reforma agraria ha sido muy limitado tanto en sus alcances como en la cobertura para tener un impacto significativo en la producción agrícola. La segunda, que las medidas de empleo y distribución del ingreso, las cuales nunca fueron incluidas en la reforma agraria, son también necesarias para expandir los mercados e incrementar la productividad.” (Felstehausen, 1970: 38). En relación con las políticas de educación los resultados fueron más bien magros; mientras el porcentaje de alfabetización siguió siendo el mismo a lo largo de la década, el número total de analfabetos funcionales se incrementó pasando de 5 millones a más de 6 millones. (Mitchell, 1971). Los programas de planificación familiar auspiciados por la APP dieron resultados positivos ya que a mediados de la década del sesenta se inició en el país un cambio demográfico sustancial. La primera encuesta nacional de fecundidad realizada en 1969 mostraba un sorprendente descenso de la fecundidad, dando inicio así a la “transición demográfica”. Entre 1965 y 1975 los niveles de fecundidad bajaron en un 40%, pasando de 7 a 4.2 hijos por mujer. Colombia se convirtió así en un paradigma de cambios demográficos acelerados dentro del marco de planificación familiar no coercitiva. (Rueda Plata, 1989: 382).

De otra parte, tal vez los resultados más tangibles del programa se alcanzaron en relación con la estabilidad política. La APP resultó ser un factor crucial en la consolidación y mantenimiento del régimen político establecido a través del Frente Nacional. Las decisiones en torno al otorgamiento de la ayuda tuvieron en cuenta en muchas ocasiones el grado de credibilidad y de respaldo con el que contaba el gobierno tanto en el Congreso nacional como ante la opinión pública colombianas.

Desde la óptica de Washington, el Frente Nacional garantizaba el orden y la estabilidad requeridos para poner en marcha su proyecto modernizador hemisférico en un país firmemente aliado. Consciente de que la legitimidad del gobierno colombiano estaba vinculada a su capacidad para responder a las demandas de los sectores sociales, Estados Unidos se vio obligado a sopesar sus exigencias por adelantar rápidamente las reformas y equilibrar la economía, con las necesidades del gobierno colombiano por paliar los efectos negativos de las políticas de ajuste sobre la población y negociar con los sectores opositores. Sin embargo, no faltaron los momentos de crispación; los funcionarios estadounidenses sentían que debía presionar a Colombia apoyándose consistentemente en el programa de préstamos, mientras que el gobierno colombiano trataba constantemente de ampliar su margen de maniobra para avanzar con las reformas a su propio ritmo y su propia visión de acuerdo con las circunstancias, tal fue el caso de la disputa en torno a la devaluación. Pese a la condicionalidad, hubo momentos en que el gobierno colombiano logró hacer prevalecer su posición en la agenda de la APP.

Por su parte, Estados Unidos se vio obligado a bajar los estándares exigidos al país para llevar a cabo las reformas fundamentales y tuvo que ceder ante las presiones políticas de corto plazo. Se estableció una especie de círculo vicioso: la ayuda tenía como propósito respaldar al gobierno para que pudieran implementar las reformas necesarias y alcanzar el desarrollo económico; pero la fuerte condicionalidad para la entrega de la ayuda generaba a su vez descontento entre la población y oposición política que a su turno debilitaba al gobierno para poder adoptar las medidas requeridas. El gran dilema consistía entonces en establecer cuándo y cómo debía aplicar la presión para el logro de los objetivos de largo plazo y cuando permitir que las consideraciones más políticas y conyunturales determinaran el rumbo del programa de ayuda. Como lo expresaron los funcionarios estadounidenses en su momento: “la limitación de la asistencia financiera sería la herramienta más poderosa a corto plazo disponible por Estados Unidos para influenciar las políticas colombianas con respecto a materias tales como tasas cambiarias y el fomento a la exportación, pero el uso de esta herramienta podría, al mismo tiempo, producir ondas expansivas que amenazarían tanto la estabilidad política así como la estabilidad económica.” (Survey, 1969: 685).

[111]

Dicha paradoja se explica por la contradicción entre el propósito de orientar y controlar el cambio social de manera pacífica, rápida y ordenada sin tener en cuenta las consecuencias negativas o no deseadas de los cambios, las cuales, a su vez, generaban reacciones y resistencias dando lugar a situaciones de inestabilidad política que podían comprometer la permanencia del régimen reformista.

Una de las principales razones del entusiasmo de Estados Unidos frente a Colombia al comienzo de la APP fue el plan de desarrollo que el gobierno de Lleras Camargo presentó en diciembre de 1961. La Carta de Punta del Este había hecho mucho énfasis en la planeación y Colombia fue el primer país latinoamericano en producir un plan global. Parecía razonable asumir que la ayuda al plan colombiano animaría esfuerzos de planificación en toda parte del hemisferio. No obstante, los resultados de la APP en Colombia mostraron que no era suficiente la existencia de un plan de desarrollo como lo asumieron los funcionarios estadounidenses en un principio, la cuestión de la

disponibilidad y la movilización de recursos por parte del estado colombiano para el desarrollo pusieron en primer plano la necesidad de políticas fiscales y monetarias adecuadas.

De otra parte, además de las consideraciones entorno a la estabilidad política del Frente Nacional, una de las razones que explica por qué se mantuvo el suministro de fondos y el programa de préstamos pese a que los resultados no eran lo esperados proviene de la propia decisión de Estados Unidos de convertir a Colombia en el “*show case*” de la Alianza. Ello también limitó el margen de maniobra de Washington pues al asumir que la disponibilidad de crédito en bancos comerciales estaba unida a su compromiso en el país, el gobierno estadounidense temía que al retener o disminuir los préstamos, los bancos comerciales se mostrarían poco dispuestos a suministrar créditos no sólo a Colombia sino también a otros países de América Latina.

Como lo señalara Thomas Mann, funcionario del Departamento de Estado bajo Eisenhower, y posterior administrador del programa de Alianza para el Progreso bajo el gobierno de Johnson, a finales de la década de los 50 y principios de los 60, en Washington se vivía bajo la “ilusión de la omnipotencia” al considerar que si habían sido capaces de reconstruir Europa, se estaba en condiciones de mejorar, reformar y modernizar las sociedades latinoamericanas y obligarlas sus estructuras sociales oligárquicas: “Al intervenir en América Latina, con programas de ayuda económica, militar y cultural, Estados Unidos creía poder construir naciones que fueran democráticas, progresistas y anticomunistas. La visión de que la reforma dirigida por Estados Unidos podía servir como una alternativa a la revolución y el comunismo, era el núcleo de los programas de Alianza para el Progreso en los años 60 y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe en los 80.” (Rabe, 1988: 177).

[112] El caso colombiano mostró que aún si era posible reunir inicialmente las condiciones ideales para alcanzar los objetivos de APP, la intervención como construcción nacional, y en este caso orientada a alcanzar el desarrollo económico, era un asunto más complejo, costoso y contradictorio de lo que el gobierno estadounidense vislumbraba a principios de los años sesenta.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Los fundamentos de la Alianza para el Progreso

Archivos:

Documentos de John Cabot, embajador de EEUU en Colombia entre 1957 y 1959. Cabot, John M.: Papers, 1929-78 (Microfilm) (Abilene, Kansas: Dwight D. Eisenhower Library) Disponible en: http://www.eisenhower.archives.gov/Research/Finding_Aids/PDFs/Cabot_John_Papers.pdf Consultado el 10 de Julio de 2009.

The U.S Foreign Assistance Reference Guide (January 2005) Department of State and AID.

Volume XII Foreign Relations, 1961-1963 American Republics Tomos I y II Disponible en: <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/kennedyjf/xii/35147.htm> Consultados en septiembre y octubre de 2009:

Libros y Artículos:

LATHAM, Michael 2000 *Modernization As Ideology: American Social Science and “Nation-Building” in the Kennedy Era.* (Chapel Hill: University of North Carolina Press).

LEVINSON, Jerome and Juan de Onis 1972 *The Alliance that lost its way: a critical report on the Alliance for Progress* (Chicago: Quadrangle Books)

LINCOLN, Gordon 1963 *A new deal for Latin America: The Alliance for Progress* (Cambridge: Harvard University).

PEEMANS, Jean-Philippe 2002 *Le développement des peuples face à la modernisation du monde: essai sur les rapports entre l'évolution des théories du développement et les histoires du “développement réel” dans la seconde moitié du XXe siècle* (Louvain-la-Neuve: Academia-Bruylant, Paris : Harmattan).

RABE, Stephen 1988 *Eisenhower and Latin America* (Chapel Hill: Univ. of North Carolina Press).

RABE, Stephen 1999 *The most dangerous area in the world: John F. Kennedy confronts communist revolution in Latin America* (Chapel Hill. The University of North Carolina).

TAFFET, Jeffrey 2007 *Foreign Aid as Foreign Policy: The Alliance for Progress in Latin America* (USA: Routledge).

Colombia en la Alianza para el Progreso

[113]

Archivos:

Country Assistance Program FY 1967, 1968, 1969 Colombia. US Department of State U.S. Agency for International Development (USAID).

Chester Bowles memorandum “Setting the Pace for the Alliance for Progress in Colombia,” August 7, 1962, POF, box 28, “Chester Bowles,” JKFL.

Field Proposed Program for FY 1963 Colombia. US Department of State U.S. Agency for International Development (USAID) December 1961.

Freeman to State, August 22, 1963, A ID (U.S.) 9 Loans 2/1/63, Box 3316, CFPF, 1963, RG 59, NA.

Interview of Lincoln Gordon July 10, 1969. General Services Administration National Archives and Records Service. Lyndon Baines Johnson Library Legal Agreement Pertaining to the Oral History. Disponible en; <http://www.lbjlib.utexas.edu/johnson/archives.hom/oralhistory.hom/Gordon-L/Gordon.pdf>. Consultado el 30 de agosto de 2009.

Letter from the Ambassador lo Colombia (Oliver) to the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Mann), November 18, 1964, Doc. 310, FRUS 64-68, Vol. XXXI. Senate, *Colombia*, 33;

Projet Budget Submission FY 1969, 1970, 1971, 1972 Colombia.US Department of State U.S. Agency for International Development (USAID).

U.S. Embassy Bogotá to State (1963) *Thoughts and Suggestions Regarding U.S.Economic Policy and Strategy for Colombia* 1963-1965, September 4, 1963,E-Economic Affairs (Gen) Col 2/1/63, Box 3373, CFPF 63, RG 59, NA.

U.S. House of Representatives, Subcommittee on Foreign Operations and Government Information, Committee on Governmental Operations, *Testimony of Marvin Weissman, Mission Director, U.S. Aid Mission to Colombia, January 29, 1968: U.S. Aid Operations in Latin America under the Alliance for Progress* (Washington, 1969), 120.

Survey of the Alliance for Progress: Compilation of studies and hearings of the Subcommittee on American Republics Affairs of the Committee on Foreign Relations, United States Senate 1969 (Washington: Congressional Research Service. The Library of Congress. United States. Congress. Senate.Committee on Foreign Relations.U.S. Govt. Print. Off.).

Libros y Artículos

AGUDELO Villa, Hernando 1966 *La alianza para el progreso: esperanza y frustración* (Bogotá: Ediciones Tercer Mundo).

BEJARANO, Jesús Antonio 1989. “La economía colombiana entre 1946 y 1958”. En: Tirado Mejía, Álvaro (Dir) *Nueva Historia de Colombia* (Bogotá: Editorial Planeta). Volumen V.

CABALLERO Argáez, Carlos 2009 “La impronta de Carlos Lleras Restrepo en la economía colombiana de los años sesenta del siglo XX” en Revista de Estudios Sociales No 3. Universidad de Los Andes Agosto pp. 91-102.

ESCOBAR, Arturo 1986 “La invención del desarrollo en Colombia” en (Medellín: Lecturas de Economía) N° 20, mayo-agosto.

FELSTEHAUSEN, Herman. (Junio 1970) *Agrarian Reform and Development in Colombia* Junio de 1970 (USA: Agency for International Development. Spring Review Country Paper).

GAVIRIA, Juan Felipe 1989 “La economía colombiana 1958-1970” en: Tirado Mejía, Álvaro (Dir) *Nueva Historia de Colombia* (Bogotá: Editorial Planeta). Volumen II.

HENDERSON, James David 2006 *La modernización en Colombia: los años de Laureano Gómez 1889-1965* (Medellín: Editorial Universidad de Antioquia).

Hispanic World Report August 1949 (Stanford: Stanford University Press).

KOFAS, Jon V 2002. *Sword of Damocles: The IMF, the World Bank, and US Foreign Policy in Colombia And Chile, 1950-1970* (USA: Greenwood Publishing Group).

[114]

LLERAS Camargo, Alberto 1960, presidente de la República. “Discurso ante el Congreso de los Estados Unidos”, abril 6. *El primer gobierno del Frente Nacional* [discursos, mensajes]. (Bogotá: ImprentaNacional).

MITCHELL, James. *Report on Colombia*. (April 1971). Policy Research and Education Institutions for Developing Countries. Report for Agency for International Development.

MORALES Benítez, Otto 1986 *Alianza para el progreso y reforma agraria* (Bogotá: Publicaciones Universidad Central).

OCAMPO, José Antonio, Bernal, Joaquín 1996 “La consolidación del capitalismo moderno (1945-1986) Ocampo, José Antonio (Dir) *Historia económica de Colombia*.. (Bogotá: Fedesarrollo - Siglo XXI, Editores). 4a. ed. Capítulo VII Disponible en: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/economia/histecon/histecon8a.htm>. Consultado el 30 de octubre de 2009.

PINZÓN de Lewin, Patricia 2007 “Alberto Lleras y los Andes: una educación para la generación líder del progreso” En: Caballero Argáez, Carlos (Dir) *Alberto Lleras Camargo y la Universidad de los Andes* (Bogotá: Ediciones Uniandes).

SANZ de Santamaría, Carlos 1971 *Revolución silenciosa* (México: Fondo de Cultura Económica)

SILVA Luján, Gabriel 1989 “Lleras Camargo y Valencia: entre reformismo y la represión” en: Tirado Mejía, Álvaro (Dir) *Nueva Historia de Colombia* (Bogotá: Editorial Planeta). Volumen II.

RODRÍGUEZ Hernández, Saúl Mauricio 2006 *La influencia de los Estados Unidos en el ejército colombiano, 1951-1959* (Medellín: La Carreta Editores).

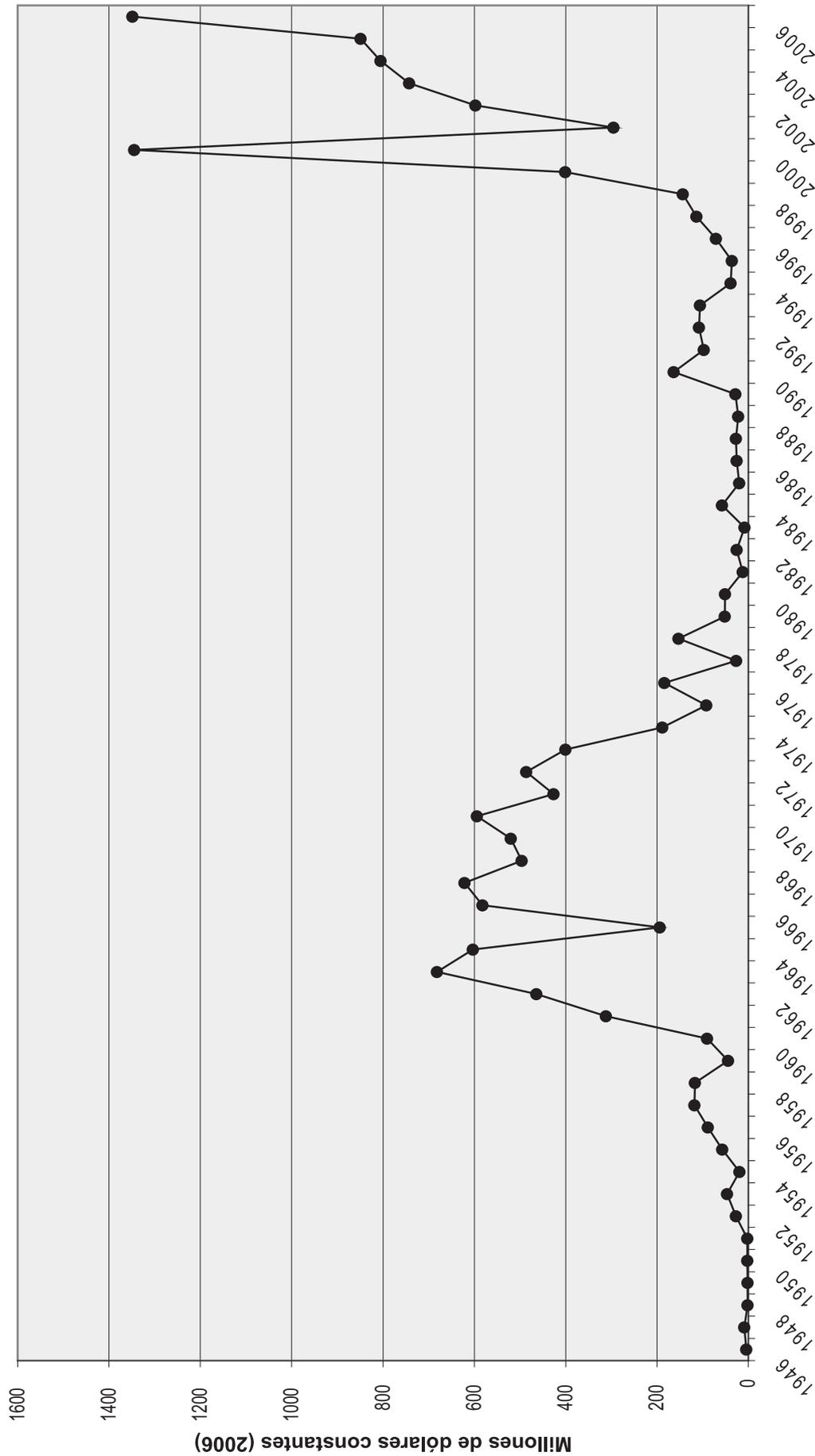
ROJAS Diana Marcela 2006. “Estados Unidos y la guerra en Colombia”. En: Wills, María Emma y Sánchez, González (Eds). *Nuestra Guerra sin Nombre* (Bogotá Editorial Norma, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia).

RUEDA Plata, José Olinto 1989 “Historia de la población en Colombia: 1880-2000” En: Tirado Mejía, Álvaro (Dir) *Nueva Historia de Colombia* (Bogotá: Editorial Planeta). Volumen V.

TIRADO Mejía, Alvaro 1998 *Colombia en la OEA* (Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, Banco de la República, El Ancora Editores).

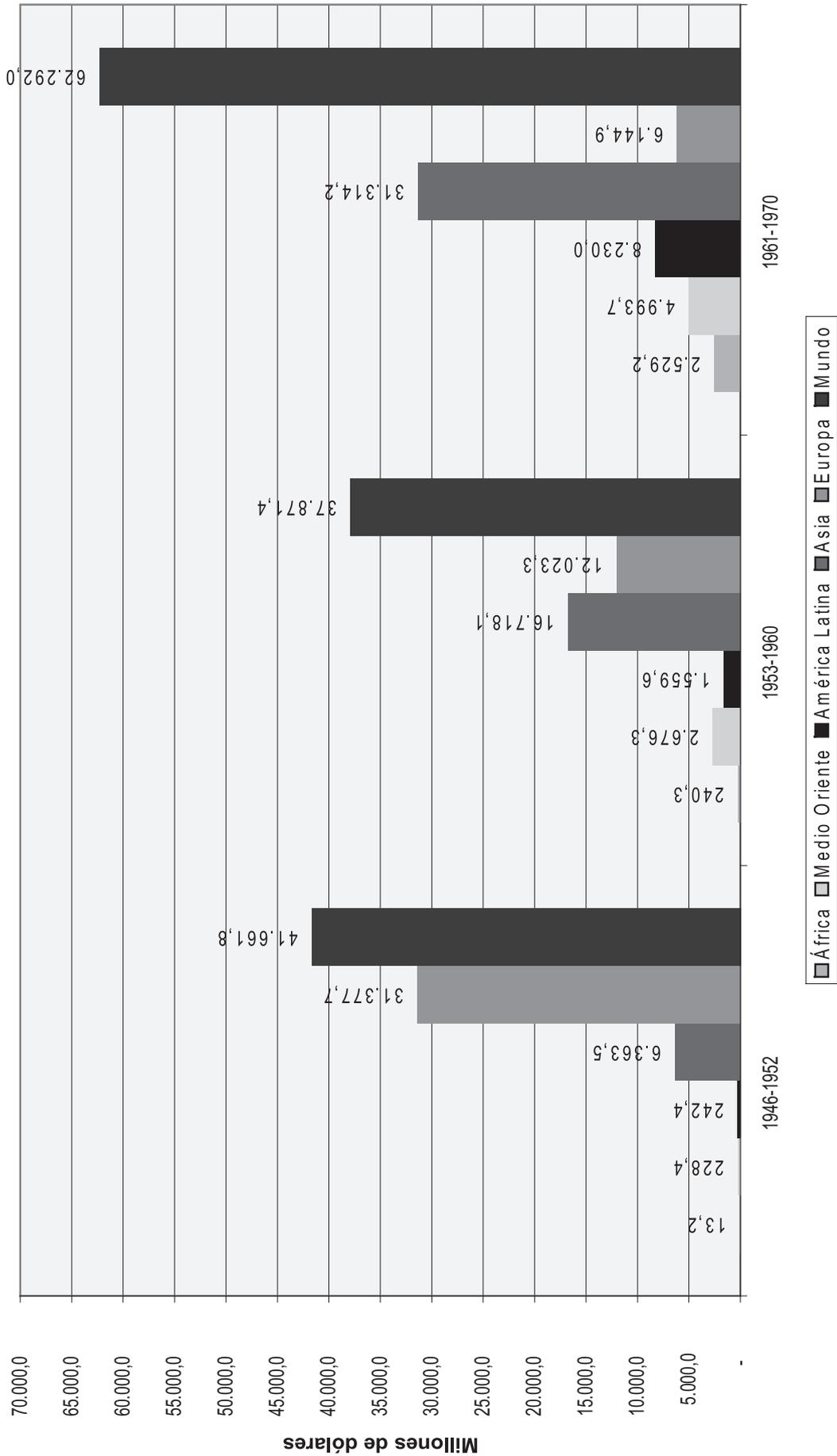
ANEXO La Alianza para el Progreso en Colombia
Ayuda Norteamericana a Colombia, 1946-2006

Gráfico 1:



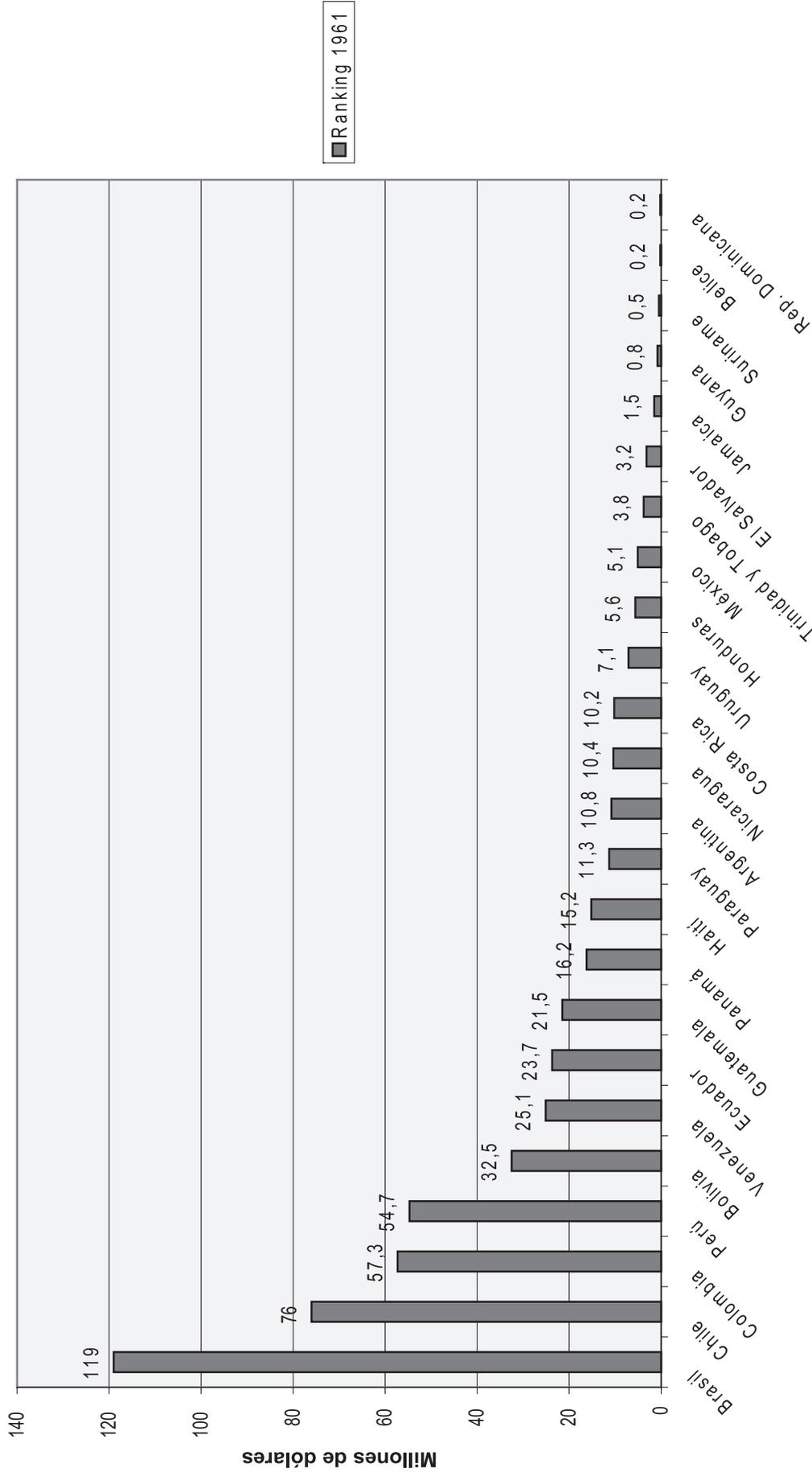
Fuente: Datos extraídos de U.S. Overseas Loans and Grants (Greenbook), constant-dollar 2006. <http://qesdb.usaid.gov/gbk/>

Gráfico 2: Comparación Ayuda Estados Unidos por regiones del mundo (1946-1970)
Comparación de Asistencia Estadounidense por Regiones, 1946-1970



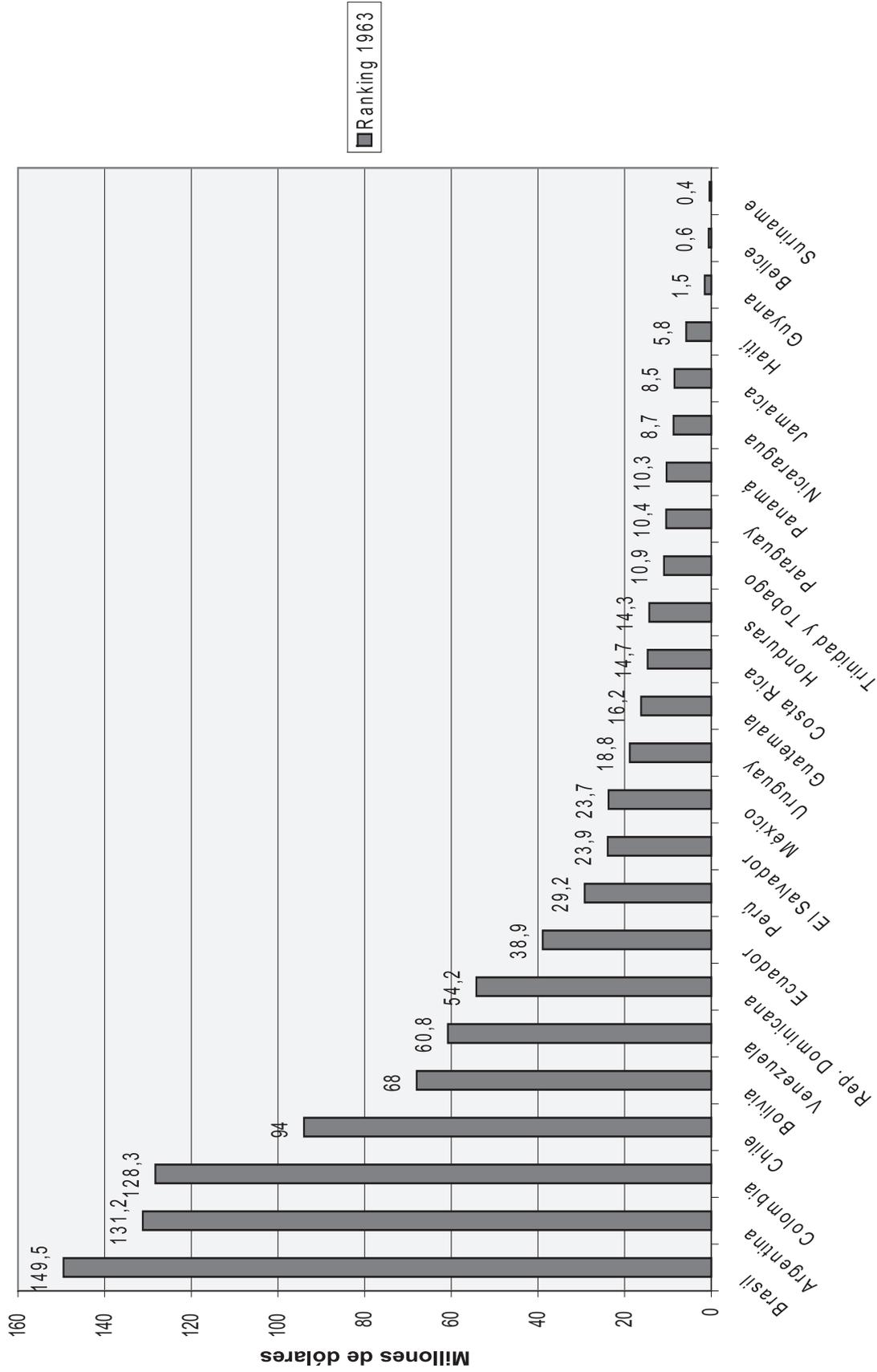
Fuente: Cálculos propios a partir de los datos del USOverseasLoans&Grants [Greenbook]. Economic-Military Assistance, Total in millions historical \$US. <http://gbk.eads.usaidlmet.gov/>

Gráficos 3: Evolución de la ayuda de Estados Unidos hacia América Latina bajo Alianza para el Progreso (1961-1973)
Ayuda Norteamericana a América Latina, 1961



Fuente: Datos extraídos de U.S. Overseas Loans and Grants (Greenbook), historical-dollar 1961. <http://qesdb.usaid.gov/gbk/>

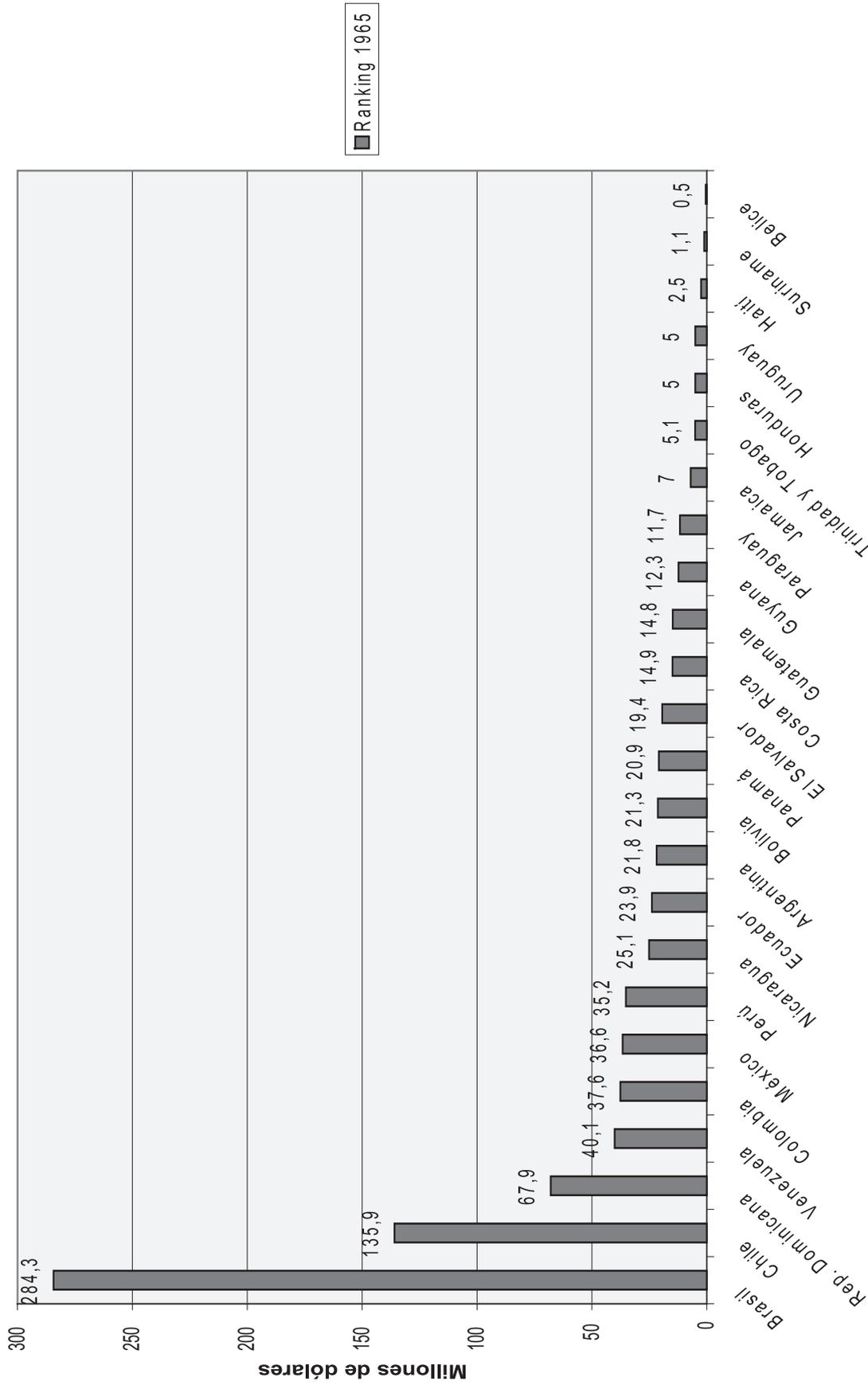
Ayuda Norteamericana a América Latina, 1963



Fuente: Datos extraídos de U.S. Overseas Loans and Grants (Greenbook), historical-dollar 1963. <http://qesdb.usaid.gov/gbk/>

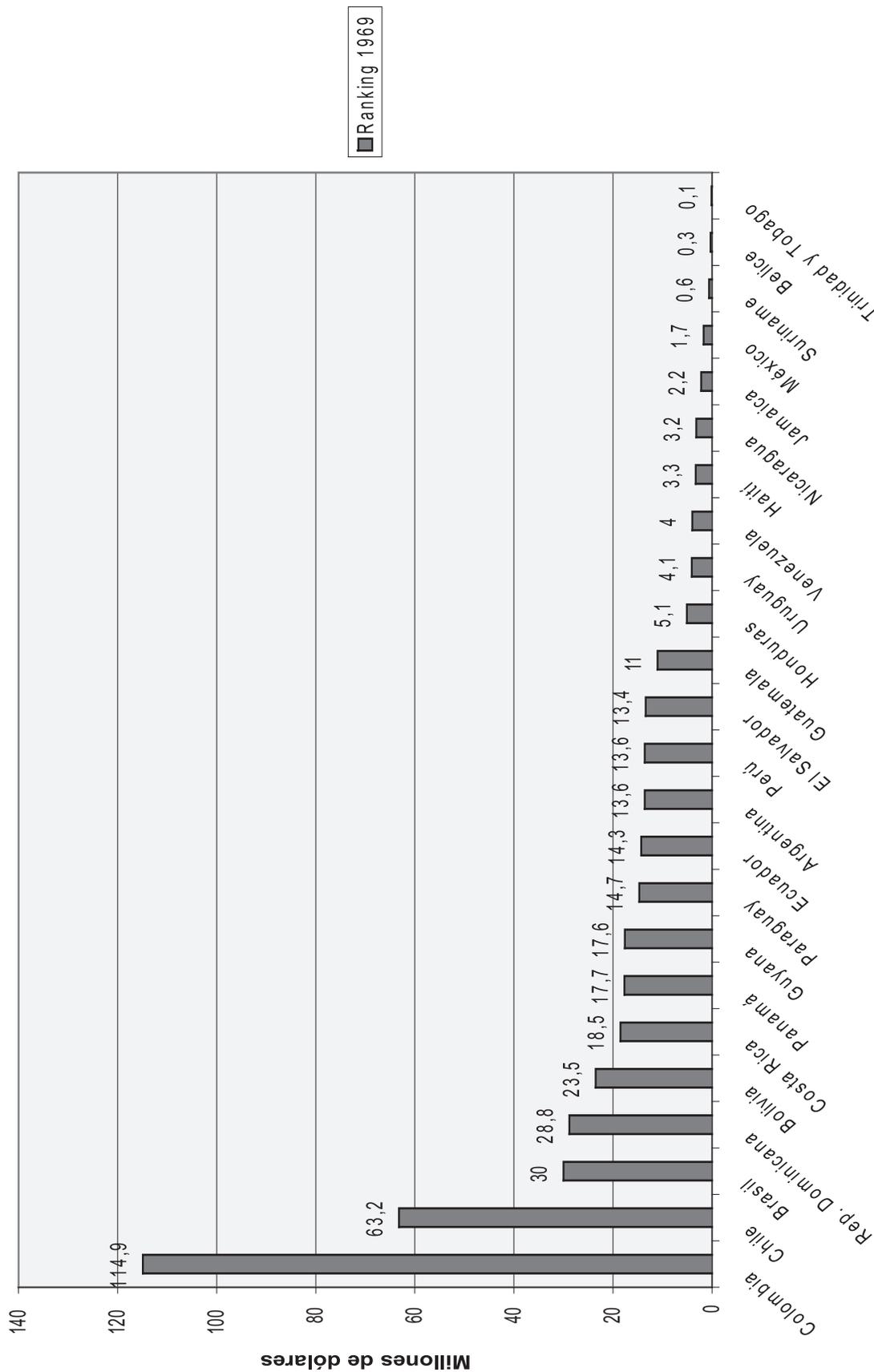
[120]

Norteamericana a América Latina, 1965



Fuente: Datos extraídos de U.S. Overseas Loans and Grants (Greenbook), historical-dollar 1965. <http://qesdb.usaid.gov/gbk/>

Ayuda Norteamericana a América Latina, 1969

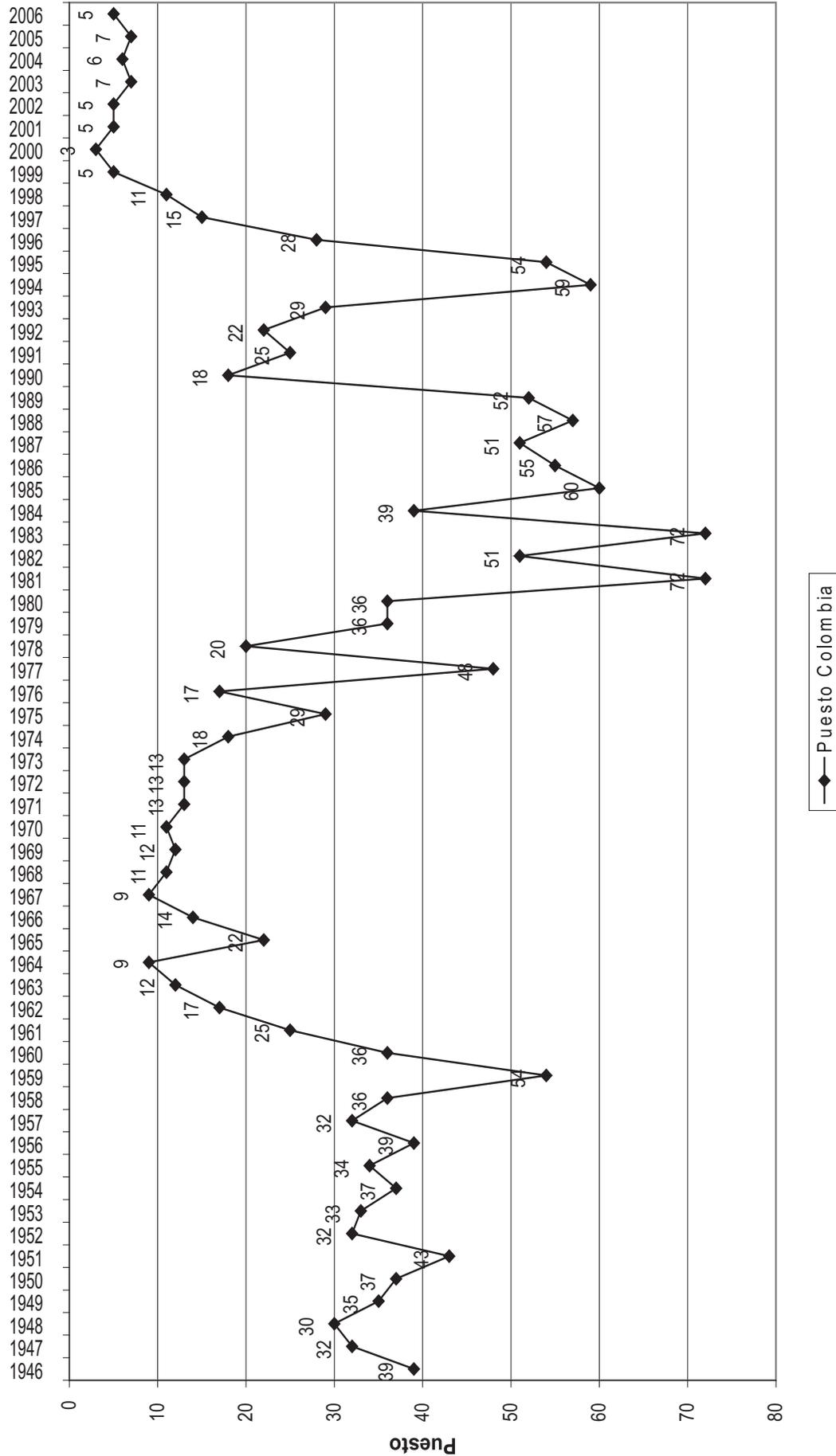


Fuente: Datos extraídos de U.S. Overseas Loans and Grants (Greenbook), historical-dollar 1969. <http://qesdb.usaid.gov/gbk/>

[122]

Gráfico 4: Puesto de Colombia en la Ayuda Externa de Estados Unidos nivel mundial(1946-2006).

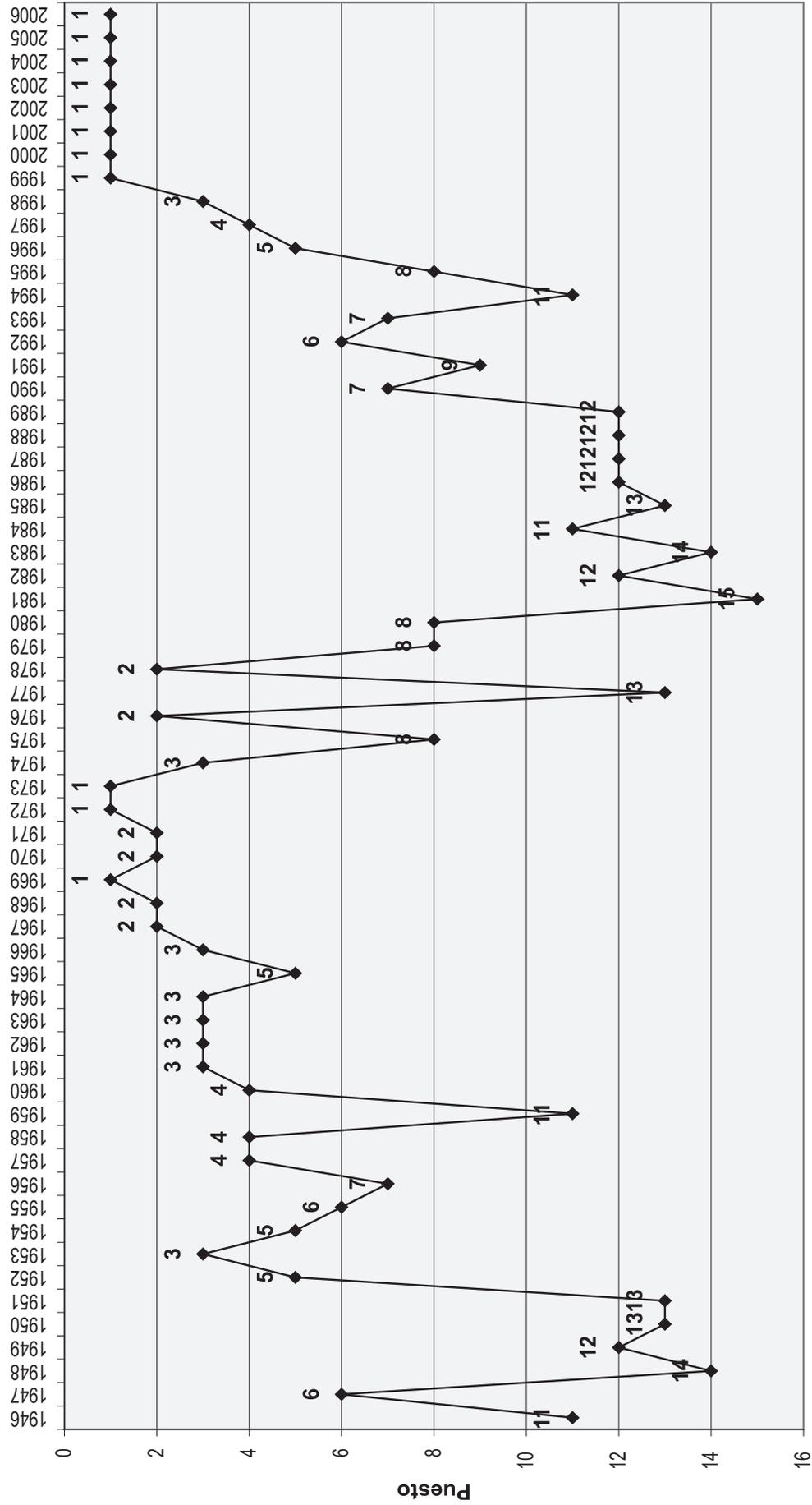
Total Asistencia Norteamericana



Fuente: Cálculos propios a partir de los datos del US Overseas Loans & Grants [Greenbook]. Economic-Military Assistance, Total in millions historical \$US. <http://gbk.eads.usaidalinet.gov/>

Gráfico 5: Puesto de Colombia en la Ayuda Externa de Estados Unidos en América Latina (1946-2006).

Ayuda Estadounidense, 1946-2006

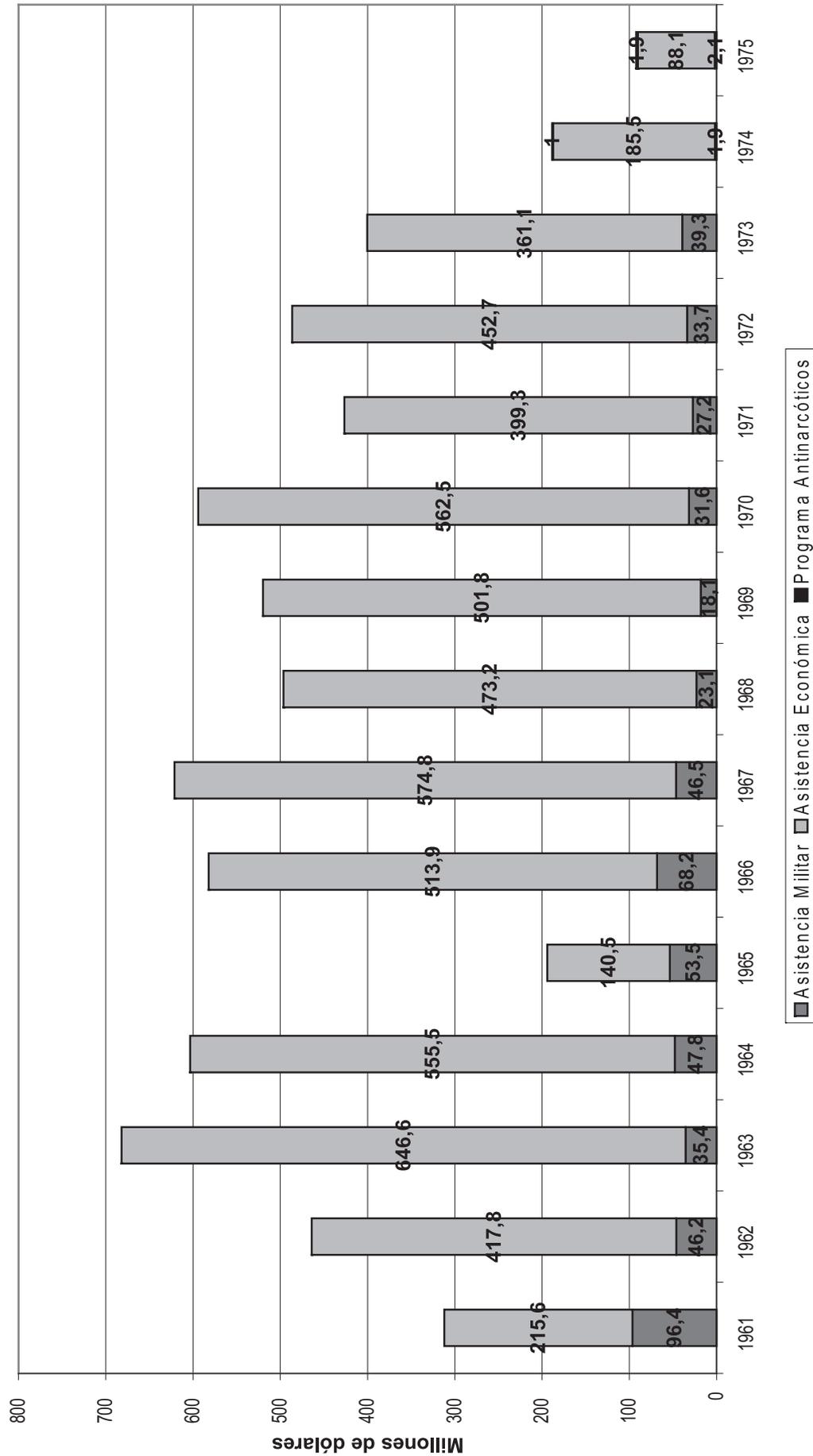


◆ Puesto Colombia en América Latina

Fuente: Cálculos propios a partir de los datos del US Overseas Loans & Grants [Greenbook]. Economic-Military Assistance, Total in millions historical \$US. <http://gbk.eads.usaidainet.gov/>

[124]

**Gráfico 6: Evolución Ayuda Estados Unidos hacia Colombia bajo Alianza para el Progreso
Ayuda Discriminada (1961-1975)**



Fuente: Datos extraídos de U.S. Overseas Loans and Grants (Greenbook), constant-dollar 2006. <http://qesdb.usaid.gov/gbk/>