

Los planes de desarrollo durante el Frente Nacional en Colombia: la vía al Llano, 1958-1974¹

Development plans during Frente Nacional pact in Colombia: the highway to Llano, 1958-1974

Ariel Charry Morales

Docente de la Escuela Superior de Administración Pública-sede Villavicencio, Colombia

Correo electrónico: arielcharry3@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1858-2972>

Recibido: 14-enero-2022. Aceptado: 26-julio-2022. Publicado: 15-enero-2023.

Resumen

Este artículo determina la importancia que tuvo la vía al Llano (Bogotá-Villavicencio) en los planes de desarrollo y la inversión pública durante el Frente Nacional, pacto político de alternancia en el poder de los partidos Liberal y Conservador en Colombia entre 1958 y 1974. Se revisa el Plan de Desarrollo Económico y Social, Planes y Programas de Desarrollo y el Plan de Las Cuatro Estrategias. El trazado y reconstrucción de la vía subraya el debate entre el rol que adquirió Villavicencio como la ciudad más emblemática de los Llanos, la economía regional, el impacto de la migración interna, la ausencia de una planificación nacional y el fallido intento por una modernización vial. Se concluye que hubo rezago en la planificación de la vía al Llano y escaso interés de lo regional por parte de los Gobiernos del Frente Nacional.

1 El presente trabajo forma parte de una investigación mucho más amplia titulada *Las vicisitudes de la gestión pública en la construcción de la vía que comunica Bogotá con Villavicencio (desde la Colonia hasta el 2021)*, proyecto auspiciado por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en Colombia. Este proyecto es liderado por Omar Rey Anacona, doctor en historia de la Universidad Nacional de Colombia, y cuenta con la asesoría del doctor Oscar Oszlak. Cada sección fue desarrollada por un especialista con el apoyo de estudiantes: el contexto histórico de la vía; el impacto económico, competitividad, transporte y urbanismo de la vía; aspectos geográficos relacionados con la topografía, derrumbes y deslizamientos de tierra de la vía; manejo e impacto en el medioambiente por la construcción de dicha vía.

Palabras clave: planes de gobierno, Frente Nacional, vía al Llano, infraestructura vial, inversión pública.

Abstract

This article determines the importance of the highway to Llano (Bogotá-Villavicencio) in the development plans and public investment during the National Front, the political pact of power alternation of the Liberal and Conservative parties in Colombia between 1958 and 1974. Three national development are reviewed for this purpose: the Economic and Social Development Plan, Development Plans and, and the Four Strategies Program. The layout and reconstruction of the road highlights the discussion on the role of Villavicencio as the most emblematic city/capital of the Llanos, the scope of the regional economy, the impact of internal migration, the absence of national planning and the failed attempt of road modernization. It is concluded that there was a delay in the planning of the road to the Llanos Orientales and little interest in regional issues on the part of the National Front governments.

Keywords: government plans, National Front, road to El Llano, road infrastructure, public investment.

1. Introducción

El Meta es uno de los cuatro departamentos que conforma a los Llanos Orientales de Colombia. Se trata del departamento más productivo de todo el oriente del país, con producción ganadera (ganado vacuno, porcinos, equinos, mulares, asnales, caprinos y ovinos), agrícola (plátano, arroz, palma africana, yuca, maíz, soya, cacao, cítricos y frutas de diferentes pisos térmicos), minera (petróleo, gas) e industrial (elaboración de bebidas, extracción y refinación de aceite de palma, trilla de arroz y actividad básica metalúrgica).

El Departamento del Meta es un centro de acopio para la economía nacional cuya capital (Villavicencio) conocida como la “puerta a los Llanos”, conecta con Bogotá mediante una vía de cerca de 70 kilómetros y que, para este estudio, se denomina vía al Llano o vía Bogotá-Villavicencio. Una vez que la vía llega a Villavicencio, conecta y se extiende a otras capitales y ciudades de la Orinoquía y Amazonía como San José del Guaviare, Yopal, Arauca y Puerto Carreño (González, 2005). La vía se encuentra ubicada sobre una geografía fragmentada caracterizada por las estribaciones montañosas de la cordillera Oriental con alturas de más de 4000 metros sobre el nivel del mar y con precipitaciones durante gran parte del año.

La necesidad de una vía que comunicara a los Llanos con Bogotá surgió mucho antes de que los españoles y alemanes fundaran asentamientos poblacionales coloniales siguiendo el cauce de los ríos Orinoco, Meta y Ariari. La comunidad indígena de los Guayupe ya mantenía un intercambio comercial, agrícola, pesquero y minero destacado con otras comunidades de los Andes (Espinel, 1997)

mediante una red de caminos y vías que atravesaban la cordillera. Este interés de conectar el territorio se intensificó luego de 1530 y durante todo el período colonial con la llegada de los hatos ganaderos que entraron por la provincia de Venezuela tanto que, para 1620, la parte oriental ya contaba con cerca de 5000 cabezas de ganado (Ruíz 1992, pp. 68-69).

Los hatos ganaderos de la Compañía de Jesús ubicados en la provincia del Casanare le imprimieron dinamismo comercial y migratorio a la región: “[...] de Macuco, Casimena y Surimena se surtían San Pablo de Guacacías, San Pedro de Arimena, Santa Rosalía de Cabapune y San José de Caviuna” (Espinel, 1997, p. 74). La hacienda de Apiay, comprada por los jesuitas a finales del siglo xvii, se convirtió en un lugar de tránsito para los vaqueros y ganado que iban de San Juan de los Llanos y San Martín del Puerto del Ariari hasta Santiago de las Atalayas (antigua capital de Casanare) y, de aquí, a Tunja y Santa Fe. Para estas personas era más fácil vender los semovientes a los jesuitas que continuar su trayecto hasta Tunja, por el camino más largo que era un territorio prácticamente virgen, sin caminos ni vías reales, con una jornada de vaquería dura para hombre y bestia (Pérez, 1997, pp. 65-66).

Había que encontrar, entonces, un trayecto más corto y directo. Los jesuitas pensaron que la construcción de una hacienda en un sitio más céntrico posibilitaría la recuperación del ganado y el traslado de las reses en menos tiempo a Santa Fe atravesando la cordillera. Dicha hacienda fue construida y empezó operaciones en 1740 con el compromiso por parte de los jesuitas de abastecer a Santa Fe de carne vacuna, principal consumidor de dicha carne en el Virreinato de la Nueva Granada. De este modo, se construyó una primera vía en 1759 que, partiendo de Santa Fe, pasaba por Cáqueza —punto intermedio con Villavicencio—. Esta vía conectaba con la hacienda de los jesuitas en ocho días y cortaba camino por la cordillera entre los ríos Ocoa y Guatiquía (Espinel, 1997, p. 76).

En 1816 se adelantó un segundo proyecto vial, es decir, 57 años después. En estos trayectos viales, aparte de Cáqueza, la vía pasaba por los pueblos de Usme, Chipaque, Fosca y Quetame (Espinel, 1997, p. 106). Pese a la decadencia y desintegración de la hacienda de Apiay, debido a la expulsión del país de los jesuitas a mediados del siglo xix, el negocio del ganado continuó su marcha. La vía quedó a medio hacer, siendo su terminación una necesidad a lo largo del xix. Entre tanto, el negocio ganadero en Villavicencio crecía sin precedentes: de 1913 a 1925 pasó de enviar a Bogotá 3630 reses a 16 235. Para 1930, [...] “la activación del comercio transformó a Villavicencio de somnolienta aldea en bulliciosa plaza. La intendencia enviaba al altiplano arroz, maíz, ganado y cueros a cambio de harina, jabón, alimentos, cerveza, aceite, alambre, máquinas y artículos manufacturados domésticos o extranjeros” (Rausch, 1999, pp. 356-357).

En 1950 inició la modernización del sistema vial nacional, lo cual incluyó el planeamiento, financiación y realización de las obras. En la primera etapa vial se reconstruyeron carreteras troncales y transversales con una inversión de

142 750 000² pesos colombianos sobre 2800 km. La segunda etapa inició en 1953 y se invirtió 109 millones y la tercera con 135 millones para un total de 397 470 049 millones. Fue una importante inversión y ejecución durante el mandato de Rojas Pinilla, en el que “[...] el resultado final del Plan Vial significó la construcción de enlaces indispensables por 504 kilómetros y reconstrucción de 2937 con especificaciones mejoradas. De esos 3441 kilómetros quedaron 2500 pavimentados” (Alvear, 2008, p. 348).

Por todo lo anterior, interesa en este artículo conocer si existe interés por parte de los Gobiernos del Frente Nacional³ en incluir a la vía al Llano como parte del plan de ejecución y modernización vial nacional entre 1958 y 1974 a partir de la planificación e identificación del presupuesto nacional asignado. Es necesario conocer si existió una planificación nacional para seguir conectando a los Llanos con el centro y el resto del país por medio de esta vía y reconocer cómo contribuyó esta gestión al desarrollo regional. Cabe señalar que este interés en particular se sitúa bajo el contexto de la política nacional del sistema vial y de transportes del país que consta en los planes de desarrollo y, por otro lado, que esta planificación no fue contrastada con la ejecución en infraestructura que realizaron otras entidades públicas, como el Ministerio de Obras Públicas, la Junta Nacional de Caminos Vecinales, las secretarías de Obras Públicas del Departamento del Meta y del Municipio.

Se debe destacar que los planes de desarrollo hacen parte del intento por planificar e insertar al país en un proyecto modernizador. Hay tres antecedentes en esta institucionalización de la planificación: 1) la creación del Consejo Nacional de Economía (Decreto 3080, octubre 22 de 1954); 2) el informe titulado *Bases de un Programa de Fomento para Colombia*, que realizó la misión económica del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento bajo la dirección de Lauchlin Currie (1949), que para el año 1952 inspirará la creación del Comité de Desarrollo Económico; y 3) el informe *Estudio sobre las condiciones de desarrollo de Colombia* realizado por el Centro Nacional de Investigación Científica bajo la dirección de Louis Joseph Leuret (Acevedo, 2009).

En cuanto a los planes de desarrollo a analizar, se realiza una revisión recorriendo a la hermenéutica crítica para la comprensión de textos y contextos,

2 Cerca de 31 000 dólares, aplicado la tasa representativa del mercado actual (octubre de 2022).

3 El Frente Nacional en Colombia fue una respuesta política del Partido Liberal y Conservador al general Gustavo Rojas Pinilla, quien había llegado a la presidencia luego de un golpe de Estado en 1953. Rojas Pinilla logró mantener el poder hasta 1958, año en el cual buscó la reelección presidencial. Laureano Gómez, en su calidad de jefe del Partido Conservador, y Lleras Camargo, jefe del Partido Liberal, firmaron la Declaración de Benidorm en 1956 en la cual se habló de “volver al orden republicano” por medio de una acción conjunta para restablecer la libertad y las garantías constitucionales que se habían perdido con el régimen militar (Mesa, 2009, p. 170). Dicha declaración se refrenda en 1957 con la firma del Pacto de Sitges, en el que los jefes se comprometieron, luego de que un plebiscito así lo ratificara, que los dos partidos en un lapso de doce años (que posteriormente fueron dieciséis) trabajarían de forma mancomunada para restablecer el orden democrático y mantener la paz a partir de garantizar la paridad en la participación política. Es decir, en “[...] el Congreso las cortes y los tribunales, el gabinete y todos los cargos públicos estarían divididos durante doce años por mitades iguales entre ambos partidos, en una distribución ‘paritaria’” (Melo, 2021, p. 145) y con la alternancia cuatrienal de un candidato perteneciente a cada partido.

teniendo en cuenta que, “[...] toda forma de comunidad humana es una comunidad lingüística, en tanto el lenguaje se realiza a través del diálogo, de la comunicación, y el ejercicio del entenderse” (López, 2002, p. 6). Los planes de desarrollo objeto de análisis son el plan de Desarrollo Económico y Social (1961-1970), Planes y Programas de Desarrollo (1969-1972) y las Cuatro Estrategias (1970-1974). Estos documentos reposan en la página web del Departamento Nacional de Planeación.⁴ Cabe señalar que es escasa la historiografía que ha investigado tanto sobre la vía al Llano como sobre los inicios de la planificación en Colombia durante este período de tiempo.

Referente a los contenidos de este artículo, se proponen algunos apuntes sobre el origen de la planificación en Colombia que se materializa con los planes de gobierno nacional y son el reflejo de cómo los gobernantes pensaban y tomaban decisiones sobre el país. En segundo lugar, se abordan los tres planes de desarrollo durante los cuatro períodos de Gobierno del Frente Nacional en el cual se identifica la importancia que tiene la vía en la inversión y el desarrollo nacional. Posteriormente, se discute cómo la ausencia de planificación e inversión pública sobre la vía al Llano es un reflejo de la manera en la que las élites del país pensaron el desarrollo regional. Por último, se encuentran las conclusiones.

2. Los inicios de la planificación en Colombia

Colombia es uno de los países pioneros en la planificación y orientación del desarrollo en América Latina (Grosso, 2009). La planificación es un instrumento que surge poco antes de la segunda mitad del siglo xx y les permitió a los gobernantes plasmar las ideas, proyectos y estrategias que se materializa en un plan de desarrollo, para así destinar los recursos públicos que propendieran al logro de los objetivos y actividades planeadas. Según Rengifo (2012, p. 4), la planificación es un escenario de interlocución de actores, “una oportunidad de encuentro entre voces diferentes interesadas en construir consensos básicos sobre metas de bienestar y sobre los procedimientos, instrumentos y acciones necesarios para alcanzarlas”. Por ende, la planificación es una decisión política que influye en el desarrollo de un país que, en el caso de Colombia, apuntaba al desarrollo y el crecimiento económico en el marco de un enfoque keynesiano y del programa de ayuda fiscal y política Alianza para el Progreso liderada por Estados Unidos.

Luego de la aprobación del Acto Legislativo 1 de 1945, que planteó una reforma a la Constitución de 1886, surgió la necesidad de adoptar un plan de desarrollo que apuntara a la planeación económica y urbana de la nación. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) brindó el apoyo para diagnosticar estas necesidades fundamentales del país y, conforme a ello, facilitar un préstamo por 78 millones de dólares para invertir en desarrollo e infraestructura, toda vez que,

⁴ Los interesados en ver detalles al respecto pueden consultar los siguientes enlaces: <https://bit.ly/3sQmGH3>, <https://bit.ly/3sy89iN> y <https://bit.ly/3zikjjj>.

[...] los beneficios económicos de la infraestructura se trasladan a mayores niveles de desarrollo. De hecho, existe una relación positiva entre infraestructura y reducción de la pobreza y la desigualdad [...] Algunos canales que explican este fenómeno son el uso intensivo en mano de obra que requieren los proyectos de construcción, la disminución de los costos de transporte y el aumento de la productividad agrícola (Informe Nacional de Competitividad, 2020-2021, p. 102).

La Misión Currie fue la encargada de realizar este diagnóstico. Desde luego que, la planificación *per se* no era el problema ya que, de acuerdo con lo planteado por Lauchlin Currie, lo que estaba detrás era el modelo de desarrollo implementado en Colombia que, entre otras cosas, se media en relación directa con el producto interno bruto (PIB) y no con base en la calidad de vida de los habitantes y la integración del territorio nacional. El informe de dicha misión fue presentado en 1951 bajo el nombre de *Bases de un Programa de Fomento para Colombia* y se convirtió en el primer documento que analizó y propuso estrategias de planificación de la economía nacional y que servirá de insumo para los planes posteriores.

De acuerdo con el informe, había que institucionalizar a la planificación mediante la creación de un Consejo Nacional de Planeación. En lo que respecta al sistema vial, el informe propone el desarrollo de una red de ferrocarriles y carreteras de Colombia mediante la ejecución de un plan en el cual constaban una serie de vías nacionales, entre ellas, las de Caracolí-Rincón Hondo, Planeta Rica-Taraza, Buenaventura-Buga, Sonsón-Dorada. Es decir, la planificación buscaba conectar el norte, centro y suroccidente del país (Bogotá, Cali, Medellín) mientras que la vía al Llano no constaba en este informe como una prioridad, por el contrario, era considerada una “carretera existente” (Alvear, 2008, p. 340). Sin embargo, esto no concuerda con lo observado en el mapa de carreteras nacionales pavimentadas en 1959, en el que la vía solo llegaba a Cáqueza, es decir, estaba a medio camino a Villavicencio (Sánchez, 1993 citado en Alvear, 2008, p. 361).

Luego de que el Gobierno de Rojas Pinilla considerara que el Consejo sugerido por la Misión Currie estaba integrado por personas que adolecían de conocimientos técnicos para la planificación (Varón, 2009 citado por Rengifo, 2012, p. 10), fue con el Gobierno de Lleras Camargo (1958-1962) que se institucionalizó la planificación nacional. Surgió, entonces, el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos que posteriormente serían conocidos como el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y Departamento Nacional de Planeación (DNP), respectivamente (Mejía *et al.*, 2020, pp. 12-13).

El primer plan nacional de desarrollo llevó por nombre *Plan General de Desarrollo Económico y Social*, conocido como *Plan Decenal*, y se proyectó para el período 1961-1970. El plan, que contó con la asesoría técnica de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y tiene en su haber un Plan Cuatrienal de Inversiones, tiene por énfasis la creación de empleo, el crecimiento de los sectores de la economía, la repartición justa del ingreso y, por sugerencia de la Cepal, una reforma agraria (Acevedo, 2009). Además, fue puesto en consideración ante

la Organización de Estados Americanos (OEA) como parte de los compromisos asumidos por Colombia con Estados Unidos en el marco de la Alianza para el Progreso: “[...] marca la etapa de la planeación macroeconómica con sus proyecciones con altas tasas de crecimiento y sus cálculos de lo que sería el intercambio extranjero, el ahorro nacional, entre otros” (Soto, 2016, p. 8).

Así, este primer plan tiene un reconocimiento internacional, siendo un comité de la OEA el que “[...] lo aprueba y se da luz verde a los intermediarios financieros para fondear a Colombia” (Soto, 2016, p. 8). Por ende, la planificación durante esta década surgió ante el interés por fondear las arcas públicas y obtener legitimidad internacional que atender a las necesidades particulares de los territorios y las regiones, sobre todo, las más apartadas de la geografía nacional. De hecho, Mejía *et al.* (2020, p. 11) señalan que la elaboración de este plan tuvo por propósito “[...] cumplir un requerimiento para obtener financiación de la Alianza para el Progreso”.

3. Departamento del Meta y vía al Llano durante el Frente Nacional

El Departamento del Meta tuvo un crecimiento económico y migratorio desde mediados de 1950 y, con ello, se intensifica la necesidad de conectar el territorio con el resto del país. La población de la región en 1938 era de 97 411 personas, es decir, menos del 1 % del total de población nacional, concentrada las dos terceras partes en Villavicencio (Rausch, 2008). Para 1951 hubo un aumento demográfico debido a la migración de familias procedentes de Caldas, Cáqueza, Tolima Grande y Boyacá (Gómez, 1987), que huían de la violencia política y los conflictos internos que tenían por epicentro a Bogotá y alrededores. La población pasó a 165 530 personas en 1964 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 1967, p. 30) y a 322 361 en 1972 (Rausch, 2008). Este crecimiento se da en el contexto de la violencia bipartidista que se tomaba al país y a las mejoras realizadas a la vía al Llano y su extensión a Puerto López en la década de 1950 (Rausch, 2008).

Entre los años de 1949 y 1965, Colombia conoció una violencia rural que algunos califican como la guerra civil más sangrienta después de la Revolución mexicana. Este fenómeno desarraigó tanto física como espiritualmente a una porción enorme del campesinado colombiano y gran parte de este migró hacia los Llanos en busca de refugio, adecuando tierras, estableciéndose en ellas y desplazando a los grupos nativos que allí habían sobrevivido (Gómez, 1987, p. 83).

[...] la violencia, la sangrienta guerra civil que estalló en 1948 y duró hasta 1958, tuvo a los llanos como importante teatro de operaciones, pero incluso a medida que 6000 personas abandonaban las llanuras buscando seguridad en las ciudades, dicha pérdida se veía más que compensada por 16 000 nuevos inmigrantes que llegaban huyendo de la violencia en otras partes de Colombia (Rausch, 2008, p. 31).

Cabe destacar que para 1905 el Meta, mediante Decreto No. 177 del 18 de febrero, fue denominado Intendencia Nacional, mientras que cinco décadas después, en 1959, bajo la Ley 118 del 16 de diciembre, pasó a ser considerada

departamento. Vale señalar que, en esta división político-administrativa del territorio las intendencias eran vistas como territorios de frontera y colonización espontánea que, a diferencia de los departamentos, no eran unidades de fuerte concentración demográfica y económica (Jara, 2007, p. 38; Rausch, 2008). En este tránsito de denominación administrativa fue importante el rol ejercido por el expresidente Alfonso López (1934-1938 y 1942-1945), quien tuvo una concepción del territorio mucho más amplia y distinta que las de sus predecesores:

En ellas, impulsó la construcción de carreteras y obras públicas, y los procesos de colonización dirigida y espontánea; incrementó el número de escuelas estatales y hospitales; nacionalizó el servicio de policía, creó una guardia de fronteras y amplió la misión del Ejército. En especial, se preocupó por el progreso de los Llanos Orientales, convirtiendo el desarrollo de la Intendencia del Meta en la pieza central de su política territorial (Jara, 2007, p. 39).

El primer presidente del Frente Nacional recibe de su antecesor, Rojas Pinilla, un plan vial ejecutado que incluía no solo a las carreteras nacionales, sino, además, la necesidad de “[...] terminar lo emprendido por el gobierno militar, el Plan Vial, los aeropuertos, la terminación de los trabajos de Bocas de Ceniza, la modernización portuaria y el Ferrocarril del Atlántico” (Alvear, 2008, pp. 357-8). A continuación, se analizarán los planes de desarrollo durante el Frente Nacional y de qué manera la construcción de la vía al Llano se hizo presente en tales documentos.

3.1. Plan General de Desarrollo Económico y Social, 1961-1970

Lleras Camargo fue el primer presidente del Frente Nacional (1958-1962) cuyo mandato se ciñó a lo estipulado en el *Plan General de Desarrollo Económico y Social*. Por medio de su ministro de Obras Públicas, Virgilio Barco, este Gobierno proyectó un nuevo plan vial que incluyó a la Troncal de Los Llanos, la Transversal del Caribe y la Carretera Panamericana. El propósito de este nuevo plan se orientaba a: “1. terminar la construcción, reconstrucción y mejoramiento de 725 km de carreteras y puentes. 2. Construcción, reconstrucción y mejoramiento de 550 km en ocho sectores de carretera y 3. Dotación del equipo requerido para el sostenimiento más eficiente del sistema vial” (Alvear, 2008, p. 373).

Lleras Camargo tenía claro en qué consistía el desarrollo, cuál era la orientación que había que darle al país y, desde luego, el papel de la Administración pública. Para Lleras “[...] la planeación era concebida como un factor dinámico y fundamental de la iniciativa privada, paralela a la acción del Estado, donde esta ejercía un control del poder público sobre la economía” (Acevedo, 2009, p. 297). Fue así como el *Plan General* planteó la rectificación y construcción de vías nacionales con una inversión cercana a los 329,0 millones para 1961, de 478,7 millones para 1964 y de 679,1 millones para 1970 (PND 1961-1970, capítulo VI, p. 49). En otras palabras,

[...] las inversiones en carreteras, en términos absolutos, aumenta 35 millones de pesos entre 1959 y 1961, lo que baja la importancia de estas inversiones dentro del total, de 36,2 a 20,2; el crecimiento de estos gastos en los años posteriores a 1961 solo aumenta la cuota dentro del total de inversión real del Gobierno a 21,9 y 21,1 en 1964 y 1970 respectivamente (*Ibid.*).

Respecto al programa de desarrollo económico, se considera que lo recaudado en 1960 por concepto de impuesto a la gasolina es de solo 11 millones de pesos, en comparación con la inversión en vías que es de 324 millones (PND 1961-1970, capítulo II). Este sistema de financiación resultaba desventajoso para el Gobierno por varias razones: 1) porque los detalles técnicos de las vías rebasan el volumen del tráfico vehicular y había un desperdicio de los recursos; 2) discriminación de costos que no responde a las magnitudes de carga y movilización; 3) sistema discriminatorio en la inversión de otros tipos de transporte como el férreo y el fluvial que debían captar la inversión de los Gobiernos (PND 1961-1970, capítulo II).

Una de las metas del programa de desarrollo era la apertura de vías y caminos en aras de la movilización y distribución de los productos, entre otros, de ganado, carbón. No obstante, se considera que la red de transportes del país, que va en paralelo de las inversiones en malla vial, “[...] revela relativamente una concentración de facilidades en las rutas entre el interior del país y la costa, y en menor grado las rutas interregionales entre los grandes núcleos de población” (PND 1961-1970, capítulo III, p. 52). La prioridad era integrar la rama agrícola e industrial a la economía del país y, a su vez, “[...] les permita a aquellas ciudades y a estas zonas un fácil acceso a los principales puertos de comercio exterior del país” (PND 1961-1970, capítulo III, p. 52).

La ausencia de una integración nacional vial dependía en buena medida de las dificultades técnicas y económicas que genera la geografía fragmentada que, como en el caso de la vía al Llano, generan trazados abruptos, curvas de pequeño radio, vías de ancho reducido, altos costos de construcción y de operación. Pese a que la vía al Llano no aparece referenciada en este plan, así como tampoco ninguna otra vía nacional de interés primario o secundario, “se asigna la máxima prioridad a la red de carreteras troncales y de ciertas carreteras secundarias ya iniciadas y en un estado avanzado de ejecución” (PND 1961-1970, capítulo VI, p. 50). De igual manera, se esperaba a futuro que los departamentos realizaran estas inversiones en carreteras, industrias y fomento urbano.

A Lleras Camargo le sucede en el cargo el conservador Guillermo León Valencia (1962-1966). El Plan Decenal se había convertido en un instrumento clave pues contenía un diagnóstico de la situación del Estado que servía de insumo para definir la política económica con sus respectivos logros generales y sectoriales, así como los medios para cristalizarlos (Acevedo, 2009). Este plan presentaba dificultades para concretar objetivos específicos, así como obstáculos para convertirse en un instrumento del desarrollo socioeconómico tanto del sector oficial como privado, sobre todo por la crisis económica, la devaluación del peso y la crisis industrial (Salazar, 2013).

Se trató de suplir dicha ineficiencia con la promulgación de la Ley 21 del 20 de agosto de 1963, por la cual se dictan disposiciones fiscales para proveer los recursos que fuesen necesarios para la ejecución de dicho plan. Se buscaba reformar las normas orgánicas del presupuesto nacional y establecer un sistema de vigilancia y control administrativo del gasto público que garantizara la ejecución del Plan Decenal. De acuerdo con el diario *La República* (2015, párrafo 8) para 1965, “[...] el Gobierno proponía la creación de un programa especial de US\$25 millones y \$187 millones para llevar a cabo la reparación de 1969 kilómetros de vías”. En materia vial, el logro más importante de León Valencia fue la construcción de la carretera Cali-Popayán, en el suroccidente del país (Salazar, 2013).

3.2. Planes y Programas de Desarrollo, 1969-1972

El tercer presidente del Frente Nacional fue Carlos Lleras Restrepo (1966-1970). Durante su régimen, su plan de desarrollo fue “[...] de hondo contenido cepalino –o keynesiano en el contexto mundial–, pero ha de agregarse que sus ejecutorías enriquecieron los planteamientos de esta escuela del desarrollo” (Amézquita, 2016, p. 241). Dicho presidente enfatizó en la industrialización por sustitución de importaciones, al tiempo que concibió el desarrollo industrial bajo las directrices del Estado. En coherencia con la escuela keynesiana es el Estado el que jalona el desarrollo y la transformación económica de los países, en tanto que la empresa privada apoya estas iniciativas.

En el análisis macroeconómico de este plan se destaca que el sector de transportes (en el cual se encuentran los ferrocarriles, carreteras, sistema fluvial, entre otros), tuvo una participación en el PIB total nacional en la década de 1960 del 6 %, en tanto que los sectores agropecuario, manufacturero y comercio se ubicaron, respectivamente, con cerca del 30, 18 y 15 % del PIB (PND, 1969-1972, Análisis y Políticas Generales). Pese a que fue uno de los sectores que menos creció junto con la construcción, el transporte tuvo un crecimiento en relación con los gastos de inversión por sectores: en 1961 la inversión fue de 766 millones y en 1968 de 1787 millones de pesos (*Ibid.*). De acuerdo con este plan, en esta década se encuentra culminada la red vial primaria que estuvo a cargo del Ministerio de Obras Públicas debido al Fondo Vial Nacional, que dotó de recursos propios a dicho ministerio (PND, 1969-1972, capítulo V). Por primera vez, un plan de desarrollo plantea la necesidad de terminar la construcción de tramos viales para el desarrollo turístico, como el caso de la vía a la Sierra Nevada de Santa Marta, a la cual no había acceso.

Los Llanos Orientales no eran prioridad en el corto y mediano plazo para el desarrollo (*Ibid.*), tanto que no era considerada como una de las regiones del país, entre las que se encontraba la costa Atlántica, el centro, suroccidente y noroccidente del país. Los Llanos fue concebida como una “zona de franca regresión” que, junto con la Amazonía, “serán objeto de un estudio especial” (PND, 1969-1972, capítulo II, pp. 16 y 20). Así, en el plan de inversiones públicas para 1969-1972 se esperaba que el sector de transporte y agropecuario, que sumaban cerca del 72 % entre 1936 y 1967, bajara al 64 %, con el fin de darle beneficios a otros, como lo

era educación y comunicaciones. Del presupuesto nacional saldrían 1 555 421 millones de pesos, de otros recursos internos el valor de 276 580 y por crédito externo 276 400, para un total de 2 108 401 millones de pesos (PND, 1969-1972, capítulo VII, p. 8). Esta inversión era la segunda más alta de todo el presupuesto nacional en 1968, superada por el sector agropecuario con 3 839 328 millones de pesos. Para los años de 1969 y 1970 la inversión total en transporte fue de 2 901 286 y 3 133 820 millones de pesos, respectivamente (PND, 1969-1972, capítulo VII).

3.3. Las Cuatro Estrategias, 1970-1974

Misael Pastrana Borrero (1970-1974) fue el último de los cuatro presidentes del Frente Nacional. Su programa de gobierno, *Las Cuatro Estrategias*, buscó darle un impulso al sector de la construcción (en especial de viviendas), a la diversificación productiva y exportaciones, reglamentación de la inversión extranjera en la banca, aumento del gasto público y reducción del desempleo (Sanabria y Garzón, 2014, p. 67). En este plan hay un interés marcado por darle impulso a la inversión en carreteras, puertos y ferrocarriles, justamente porque de esto se beneficiarían las exportaciones e industrias del país, tanto que,

Se pavimentaron 2300 kilómetros de red vial y casi se termina la Troncal Occidental; se rehabilitaron cerca de 700 kilómetros de ferrocarril; se dotaron los puertos de equipo con recursos locales y crédito externo; se remodeló el aeropuerto El Dorado y se construyeron los aeropuertos de Bucaramanga, Leticia, Montería y Pitalito, y se reconstruyeron 14 pistas de aeropuertos; se inició la construcción de los terminales de Cartagena y Barranquilla [...] aumentó en un 55,4 % la generación de energía pública y se firmó el contrato de asociación para dar comienzo a la explotación de El Cerrejón [...] y el puente monumental de Barranquilla (Presidencia de la República, 2007, p. 29).

Durante este Gobierno, se entiende que la construcción de vías no es la única dificultad por la que atraviesan estas obras: también se encuentra su escasa planeación, regulación y la escasa disponibilidad de información adecuada y confiable.

En consecuencia, uno de los objetivos inmediatos y de mayor importancia en el sector lo constituye la revisión y corrección de los sistemas de recolección estadística existente, la identificación de los principales vacíos de información, el diseño de sistemas eficientes y permanentes de recolección de datos, y el procesamiento y análisis sistemático de esa información, que permita conocer con suficiente aproximación la situación existente, sus tendencias y la efectividad de las medidas adoptadas en cuanto a la consecución de metas y objetivos (DNP, 1970-1974, XI Transporte, p. 281).

Dentro del presupuesto nacional, para 1972 por entidades y programas de transporte se tiene que un valor global de 2 240,077 millones de pesos, de los cuales, 1 823,257 se destina al Fondo Vial Nacional para estudios y construcción de puentes, carreteras troncales, estudios y servicios técnicos, conservación de carreteras, obras hidráulicas y construcción de accesos a ciudades (DNP, 1970-1974, XI Transporte, p. 284). Cabe resaltar que durante este Gobierno ocurrió un deslizamiento de montaña en el sitio conocido como Quebrada Blanca (poco

antes de la inspección de Guayabetal en la vía Bogotá-Villavicencio) el 28 de junio de 1974, con un saldo de más de 300 muertos (*El Tiempo*, 1999). De todos modos, aunque en su plan de gobierno no se especifica la cantidad de kilómetros construidos y, mucho menos, el monto invertido en la vía Bogotá-Villavicencio, el Departamento del Meta aparece varias veces referenciado en este plan a nivel demográfico, educativo y económico.

4. Discusión

Los planes de gobierno son una expresión de la planificación nacional, pero también de la voluntad política y de la visión que tienen las autoridades del territorio nacional. Si bien, Colombia fue pionera en la región en este tipo de planes, la asesoría y elaboración de estos mismos se delegó a misiones extranjeras, como la Misión Currie en 1951, el Informe Parsons en 1962 y la Misión Harvard en 1968, que no tenían conocimiento exacto de las necesidades y de la realidad nacional (Acevedo, 2009), sumado a los obstáculos institucionales y la ola de violencia y alteración del orden (Armesto y Díaz, 2018) que imposibilitaban conocer de cerca la geografía nacional.

No obstante, se tenía certeza, por un lado, de que el desarrollo regional y urbano era posible con una política de inversión en obras civiles, tales como escuelas, puesto de salud, vivienda, acueductos, alcantarillados, plazas de mercado, carreteras, entre otras (Acevedo, 2009). Por el otro, el desarrollo regional se piensa y se articula desde dos imaginarios que se contraponen: uno que concibe el desarrollo y el progreso del centro, occidente y norte del país (con los polos de crecimiento en Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla) pero que, bajo esa lógica, se desconoce la impronta que tienen los Llanos Orientales para la economía nacional. Bajo esta concepción, tampoco hay un interés desde la planeación por la vía al Llano, entre otros elementos, por encontrarse en medio de unas condiciones climáticas y geográficas adversas y “[...] cuyas pobres condiciones no habían permitido integrar adecuadamente el país” (Armesto y Díaz, 2018, p. 41).

La planificación del desarrollo durante el Frente Nacional estuvo de espaldas a la integración de los Llanos Orientales con los centros y ciudades de poder, lo cual, en palabras de Rausch (2008), aporta en la construcción de una frontera y de los mitos sobre esta región como “devoradora de hombres” y de “vaqueros románticos”. El Departamento del Meta ya era, desde las primeras décadas del siglo xx, un polo agrícola, migratorio y ganadero de primer orden, el más importante de la región oriental. La necesidad, entonces, de culminar la vía al Llano se da en medio del crecimiento económico, urbano y periférico de Villavicencio, del cambio de intendencia a departamento y de la migración por la violencia partidista. “La vía al Llano provee a Villavicencio un emblema de desarrollo y un símbolo político de poder que se permea en diferentes escalas de la ciudad. Va creando vínculos, definiendo roles, estableciendo funciones y formulando proyectos que se trazan como marcas sobre el territorio” (Romero, 2020, p. 84).

Armesto y Díaz (2018) señalaron que el desarrollo de las vías nacionales entre 1945 y 1970 fue un problema constante por todos los obstáculos legislativos y de financiamiento que ello suponía. Por ende, la ausencia de planificación de la vía al Llano hay que verla desde una dimensión más regional, a partir de: 1) la escasa modernización de la vía al igual que de otras vías nacionales; y 2) la lenta incorporación del departamento y del oriente colombiano al territorio nacional desde una dimensión económica y política. Por ende, es un problema que se materializa en los planes de desarrollo nacional pero que deja en evidencia la estela de cómo se piensa y se articula lo regional a lo nacional.

La construcción de carreteras en Colombia fue un proceso que presentó gran cantidad de dificultades en diversos aspectos; su elaboración no solo tuvo que superar factores climáticos y topográficos, sino también múltiples sucesos de carácter institucional, político y de financiamiento que tuvieron como consecuencia la ineficiencia en el proceso de creación de vías de comunicación tipo carretera, generando consecuencias negativas sobre la conexión interregional y el desarrollo del comercio interno (Armesto y Díaz, 2018, p. 35).

Según Vargas y Castillo (2020), quienes analizan los trabajos de trazado de la vía al Llano durante todo el siglo xx mediante los informes de los ministros de Obras Públicas, concluyen que, además de los imaginarios sobre lo regional, los problemas logísticos y presupuestarios incidieron en la escasa importancia y no culminación de esta vía. En 1949, por ejemplo, “[...] se deja en evidencia lo insuficiente de los aportes presupuestales para llevar a cabo el sostenimiento de la carretera”, en 1958 que “[...] la zona correspondiente para la carretera Bogotá-Villavicencio correspondía como proyecto de segunda categoría”, en 1959 que “[...] la viabilidad en la construcción o mejora de una red de carreteras [depende] según el tráfico que se presenta”, en 1965 “[...] no hay información, tanto en contratos como en puentes” y entre 1966-1970 “[...] se resalta que la carretera de Bogotá-Villavicencio se encuentra terminada” (Vargas y Castillo, 2020, pp. 96, 97, 108, 124).

El escaso desarrollo vial del Meta tiene por trasfondo la decadencia del ferrocarril como principal medio de transporte interdepartamental y municipal en 1950 debido al auge de las carreteras, a tal punto que entre 1965 y 1990 el total de vías férreas construidas era de 1800 kilómetros en comparación con los 67 000 km de vías (Ramírez, *et al.*, 2021, p. 11). No fue sino hasta 1992 que el Meta fue incluida en el plan de gobierno y se empieza a concretar en 1994 la reconstrucción de “la autopista al Llano”, que en realidad se trata de una vía doble calzada que aún se encuentra en construcción y atraviesa varios problemas legales y técnicos. El reto consiste entonces en seguir conectando al territorio nacional, en medio de una topografía montañosa:

En cuanto a la red vial del país, la Orinoquia parece estar aislada aún. Casanare, Meta y Putumayo son los únicos conectados a la red de vías primarias. Pero eso no compensa que el 29 por ciento de la malla vial no esté pavimentada y que el porcentaje de carreteras que aún son trochas sea superior al 30 por ciento en algunos de estos departamentos. Las alternativas aéreas o marítimas, si bien podrían solventar esta situación, son tan costosas que no hay negocio para los productores (Polanco, 2019, p. 1).

5. Conclusiones

Desde tiempos prehispánicos y coloniales hubo un interés por conectar a la región oriental de Colombia –y una de las más apartadas del territorio nacional– con Bogotá, atravesando la cordillera Oriental. Era un paso que, aunque más corto y directo que dirigirse hacia el norte por Tunja y luego bajar a Bogotá, permitía el abastecimiento de alimentos y productos, no sin antes exponerse a las dificultades propias de una geografía montañosa. El interés por la construcción de la vía Bogotá-Villavicencio, que data de 1759 y se prolonga a la actualidad, refleja las dificultades técnicas, logísticas, presupuestarias y la lenta modernización de la malla vial durante el siglo xx.

Este artículo ha explorado la forma en la que también desde la planificación y el desarrollo se dejó de lado la terminación de esta importante vía regional. Los planes de desarrollo del período del Frente Nacional, 1958-1974, son un ejemplo de cómo la voluntad política y la visión de lo regional, que es segada, son otros factores que explican este revés. Los planes revelan que no hay interés por planificar e invertir recursos para esta vía, no obstante, el primer plan de desarrollo obedece más al interés de legitimar la presencia del Estado colombiano en la esfera internacional y fondear las arcas públicas que planificar la inversión en los territorios y municipios más alejados de la geografía nacional. Los tres planes analizados no dan cuenta de los fondos destinados por municipios y departamentos, por cuanto solo ofrecen datos muy generales. Este puede ser otra de las dificultades que tiene este tipo de planes.

Así, la vía al Llano, así como el desarrollo y planificación de la región, no aparece referenciado en los planes de desarrollo, lo que evidencia el desconocimiento del desarrollo de los Llanos en particular. Pese a que el desarrollo económico y de infraestructura se orientó hacia los centros de poder, como Bogotá, la infraestructura vial no creció de manera paralela en todas las regiones y no terminó conectando el oriente con el centro del país mediante una modernización vial. Por tanto, hay una continuidad en el desconocimiento de los Llanos Orientales, la vía y la región durante los cuatro períodos presidenciales y los tres planes de desarrollo planteados por el Frente Nacional. Por último, existe una visión andina que se construye desde la capital que soslaya el progreso y la modernización de todo el territorio nacional.

6. Referencias bibliográficas

- Acevedo, J. (2009). La planeación nacional y los planes de gobierno: una mirada al desarrollo social, político y económico de Colombia. *Revista Ciencias Estratégicas*, 22(17), pp. 291-308. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/1513/151313682010.pdf>
- Alvear, J. (2008). *Historia del transporte y la infraestructura en Colombia (1492-2007)*. Ministerio de Transporte, Imprenta Nacional de Colombia.
- Amézquita, P. (2016). Un éxito del intervencionismo: el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (Colombia, 1966-1970). *TzinTzun, Revista de Estudios Históricos*, 65, pp. 235-259. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/treh/n65/2007-963X-treh-65-00235.pdf>

- Armesto, A., y Díaz, S. (2018). Desarrollo de las vías de comunicación en Colombia: el problema de la construcción de carreteras de 1945 a 1970. *Revista Intercambio*, 1(2), pp. 32-48. Recuperado de <http://168.176.97.103/ojs/index.php/intercambio/article/view/209>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (1967). XIII Censo nacional de población (15 de julio de 1964). Imprenta Nacional. Recuperado de <https://bit.ly/3N9CoWN>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (1961). Plan Nacional de Desarrollo Alberto Lleras Camargo 1961-1970. Colombia: Departamento Administrativo de Planeación. Recuperado de <https://bit.ly/3sQmGH3>
- ____ (1969). Plan Nacional de Desarrollo Carlos Lleras Restrepo, 1969-1972. Colombia: Departamento Administrativo de Planeación. <https://bit.ly/3sy89iN>
- ____ (1970). Plan Nacional de Desarrollo Misael Pastrana, 1970-1974. Colombia: Departamento Administrativo de Planeación. <https://bit.ly/3zikjj>
- El Tiempo* (22 de junio de 1999). Tragedia de Quebrada Blanca. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-940142>
- Espinel, N. (1997). *Villavicencio, dos siglos de historia comunera, 1740-1940*. Juan XXIII.
- Jara, D. (2014). Administración territorial y representación política: antecedentes de la violencia en la intendencia nacional del Meta, 1930-1949. *Memoria y Sociedad*, 11(22), pp. 37-50. Recuperado de <https://bit.ly/3W82TQq>
- Gómez, A. (1987). *Llanos orientales: colonización y conflictos interétnicos 1870-1970* (Tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-sede Ecuador, Quito. Recuperado de <https://bit.ly/3TE35pe>
- González, H. (2005). Evolución del sector agrícola en el departamento del Meta y los Llanos Orientales, 1991-2003. Villavicencio: Banco de la República. Recuperado de https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/2005_septiembre_a.pdf
- Grosso, C. (2009). Desarrollo histórico y ámbito de acción de la planeación en Colombia. *Administración & Desarrollo*, 37(51), pp. 39-58. Recuperado de <https://bit.ly/3VYpbUO>
- La República* (11 de abril de 2015). Comisión tributaria e inversión de Ecopetrol, entre los 10 temas que llevan 50 años. Recuperado de <https://bit.ly/3szkLGz>
- López, A. (2002). H. G. Gadamer. *A Parte Rei: Revista de filosofía*, 22, pp. 1-6. Recuperado de <https://bit.ly/3UHC8aT>
- Melo, J. (2021). *Colombia: las razones de la guerra*. Editorial Planeta.
- Mejía, L., Oviedo, S., Reina, M., y Rivera, A. (2020). *Planes nacionales de desarrollo en Colombia: Análisis estructural y recomendaciones de política*. Fedesarrollo. Recuperado de <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/4043>
- Mesa, E. (2009). El Frente Nacional y su naturaleza antidemocrática. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 39(110), pp. 157-184. Recuperado de <https://bit.ly/3svCWNo>

- Presidencia de la República (2007). Misael Eduardo Pastrana Borrero, 1970-1974. Colombia. Recuperado de <https://bit.ly/3gHvkoi>
- Pérez, H. (1997). *La hacienda Caribabare. Estructura y relaciones de mercado 1767-1810*. Corpes Orinoquia.
- Polanco, L. (2019). Orinoquia, la despensa más grande y más desaprovechada de Colombia. Bogotá. *Semana Rural*. Recuperado de <https://bit.ly/2ARmGfl>
- Ramírez, M., et al. (2021). La inversión en infraestructura de transporte y la economía colombiana n. 99. Banco de la República, área de Investigaciones Económicas. Recuperado de <https://investiga.banrep.gov.co/es/espe99>
- Rausch, J. (2008). “Vaqueros románticos”, “tierra del futuro” o “devoradora de hombres”: la frontera de los Llanos en la formación del nacionalismo colombiano. *Historia y Sociedad*, n.º 14, pp. 23-44. Recuperado de <https://bit.ly/3Wdu1gZ>
- ____ (1999). *La frontera de los llanos en la historia de Colombia (1830-1930)*. Banco de la República y Áncora Editores.
- Rengifo, J. (2012). Evolución de la planificación regional en Colombia. Tendencias y perspectivas del desarrollo. XII Coloquio Internacional de Geocrítica. Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/04-J-Rengifo.pdf>
- Romero, J. (2020). Transformación urbana de Villavicencio propiciada por la vía al Llano. Entre la historicidad de la ciudad y la geograficidad de la llanura. En J. Atehortúa (ed.), *Región y metropolización. La organización en un contexto global. Derechos humanos y dinámicas sociales* (pp. 79-90). Universidad Católica de Oriente y Retec.
- Ruíz, J. (1992). *Mexa, Grameta, Metacuyá el Meta. Recopilación cronistas e historiadores 1530-1830*. Editorial Juan XXIII.
- Salazar, Y. (2013). *La perspectiva ideológica de León Valencia* (Tesis de grado). Departamento de Historia de la Universidad del Cauca. Recuperado de <https://bit.ly/3Fjzf52>
- Soto, C. (2016). *Análisis histórico comparativo de continuidades y discontinuidades de políticas públicas en el PND: Movilidad Social en Colombia, 1961-1991*. Recuperado de <https://bit.ly/3fhO8u0>
- Vargas, H., y Castillo, J. (2020). *Historia de la principal vía de comunicación entre la capital del país y los Llanos Orientales* (Tesis de grado). Facultad de Ingeniería Civil de la Universidad de los Andes, Bogotá. Recuperado de <https://bit.ly/3f5AFFF>