

Pacto y renuncia: la experiencia del Frente Nacional, un esfuerzo de los partidos políticos tradicionales en Colombia para asegurarse el poder del Estado

Luis Carlos Arbeláez Villegas¹

Universidad Pontificia Bolivariana

luis.arbelaez@upb.edu.co

Área temática: Política e Historia

ALACIP

Montevideo – Uruguay

2017

¹ Politólogo de la Universidad de Antioquia y estudiante de la maestría en Estudios Políticos de la Universidad Pontificia Bolivariana.

Trabajo preparado para su presentación en el 9^o Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.

Resumen

Esta ponencia busca analizar las implicaciones políticas del pacto de los partidos políticos tradicionales colombianos² para consolidar el poder del Estado y recuperar el protagonismo perdido tras la dictadura del General Gustavo Rojas Pinilla. El Frente Nacional nació en un escenario donde estaba en juego la hegemonía de los partidos tradicionales, por un lado, y del otro como un proceso de apaciguamiento del conflicto entre los militantes de ambos partidos, que estaban llevando al país a niveles de violencia preocupantes.

Fue entre 1958 y 1974 el periodo de tiempo que duró el régimen de coalición de los partidos políticos tradicionales. Las principales características de este periodo fueron: la alternancia en el gobierno y la paridad en el acceso a los cargos burocráticos, además de la exclusión de otros movimientos políticos que existían para la fecha, del juego democrático. Esto último dio pie al surgimiento de algunos grupos revolucionarios de izquierda (Mesa, 2009). En síntesis, los partidos tradicionales tomaron conciencia de que lo que los separa es mucho menos importante que aquello que los acerca (Chevalier, 1999). A saber, las ansias de controlar y administrar el poder político.

En consecuencia con lo anterior, la ponencia abordará en un primer momento los antecedentes que propiciaron el surgimiento del Frente Nacional, posteriormente hablará de manera más profunda sobre las características mencionadas con anterioridad y por último tratará las consecuencias que tuvo el pacto mediante el cual los partidos tradicionales buscaron recuperar el puesto del cual fueron desplazados durante la dictadura de Rojas Pinilla.

Palabras clave: Régimen político, Frente Nacional, democracia, legitimidad, dictadura

1. Antecedentes: La época de la Violencia y el gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla

El día de la muerte del caudillo liberal Jorge Eliecer Gaitán se inauguró una época desastrosa de conflicto y violencia en Colombia. Las diferencias partidistas desdibujaron cualquier

² El Partido Liberal y el Partido Conservador son considerados, debido a su trayectoria histórica dentro de la democracia colombiana como los partidos históricos o tradicionales.

asomo de paz y de tranquilidad en un país que se encontraba en pleno proceso de desarrollo. El resultado de esta situación de violencia fue el colapso del régimen, por su parte “el presidente Ospina respondió con la declaración de estado de sitio el 9 de noviembre, el cierre del Congreso, la prohibición de reuniones públicas y la imposición de la censura para la prensa y la radio” (Hartlyn, 1993, p. 62). Lo que demostró el gobierno conservador fue la completa incapacidad de manejar la crisis política y social que se cernía sobre el país. La toma de decisiones drásticas y radicales como las que se acaban de señalar, solo ayudaron a ampliar la brecha entre los dirigentes y simpatizantes de ambos partidos tradicionales.

En este sentido vale la pena realizar una precisión alrededor del papel que, en teoría deberían cumplir los partidos políticos dentro de una democracia, y el papel –verdadero- que jugaron los partidos políticos en Colombia durante la segunda mitad del siglo XX. El papel de los partidos políticos dentro de la democracia es fundamental y protagónico. Por lo tanto, los partidos políticos son los encargados de hacer las veces de puente o de intermediarios entre la sociedad civil y el Estado (Duverger, 1957). De esta manera, se maneja la idea de que los conflictos y las demandas que surjan dentro de una democracia se pueden tramitar a través de los partidos políticos. Sin embargo, en Colombia el fenómeno alrededor del papel que cumplían los partidos políticos era diferente al señalado por la teoría. Para mediados del siglo XX los dos únicos partidos existentes en la democracia colombiana no ejercían una función mediadora entre la sociedad civil y el Estado; por el contrario, eran tanto liberales como conservadores, los responsables de la división, el conflicto y la violencia que se vivía en el país.

Como lo señala Hartlyn (1993) los partidos políticos en Colombia han desempeñado un papel protagónico en el desarrollo histórico del país como república independiente; “uno es liberal o conservador como uno es católico o colombiano por nacimiento” (p. 39). La división del país en dos bandos políticos e ideológicos durante tanto tiempo produjo innumerables conflictos y enfrentamientos, de los cuales se destaca el conocido fenómeno de la Violencia, que será indispensable para entender la génesis del Frente Nacional. En este sentido, el periodo entre 1946 y 1958 trazó una época marcada por el desorden social, la intransigencia partidista y la muerte de muchos colombianos que creían honrar sus tradiciones luchando por el color de una bandera.

Retomando el curso histórico de los sucesos, luego de la muerte de Gaitán y de las referidas medidas radicales del gobierno conservador de Ospina para recuperar el control y establecer el orden; llegan las elecciones presidenciales de 1949. Los liberales se rehusaron a presentar un candidato que se opusiera al conservador Laureano Gómez. En efecto, una elección presidencial de esta naturaleza demuestra las serias dificultades a las que se ha enfrentado la democracia colombiana para consolidarse como la forma de gobierno ideal. Ante la victoria de Gómez los enfrentamientos partidistas –que se traducían en muertos en los sitios más recónditos del país- aumentaron y la Violencia entraba en su peor momento; de esta manera, la politización y división del país llegó a niveles descomunales “presentándose incluso al interior de las familias, hermanos matándose entre sí por las tendencias políticas” (Rodríguez, 2006).

En este contexto turbado y difícil, se da el golpe de Estado por parte del General Gustavo Rojas Pinilla en 1953, y de esta manera “la democracia oligárquica de Colombia había llegado a su fin, hasta su restauración en 1958” (Hartlyn, 1993, p. 62). La llegada de Rojas Pinilla fue auspiciada y favorecida por el partido Liberal, la Iglesia Católica, una parte importante de la población y la facción ospinista del partido conservador. El apoyo al militar por encima del legítimo presidente Gómez³ –exiliado en España- estuvo justificado en el deseo de que esta fuera la solución para poner fin al caos que reinaba en el país (Cruz, 2011). Uno de los elementos importantes que justificaron la suspensión parcial de la democracia en Colombia, fue la creencia de que con la llegada de Rojas al poder el país empezaría a vivir en paz, esto indica que la confrontación entre liberales y conservadores terminaría, y se daría paso a la época del progreso y el desarrollo (Mesa, 2009). Luego el tiempo se encargaría de demostrar que la desconfianza y los odios políticos e ideológicos eran mucho más fuertes de lo que se creía; que el país no estaba dispuesto a pasar la página de la violencia y que la construcción de una democracia fuerte y consolidada era todavía una meta lejana.

El gobierno de Rojas Pinilla estuvo marcado por la decepción que generó en amplios sectores de la población colombiana. Es más, la dictadura sirvió para demostrar la dificultad que supone ejercer el poder político por fuera de los partidos tradicionales colombianos. En este

³ Es importante anotar que el presidente Laureano Gómez se encontraba en España desde 1951 tras haber sufrido un infarto que le obligó a dejar el poder en manos de Roberto Urdaneta Arbeláez.

sentido, una de las principales debilidades encontradas en el General Rojas Pinilla era su incapacidad de construir un nuevo movimiento político, que fuera independiente y que renovara la tradicional y paquidérmica política nacional. Lo anterior refleja “la constante más importante de la historia política colombiana: la continua importancia de los partidos políticos tradicionales” (Hartlyn, 1993, p. 70). Este punto es muy importante para empezar a concebir la naturaleza del pacto frente-nacionalista; ante la posibilidad del surgimiento de nuevas fuerzas políticas, los partidos tradicionales respondieron con la unión bajo una misma causa, que no era otra más que la de establecer los conductos y canales necesarios para que el poder no saliera de su esfera de control.

De esta forma es importante anotar que, aunque en un principio el gobierno de Rojas Pinilla se vio beneficiado por una bonanza económica que produjo el aumento de la producción y del empleo industrial en el país, además de la reducción de las muertes a causa de la violencia; para 1956 el escenario era distinto y poco favorable para el gobierno del General. La brutalidad gubernamental, la ineptitud, la corrupción y la censura de prensa prolongada se sumaron como factores que avizoraban el posible fin de la corta dictadura militar (Hartlyn, 1993). El gobierno de Rojas Pinilla tachado de estatista y populista pronto empezó a levantar críticas en los diferentes sectores sociales, sin embargo, los más preocupados por la situación en la que se encontraba el país eran los principales dirigentes políticos de los partidos tradicionales (Ayala, 1996). El temor más grande que tenían los políticos tradicionales era perder su protagonismo dentro de la esfera del Estado. La ambición de Rojas Pinilla en 1957 de retener el poder otro periodo, generó la reacción inmediata de los partidos tradicionales que no estaban dispuestos a correr el riesgo de que la figura del General se perpetuara en el poder. En este punto es que los dirigentes conservadores y liberales se dan cuenta de que aquello que los une es mucho más importante que las diferencias históricas que los han separado, a saber, las ansias de controlar el poder político (Chevalier, 1999).

En este sentido, ante la movilización y la crítica constante de la sociedad colombiana, el General Rojas Pinilla deja el gobierno en mayo de 1957. El país pasó a ser dirigido por una Junta Militar que estableció la necesidad de restablecer la democracia y la libertad que exigía la mayoría de los colombianos (Ayala, 1996). Entre las medidas adoptadas por la Junta para el restablecimiento de un orden político democrático se destacan: la instauración de un

gabinete ministerial paritario, el establecimiento de la paridad a nivel de las gobernaciones y lo más importante, la convocatoria a elecciones libres y populares en 1958.

Sin embargo, es preciso anotar que el regreso a la democracia solo se dio en términos formales; Colombia aún estaba lejos de ser un país tranquilo y ordenado, todavía persistía la imagen de un Estado frágil e incapaz de garantizar los derechos fundamentales de sus ciudadanos; no obstante, se restablecieron las principales funciones del poder político y se le concedió la oportunidad tanto a hombres y a mujeres de que eligieran a sus próximos gobernantes. En este punto es importante indicar que la estrategia utilizada por los partidos políticos tradicionales estaba organizada para garantizar que la transición fuera favorable a sus intereses. Luego de la dictadura de Rojas Pinilla, tanto liberales como conservadores se dieron cuenta de que no podían dejar cabo suelto para que la competencia por el poder político no saliera del escenario tradicional circunscrito a esas dos colectividades. De esta forma empieza a surgir el Frente Nacional.

2. Surgimiento: El Frente Nacional como garantía del sostenimiento del modelo tradicional de la política colombiana

Entre los factores que impulsaron la idea de establecer una gran coalición entre los partidos tradicionales en Colombia se destacan dos; la amenaza del gobierno militar a la política tradicional del país y la violencia. El primer factor hace alusión al peligro que significaban las políticas populistas de Rojas Pinilla, como sus pretensiones de extender su periodo de gobierno de forma indefinida. Esta realidad contrastaba con la tradición de las élites colombianas de dar respuestas a las crisis políticas por medio de la formación de coaliciones bipartidistas (Hartlyn, 1993). En este contexto, fue el partido Liberal en cabeza del reconocido dirigente Alberto Lleras Camargo quien empezó a plantearse la posibilidad de crear una coalición bipartidista que retomara el control político del país (Ayala, 1996). En consecuencia, la pregunta que se planteaban desde el partido Liberal era ¿con quién se debería buscar el acuerdo bipartidista? Teniendo en cuenta que, para la fecha, el partido Conservador se encontraba dividido en dos facciones; los laureanista y los ospinistas⁴.

⁴ El partido Conservador colombiano estuvo dividido la mayor parte del siglo XX. Para el periodo que hace referencia esta ponencia, las dos facciones que se destacaban al interior del partido eran: los laureanistas cuya figura principal era la del derrocado Laureano Gómez, facción caracterizada por su radicalismo y de otro

La primera opción de los liberales era consultar a los dirigentes conservadores de la facción ospinista que eran considerados más moderados en su discurso y por ende accesibles al diálogo con el contradictor político histórico. Sin embargo, la participación y apoyo de una parte de esta facción conservadora al gobierno militar de Rojas Pinilla hizo que la negociación fracasara. Teniendo en cuenta lo anterior, Alberto Lleras se dirige a España para hablar con Gómez. Contrario a lo que podía esperarse de la actitud del derrocado presidente, este se mostró interesado y participativo frente a la idea de una coalición bipartidista para retomar los caminos de la democracia en Colombia. La verdad era que Gómez

(...) no había perdonado a los conservadores ni a los militares que lo derrocaron, y que estaba resentido con los jerarcas eclesiásticos que los habían apoyado y cada vez más convencido de que la Violencia era el resultado del sectarismo político, se encontraba dispuesto a negociar con los liberales (Hartlyn, 1993, p. 82)

La posición de Gómez frente a la propuesta de los liberales es una muestra de que la política y las decisiones más importantes en Colombia se han tomado entre dirigentes, sin tener en cuenta el criterio de la sociedad civil, que en últimas es la de principal afectada. De esta forma se abrió el camino para la instauración de un nuevo régimen bajo los parámetros de la democracia, teniendo en cuenta que, la iniciativa y responsabilidad del cambio político quedó en manos de las élites (Novoa, 2008).

La pregunta que vale la pena realizar en este punto gira en torno a cuál era la naturaleza del pacto bipartidista que estaba en marcha. Hartlyn (1993) adapta un concepto de Arend Lijphart (1977) que resulta fundamental para entender las características del pacto entre liberales y conservadores; el concepto al que se hace referencia es al consociacionalismo⁵. La naturaleza del pacto nace de la voluntad de las élites políticas por llegar a un acuerdo específico con la finalidad de recuperar el protagonismo perdido en los últimos años de dictadura militar. Autores como Mesa (2009) han llegado a afirmar que, el hecho de que unas cuantas personas

lado se encontraba la facción de los ospinistas, encabezados por la figura del expresidente Mariano Ospina Pérez, que se caracterizaban por ser una facción conservadora más moderada (Ayala, 1996).

⁵ Este concepto se define como la acomodación integral entre las élites políticas en un contexto de sociedades divididas en segmentos antagónicamente relevantes, donde la cooperación entre dichas élites se caracteriza por “la formación de una gran coalición gobernante entre los segmentos más importantes; un poder de veto mutuo, proporcionalidad en la distribución de los puestos burocráticos y el gasto mutuo y autonomía de los segmentos en el manejo de sus asuntos internos” (Hartlyn, 1993, p. 27)

hayan decidido el destino de todo un país para los doce años venideros -que luego se convirtieron en dieciséis-, es una muestra de la naturaleza anti-democrática del pacto que supuso el Frente Nacional. Sin embargo, lo que resultó preocupante en términos de participación y democracia fue la exclusión de otras alternativas políticas; es decir, la naturaleza del pacto frente-nacionalista cerró las puertas a nuevas ideas y propuestas en torno al manejo y ejercicio del poder del Estado.

Retomando el curso histórico de los hechos que sustentan este escrito, vale la pena resaltar que, de las conversaciones entre Alberto Lleras y Laureano Gómez surgieron dos acuerdos que fueron el fundamento inicial del Frente Nacional. El primero de ellos se celebró en la ciudad de Benidorm en 1956, los planteamientos principales de dicho acuerdo sostenían que, se debía ser claro en la idea de que las Fuerzas Militares del país tenían como finalidad la defensa de la nación, los partidos políticos tradicionales contemplarían la opción de realizar una coalición para alternarse el poder cada cuatro años, la violencia armada debía ser erradicada, mejorar el nivel económico del país, restaurar las principales instituciones democráticas que se encontraban maltrechas y por último, instaurar elecciones libres con el objetivo de escoger a los próximos mandatarios de la nación (Cruz, 2011). Sin embargo, lo que estaba detrás de todos estos planteamientos era una sofisticada estrategia que por un lado se oponía a la instauración de cualquier régimen alternativo que no contemplara extensas garantías para los partidos tradicionales, y de otro lado, buscaba certificar que no fuera posible en la historia del país otro gobierno de corte militar como el de Rojas Pinilla (Hartlyn, 1993). En este sentido los principales líderes de los partidos tradicionales fueron ágiles, el retorno de la democracia a Colombia generaba el contexto ideal para que surgieran múltiples opciones, ideas y programas de gobierno; sin embargo, tanto liberales y conservadores idearon la forma perfecta para que las opciones políticas se circunscribieran solo a estas dos colectividades.

Cerca de un año después se lleva a cabo el acuerdo de Sitges. Este último se realizó con la finalidad de establecer los mecanismos mediante los cuales se lograría a materializar las ideas contenidas en el primer acuerdo (Cruz, 2011). Básicamente en este nuevo acuerdo se estableció la paridad entre los partidos políticos en el Congreso y el gabinete ministerial por

los próximos 12 años⁶. En este contexto surgen múltiples críticas a la naturaleza anti-democrática del nuevo régimen de coalición, donde se sostenía que era cuestionable que sólo dos personas hubiesen resuelto y decidido el futuro de un país entero, dado que una decisión de semejante magnitud ni siquiera fue discutida en los diferentes ámbitos de la sociedad colombiana (Mesa, 2009).

A pesar de este tipo de consideraciones y críticas al origen del Frente Nacional, los dirigentes que estaban detrás de la apuesta consociacionista establecieron que, el pacto debía ser refrendado por medio de un plebiscito. La estrategia consistía en preguntarle a los ciudadanos si estaban de acuerdo o no con los acuerdos a los cuales habían llegado los dos partidos tradicionales (Ayala, 1996). En consecuencia, el plebiscito se celebró el primero de diciembre de 1957 y fue aprobado por una amplia mayoría⁷.

Es importante mencionar que estos hechos son fundamentales para explicar la idea principal que inspira este texto. Desarrolladas las negociaciones y las elecciones se ha consumado la idea del Frente Nacional; esto quiere decir que los partidos tradicionales han pactado y al mismo tiempo han renunciado a su papel protagónico dentro del sistema político, o sea al trámite de las demandas de la sociedad civil ante el Estado. Además de esto, es importante anotar que para los partidos tradicionales lo importante era conservar el poder político, la urgencia de retomar el protagonismo perdido durante la dictadura era evidente y no se escatimaron ningún esfuerzo por hacer que estos intereses se materializaran. De esta forma nació el Frente Nacional, como una promesa de sacar a Colombia del atraso, de superación de la violencia y las rencillas partidistas, sin embargo este tipo de promesas tenían su toque de mentira, detrás de todo esto se encontraban intereses particulares y de privados que encontraban en este contexto de coalición el lugar perfecto para maximizar sus pretensiones políticas y económicas (Duncan, 2015). Así las cosas, se inaugura una nueva época en Colombia, se establecen prácticas políticas nunca antes vistas, y se da paso a la

⁶ Es importante resaltar que la esencia del acuerdo “se constituía por las medidas consociacionistas de paridad en el congreso, de una mayoría obligatoria de dos tercios de los votos hasta 1968, de paridad en el gabinete y de varias medidas para despolitizar la administración pública” (Hartlyn, 1993, p.87).

⁷ El plebiscito del Frente Nacional fue aprobado por una mayoría abrumadora, “de 4.169.294 votos; sólo se depositaron 206.864 votos negativos y 20.738 votos en blanco.” (Hartlyn, 1993, p. 89)

reconfiguración del sistema político y del régimen en Colombia. A partir de la aprobación del plebiscito se instaura el Frente Nacional.

3. Desarrollo: La instauración del Frente Nacional y sus principales características

La instauración del Frente Nacional significó el éxito del consociacionalismo en Colombia. Esto indica que las élites lograron consolidar un modelo político que dirigiera al país por los próximos años. En este sentido se dio marcha a un proyecto que establecía mecanismos de paridad, alternación y veto mutuo entre las colectividades participantes del pacto. El anhelado regreso a la democracia no se dio en el sentido amplio de la palabra, y el producto del nuevo régimen fue una democracia de tipo exclusiva y restringida, donde solo tenían lugar y protagonismo liberales y conservadores. En este sentido es importante resaltar como a pesar de los cambios que supuso el Frente Nacional frente al régimen militar de Rojas Pinilla, el pacto bipartidista aún contenía numerosos elementos de continuidad histórica:

Los partidos tradicionales, la estructura regional del país, el papel restringido del Estado en la economía y la incorporación limitada de los sectores populares, fundamentalmente a través de los vínculos con los partidos en vez de con el Estado, se habían heredado del pasado y continuarían teniendo un impacto sobre la evolución política y económica del país. (Hartlyn, 1993, p. 106).

A pesar de los cambios que proponía el Frente Nacional en materia económica, política y social, en la estructura de mando del poder no existía ningún viso de transformación. En este sentido, desde que entró en vigencia el pacto bipartidista se dio a conocer que, la escogencia de los candidatos presidenciales y de los miembros del Congreso sería un asunto delicado y difícil (Novoa, 2008). Luego del plebiscito de diciembre de 1957, se llevan a cabo las elecciones parlamentarias en marzo de 1958. Estas elecciones eran muy importantes en el sentido de que reflejarían el peso político de las partes involucradas en el pacto. Como se ha mencionado con anterioridad, los partidos políticos no gozan en muchos de los casos de la cohesión interna deseable para enfrentar a sus contradictores. Este es el caso de los partidos tradicionales colombianos, donde por medio de las facciones políticas se han dejado ver las profundas diferencias que pueden llegar a existir en el seno de un mismo partido político. En este sentido, las elecciones al Congreso en 1958 mostrarían qué partes de los partidos eran las más influyentes, y de ahí se partiría para la estructuración de las elecciones presidenciales

del mismo año. El resultado de las elecciones fue el siguiente: “la votación liberal fue de 2.132.741; la conservadora de 1.556.273. (...) los conservadores distribuyeron su votación así: 952.364 por las listas laureanistas; 317.627 por las valencistas y 285.217 por las de La Reconquista” (Ayala, 1996, p. 96).

Teniendo en cuenta las cifras anteriores, es necesario anotar que, dentro de los acuerdos suscritos entre Lleras y Gómez para la instauración del Frente Nacional, se había estipulado que el primer presidente del nuevo régimen sería del partido Conservador. A propósito del resultado de las elecciones parlamentarias, la facción laureanista había recolectado la mayor cantidad de votos por el partido. En este sentido, Laureano Gómez tenía la posibilidad de escoger el candidato que el creyera idóneo para ser el primer presidente del Frente Nacional. Sin embargo, toda esta situación tomó un rumbo inesperado. La división al interior del partido Conservador posibilitó la emergencia de la figura de Alberto Lleras como posible candidato del Frente Nacional. Los liberales fundamentándose en su amplia votación en las elecciones parlamentarias de 1958 empezaron a ejercer presión sobre los conservadores. En consecuencia, Laureano Gómez y sus seguidores tomaron una decisión radical, teniendo en cuenta el resentimiento por el apoyo de cierto sector del partido Conservador al derrocamiento de Gómez en 1953, decidieron conciliar con el partido Liberal y renunciar a presentar candidatos en las elecciones presidenciales de 1958⁸. Siendo así, el primer presidente del Frente Nacional ya no sería conservador sino liberal.

En efecto las elecciones presidenciales enfrentaron a Alberto Lleras -candidato liberal y del Frente Nacional- y a Jorge Leyva quien era el candidato de una disidencia conservadora. En este sentido existen algunas observaciones importantes alrededor de la elección del primer presidente de Frente Nacional. Como es sabido, la elección fue ganada de manera holgada y contundente por Alberto Lleras. La promesa con la que inició el primer periodo de gobierno del Frente Nacional fue la de volver hacer funcionar a Colombia como una democracia, eso sí, dentro de las restricciones y los límites que establecía el pacto bipartidista. En este sentido, el Frente Nacional empezó a mostrar cambios durante su primera administración; se empezaron a mejorar algunos indicadores sociales, mejoró la esperanza de vida, el

⁸ Es necesario resaltar como la capacidad de Gómez para “bloquear la candidatura de Valencia y promover después la elección de Lleras es ilustrativa de los considerables poderes independientes de los líderes partidistas en Colombia” (Hartlyn, 1993, p. 126).

cubrimiento educativo (Melo, 2010). Además, “los cambios en la estructura del Estado y en las reglas de juego democrático del Frente Nacional, fueron exitosos en su propósito de controlar la violencia que afectaba el proceso de modernización de la sociedad” (Duncan, 2015, p.220).

La puesta en marcha del nuevo régimen en Colombia demostró que al fin y al cabo los principales ganadores eran las élites que conformaban los partidos tradicionales. La mejoría en la situación económica, política y social en el país aumentó los niveles de legitimidad y de aceptación del Frente Nacional. En consecuencia, los liberales recuperaron un espacio fundamental en el poder político y de otro lado, las facciones que conformaban el partido Conservador recuperaron la esperanza de volver a acceder al poder por medio de los cargos públicos. Esto indica que el pacto empezaba a generar los réditos esperados y que la renuncia a la competencia electoral que significaba la alternancia en el poder estaba justificada. En consecuencia, el Frente Nacional es una muestra del alcance que pueden llegar a tener los intereses en una actividad como la política; la ambición del poder trasciende cualquier límite y los actores involucrados a veces se encuentran dispuestos a realizar ciertas maniobras que pueden resultar -para el criterio de muchos- sorprendidas.

En este punto es necesario hacer énfasis en la siguiente idea; no todos los integrantes de los partidos políticos se encontraban de acuerdo con el Frente Nacional y las prácticas políticas que derivaban de este. Como se mencionó al inicio, la facción ospinista del partido conservador no apoyó la propuesta liberal del pacto bipartidista en sus inicios, sin embargo, en 1960 esta facción se une al gobierno de Lleras y entran a formar parte del pacto. Este hecho generó la resistencia de los laureanistas que, en adelante, fueron opositores del régimen que ayudaron a crear. En consecuencia, “durante los años de alternación presidencial, los candidatos oficiales del Frente Nacional para 1962, 1966 y 1970 se escogieron por medio de negociaciones entre liberales y los ospinistas” (Hartlyn, 1993, p. 126). Del lado de los liberales la situación no era diferente, para las elecciones de 1962 apareció la figura de Alfonso López Michelsen que, desde su movimiento político⁹ alcanzó a amenazar la elección del presidente conservador en dicha elección. El temor de que la campaña del joven político

⁹ El movimiento al que se hace referencia era una disidencia del partido Liberal llamado “Movimiento de Recuperación Nacional”.

podiera ganarle al candidato del dividido partido Conservador hizo que el presidente Lleras la declara ilegal, y que todos los votos que se depositaran a favor de este se tomaran como votos en blanco (Cruz, 2011).

Lo que ocurrió con López es una clara muestra de que, si bien el Frente Nacional había restaurado la democracia en Colombia, esta última se encontraba restringida a cualquier actor que no fuera parte y no apoyara el Frente Nacional. Esta fue una constante durante el tiempo que duró el régimen bipartidista; los canales de acceso al poder de alternativas políticas fueron bloqueados por las élites tradicionales. Así las cosas, es necesario resaltar que, si en un inicio se le reconoció al Frente Nacional el mérito de atenuar las disputas por colores políticos, también es importante anotar que producto de la exclusión política se originaron las brechas sociales que luego produjeron nuevas enemistades en el país (Archila, 1997). De acuerdo con lo expresado, el papel de los partidos políticos en Colombia se encontraba desnaturalizado. Ambos partidos se encontraban preocupados por adaptar los mecanismos que consolidaran el régimen, mientras las demandas de la sociedad civil pasaban de cierta forma desapercibidas. Esto último tuvo luego unas repercusiones importantes en el panorama político del país, con la incursión de nuevos grupos políticos, que luego degeneraron en agrupaciones violentas. Sin embargo este será un tema que se tratará más adelante.

Por otro lado, la paridad en el legislativo y en la repartición de los cargos burocráticos fue otra característica que marcó al Frente Nacional. Del lado del legislativo esta regla obligó al ejecutivo a una transacción permanente (Melo, 2010). Sin embargo, esto generó problemas para el funcionamiento del régimen, lo que se tradujo en el inmovilismo político, la falta de coherencia en las políticas y la falta de respuesta a las demandas populares (Hartlyn, 1993). Por ejemplo, el gobierno de Guillermo León Valencia¹⁰ enfrentó un difícil problema de gobernabilidad debido a la representación importante que tenían las fuerzas del movimiento opositor de López en el Congreso, por no nombrar a los laureanistas que también se encontraban allí. En este sentido, la administración de Valencia fue una de las más débiles del periodo que duró el régimen bipartidista. Luego de la primera experiencia positiva en el Frente Nacional tras el gobierno de Alberto Lleras, durante la segunda administración -la de

¹⁰ Los problemas de gobernabilidad de Valencia se debían a que no contaba con la mayoría de dos tercios en el Congreso.

Valencia- se empezaron a presentar problemas que, lejos de resolverse se tornarían más difíciles con el tiempo.

La bonanza económica de los primeros años del Frente Nacional había parado, hasta el punto de que en 1965 la crisis del gobierno de Valencia tocó fondo. Los problemas en la balanza de pagos, el deterioro de las condiciones laborales, las protestas estudiantiles y los nacientes grupos guerrilleros terminaron por minar la segunda administración del Frente Nacional. De esta forma se empezó a considerar la idea de que para mantener el régimen bipartidista se necesitaba un esfuerzo más grande de lo planeado, además el vínculo de los jóvenes de clase media y alta con los partidos tradicionales se debilitó considerablemente, por ende el apoyo ya no era el más apasionado y decidido (Melo, 2010). El gobierno de Valencia mostró las primeras fracturas del pacto bipartidista, las promesas iniciales de la ampliación de la democracia, el incremento de las oportunidades, el mejoramiento de la calidad de vida y la reducción de la violencia empezaban a ser difíciles de cumplir.

En este punto es válido indicar que para cualquier Estado es fundamental la centralización del poder. Para esta época Colombia era un país en plena reconfiguración política y administrativa, con serios problemas de centralización de poder. En consecuencia, con la elección del liberal Carlos Lleras Restrepo en 1966 se inaugura una época donde se llevaron a cabo profundas transformaciones en el Estado, con el fin de mejorar su capacidad¹¹. La apuesta del nuevo presidente era consolidar un Estado capaz de planificar y de administrar ágilmente los recursos. En cuanto al papel de los partidos políticos en dichas transformaciones es necesario indicar que “el acuerdo consociacionista del Frente Nacional permitió que los dos partidos tradicionales se beneficiaran al eliminar la lucha por el control del Estado, mientras este crecía en tamaño y en importancia” (Hartlyn, 1993, p. 164). De cierta forma era un fenómeno algo paradójico; el país se modernizaba y a su vez los partidos y sus dirigentes encabezaban la lista de beneficiados. Los esfuerzos de mejorar la

¹¹ En el gobierno de Carlos Lleras Restrepo surgen y se fortalecen nuevas instituciones como el Consejo Nacional de Política Económica y Social -Conpes-, el Fondo Nacional del Ahorro, se aumentó el papel protagónico del Departamento Nacional de Planeación -DNP- y surgió la figura del tecnócrata dentro de la administración pública en Colombia.

planificación y de profesionalizar la administración del Estado, estaba detrás del interés de adquirir la financiación internacional necesaria para diversos proyectos públicos.

A pesar de todos estos esfuerzos el país seguía presentando serias dificultades para su desarrollo, por ejemplo; no se logró ordenar la burocracia, el sistema siguió “dividiendo al Estado en algunas entidades de alto nivel, manejadas con independencia del compromiso político, y con una gran mayoría de agencias entregadas a la gestión indirecta de los parlamentarios, diputados o concejales, con funcionarios precarios y temporales” (Melo, 2010). En síntesis, se pueden encontrar múltiples esfuerzos por transformar ciertos aspectos del Estado durante el Frente Nacional, sin embargo, estos cambios no fueron lo suficientemente drásticos como para impactar la estructura de las relaciones políticas en el país. La política siguió conservando los vicios del pasado; el personalismo, los favores y réditos particulares, la falta de diligencia respecto a las demandas sociales y la exclusión de alternativas políticas diferentes a los políticos y partidos tradicionales. Al margen de lo anterior, se debe reconocer a la administración de Lleras Restrepo como la más preocupada por la construcción de un Estado más fuerte. Por último y siguiendo el hilo conductor de los hechos históricos, llega el último gobierno del Frente Nacional. Las elecciones presidenciales de 1970 fracturaron la estructura política y social del país, reflejando las verdaderas consecuencias que trajo el pacto bipartidista de 1957.

4. Consecuencias: El triunfo de Pastrana Borrero en las elecciones de 1970 y los impactos del Frente Nacional sobre la democracia y la violencia en Colombia

Resulta oportuno indicar en este punto que los partidos tradicionales y sus dirigentes persiguieron básicamente tres objetivos con el Frente Nacional: retomar el poder político, desactivar el prolongado conflicto interpartidista e impedir que movimientos alternativos, populistas y revolucionarios obtuvieran apoyo (Hartlyn, 1993). En consecuencia, si se realiza un balance sobre el éxito que lograron los partidos tradicionales en el logro de estos objetivos, se puede decir que el resultado fue positivo. Sin embargo, las consecuencias que dejó la experiencia del Frente Nacional para el país en su conjunto, no fueron las mejores.

Efectivamente con el pacto bipartidista se pudo llevar a cabo la retoma del poder por parte de los partidos tradicionales. Como se indicó en páginas anteriores, el Frente Nacional obtuvo

un apoyo inicial abrumador y se legitimó fácilmente. Esto quiere decir que en cuestiones de arquitectura política el pacto funcionó, y efectivamente los partidos tradicionales fueron los que administraron el Estado colombiano durante los dieciséis años que tenía previsto el Frente Nacional. La renuncia de competir periódicamente en las elecciones limitó el papel de los partidos políticos en relación con la ciudadanía. Esto se debe a que la alternancia en el poder y la competencia electoral mueven a los partidos frente a sus electores, recogiendo demandas, escuchando necesidades, para luego proponer un programa que recoja dichas demandas y así poder darles trámite. Esto reafirma que “los partidos políticos en plural y en condiciones de una lucha política en igualdad de oportunidades son los mejores catalizadores, propiciadores y garantes de la democracia” (Cárdenas, 1996, p. 4). Este es un primer asunto importante respecto a las consecuencias del Frente Nacional; los partidos tradicionales desnaturalizaron sus obligaciones y funciones, uniéndose bajo un mismo interés y limitando la emergencia de otras alternativas políticas.

El contexto lleno de promesas en el que se originó el pacto bipartidista llenó al país de un optimismo un poco ingenuo. En este caso, el retorno a la democracia se dio bajo unas condiciones de exclusión que poco ayudaron al desarrollo político y social del país. Con el paso del tiempo la ciudadanía empezaría a entender que la naturaleza misma del pacto los limitaba a una mera participación formal y secundaria por medio del voto. En consecuencia, no es gratuito que los niveles de participación empezaran a disminuir de forma gradual en cada elección que, como lo afirma Hartlyn (1993) “la presencia de facciones que se oponían al Frente Nacional convirtió en efecto cada elección en un nuevo plebiscito sobre el mismo” (p. 195). Además, con el paso del tiempo la segmentación partidista fue declinando y de esta forma aumentó la falta de identificación de las masas populares con los partidos políticos tradicionales. En este sentido, la retoma del poder político por parte de los partidos fue una realidad, mientras el regreso de la democracia a Colombia resultó siendo apenas una quimera.

El hecho de que los partidos tradicionales fueran incapaces de satisfacer las demandas populares, provocó que múltiples segmentos de la sociedad se atrevieran a organizarse y a realizar críticas y movilizaciones en contra del manejo político de los dirigentes liberales y conservadores (Archila, 1997). En este contexto surgen alternativas políticas, que con el pasar de los años irían tomando fuerza. Esto último también se vio beneficiado por el hecho

de que las instituciones políticas en Colombia no fueron capaces de adaptarse de forma rápida y efectiva a los cambios sociales que se venían desarrollando (Duncan, 2015).

La situación mencionada fue aprovechada por movimientos opositores al Frente Nacional que pudieron participar de las elecciones porque mantenían una identificación –aunque débil- con los partidos tradicionales. El caso más relevante fue el de la Alianza Nacional Popular - Anapo- cuya principal figura era el General Gustavo Rojas Pinilla. Vale la pena destacar que la Anapo era una colección heterogénea de populistas que reunía una variada camada de políticos tradicionales disidentes en su mayoría del partido Conservador (Hartlyn, 1993). Ante un electorado cambiante, la alternativa de un movimiento como la Anapo tuvo su oportunidad de incidir de manera directa en la dinámica electoral del Frente Nacional. Esto quiere decir que al movimiento de Rojas Pinilla se le debe reconocer la capacidad de haber canalizado “las simpatías de los sectores populares en las diferentes ciudades del país poniendo en serias dificultades al bipartidismo” (Novoa, 2008, p. 87). El desgaste del Frente Nacional ya era evidente, sin embargo, las elecciones presidenciales de 1970 mostrarían que los partidos políticos tradicionales a pesar de las dificultades no estaban dispuestos a permitir que una fuerza política diferente llegara al poder.

Al final de la administración de Lleras ya era visible la crisis de legitimidad que se cernía sobre el Frente Nacional; el clientelismo, la corrupción política y el avance de los grupos insurgentes abonaban un terreno lleno de problemas y contrariedades para el bipartidismo. Ante las crecientes demandas de una ciudadanía cada vez más informada y menos identificada con los partidos tradicionales, el consociacionalismo en Colombia entra en un periodo de crisis que se concretó con el polémico resultado de las elecciones presidenciales de 1970. En estas elecciones sólo podían participar candidatos conservadores; en este sentido, la contienda electoral enfrentó a Misael Pastrana, a Gustavo Rojas Pinilla y a Belisario Betancur. El diecinueve de abril de 1970 se elegía en Colombia el último presidente del Frente Nacional. Luego de múltiples problemas en el conteo de los votos el resultado fue el siguiente; “según las cifras oficiales, el candidato del régimen (*Misael Pastrana*)¹² obtuvo

¹² Cursivas propias

1.625.025 votos, mientras que el General Gustavo Rojas Pinilla, líder de la Anapo obtuvo, 1.561.468 votos” (Mesa, 2009, p.176).

La reacción de los simpatizantes de Rojas Pinilla no se hizo esperar. El corto margen de diferencia entre el candidato del Frente Nacional y el de la Anapo hizo que el rumor de que las elecciones fueron fraudulentas tomara fuerza. En este sentido, muchos de los que acompañaron la candidatura del General perdieron la esperanza de que alguna alternativa política diferente a los liberales y a los conservadores pudiera llegar a la presidencia. En consecuencia, una parte de esos seguidores tomaron la vía armada como el medio para generar un cambio institucional, generando el grupo guerrillero conocido como Movimiento 19 de Abril -M19- que en un principio se encontraba conformado por universitarios y obreros, inconformes con el régimen y el supuesto fraude electoral (Cruz, 2011). Este es un punto importante; el Frente Nacional y los partidos protagonistas de este periodo fueron incapaces de resolver los problemas y las necesidades de ciudadanos que, ante un régimen excluyente y restrictivo premiaron el uso de las armas para cambiar el estado de las cosas. Esto nos permite afirmar que la génesis de los problemas de violencia y crimen que han golpeado a Colombia recientemente se remonta a este periodo histórico. Lo sensible de esta situación fue que la violencia evolucionó, ya no se trataba de la tradicional enemistad partidista sino de la confrontación entre clases sociales (Mesa, 2009).

Se debe reconocer que la Anapo logró poner en jaque al bipartidismo, aunque no haya conseguido arrebatarse el poder a los partidos tradicionales y a sus dirigentes. En este sentido, el movimiento de Rojas “contribuyó al descongelamiento de la tradición política bipartidista y jugó un papel importante como instancia de transición de muchos colombianos desde posiciones ideológicas conservadoras a posiciones de izquierda o de compromiso con los intereses del movimiento popular” (Novoa, 2008, p. 91). Lo anterior indica que la irrupción de este movimiento y su desempeño en las elecciones presidenciales de 1970 sirvió para mostrar que la posibilidad de que una alternativa política triunfara era -en teoría- posible.

En este contexto contrariado se desarrolló el mandato presidencial de Misael Pastrana. El rumor del supuesto fraude en las elecciones de 1970 minó la legitimidad del presidente Pastrana. Además, la jugada de los partidos tradicionales para conservar el poder hasta el último mandato establecido por el pacto bipartidista, profundizó el descuido social por parte

de los partidos políticos de su función de intermediarios entre las demandas populares y el Estado. Las organizaciones estudiantiles, la movilización obrera y otro tipo de manifestaciones populares estaban huérfanas. En estas condiciones se manifestó de manera más radical el rasgo casi estructural del sistema político en Colombia: el recurso a la violencia para resolver los conflictos (Archila, 1997, p.214). Nuevamente los colombianos premiaban el uso de la fuerza como el medio para hacer sentir su inconformidad respecto a sus condiciones políticas y económicas. De esta forma, la exclusión de todo grupo o movimiento político que no se identificara con los postulados del bipartidismo le pasó factura a los gobiernos que sucedieron la administración del último presidente del Frente Nacional. No se puede dejar pasar de largo que:

La percepción de injusticia social y de un bloqueo político como consecuencia del Frente Nacional fue subyacente a la formación de grupos guerrilleros en Colombia en cada década. Al mismo tiempo, el papel y la importancia de factores precipitantes, de vínculos con experiencias guerrilleras y conflictos sociales anteriores, de la orientación internacional y de la ideología general de cada movimiento variaban considerablemente (Hartlyn, 1993, p. 235).

Todo lo anterior indica que los partidos tradicionales con su pacto ayudaron a la irrupción de grupos violentos que, con el paso del tiempo lograrían tomar fuerza y amenazar la estabilidad del sistema político colombiano. En consecuencia, la promesa de una democracia sustantiva, incluyente y modernizadora, unida a la otra promesa de poner fin a la violencia -con las cuales empezó el Frente Nacional- terminaron con un balance desalentador. Los grupos guerrilleros con el paso del tiempo mostrarían la debilidad del Estado y de las instituciones heredadas del pacto bipartidista. Esto quiere decir que si el Frente Nacional nació como la solución a los problemas que sometían al país durante la segunda mitad del siglo XX, este terminó dejando al país con los mismos problemas y con otros nuevos, que en un futuro serían más difíciles de resolver.

Conclusiones

El Frente Nacional fue una estrategia eficaz que permitió que los partidos tradicionales retomaran y afianzaran su poder sobre el Estado en Colombia. Tras la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla, la élite política tradicional del país se dio cuenta de que era mejor manejar las

riendas del Estado entre ellos -así fuera de forma compartida- que delegar esta función en un personaje que no tuviera una lineación directa con ninguno de esos dos partidos tradicionales. En este sentido, los dirigentes liberales y conservadores demostraron que estaban dispuestos a pactar y a la misma vez a renunciar a lo que fuera necesario con el fin de lograr que el poder político fuera nueva y exclusivamente manejado por ellos.

Como se enfatizó a lo largo del texto, el desempeño de los partidos políticos en el Frente Nacional no tuvo consonancia con la responsabilidad que en teoría tienen los partidos en una democracia. La ciudadanía quedó desabrigada ante la incapacidad de las colectividades políticas de tramitar sus necesidades ante el Estado. Además de esto, el pacto excluyó cualquier alternativa de participación en el juego democrático que no estuviera enmarcada en la dinámica establecida por los partidos tradicionales y sus dirigentes. En consecuencia, el retorno prometido -por el Frente Nacional- de Colombia a la democracia luego de la dictadura militar, solo se dio en términos formales. El dominio compartido del Estado por parte de los partidos tradicionales abrió una brecha importante entre la sociedad civil y sus representantes. Los hechos de corrupción, las crisis en la economía, la falta de soluciones a los problemas sociales y la exclusión de propuestas e ideas renovadoras socavaron la legitimidad del Frente Nacional. Unido a lo anterior, la promesa de mejorar la situación de violencia en el país fue incumplida. Es importante anotar que la violencia lejos de superarse se transformó y empeoró; el surgimiento de los grupos guerrilleros, el narcotráfico y la posterior aparición de los paramilitares tuvo su génesis en el Frente Nacional, debido a la intransigencia y falta de preocupación de los dirigentes políticos y sus partidos en la situación social y política del país.

En conclusión, el pacto bipartidista solo fue rentable para los políticos tradicionales que privilegiaron sus intereses por encima del desarrollo y la modernización de las instituciones del Estado. Las promesas que se presentaron el día del plebiscito de 1957 fueron incumplidas en su mayoría, y los problemas históricos del país, lejos de resolverse se intensificaron. De esta forma es posible afirmar que muchas de las falencias institucionales que tiene el Estado colombiano se deben a la falta de interés por parte de las élites políticas en un país que merece salir adelante.

Referencias

- Archila, M. (1997). El Frente Nacional: una historia de enemistad social. En: Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, N. 24, Bogotá, p. 189-215
- Ayala, C. (1996). Establecimiento del Frente Nacional. En: Resistencia y oposición al establecimiento del Frente Nacional. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, p. 75-149
- Cárdenas, J. (1996). Partidos políticos y democracia. En: Colección de cuadernos de divulgación de la cultura democrática, N.8, México.
- Cruz, J. (2011). Panorama del Frente Nacional. En: El Frente Nacional en Colombia y su relación con el desarrollo empresarial. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, p. 5-21
- Chevalier, F. (1999). América Latina. De la independencia a nuestros días. Fondo de Cultura Económica, México, p. 550-621
- Duncan, G. (2015). Los señores de la guerra. Editorial Debate, Bogotá.
- Duverger, M. (1957). Los partidos políticos. Fondo de cultura Económica, México.
- Hartlyn, J. (1993). La política del régimen de coalición: La experiencia del Frente Nacional. Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Melo, J. (2010). Los límites del poder bajo el Frente Nacional. Bogotá, p. 1-10
- Mesa, E. (2009). El Frente Nacional y su naturaleza antidemocrática. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Vol. 29, No. 110, Medellín, p. 157-184
- Novoa, E. (2008). Consolidación y desarrollo del Frente Nacional. En: Régimen y sistema político colombiano. Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, p. 62-84
- Rodríguez, R. (2006). Rojas Pinilla ¿un dictador? De la dictadura positiva a la dictadura negativa. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá.