

# EL FRENTE NACIONAL: LEGITIMIDAD INSTITUCIONAL Y CONTINUISMO BIPARTIDISTA EN COLOMBIA (1958-1974)<sup>1</sup>

Álvaro Acevedo Tarazona<sup>2</sup>

Universidad Industrial de Santander, Colombia – Artículo Tipo 1. Investigación Científica y Tecnológica – Recibido: 10 de Abril 2015 – Aceptado: 13 de Junio 2015

## RESUMEN

Mediante un análisis histórico de perspectiva contextual, enfoque que permite la reconstrucción de las principales características sociales, políticas, culturales y económicas de una época; este artículo centra su atención en los elementos que posibilitaron el surgimiento del Frente Nacional como pacto bipartidista, además de considerar las acciones que propició el surgimiento de nuevos obstáculos al desarrollo de la democracia en Colombia. Mientras que la violencia de los años cincuenta y la dictadura del General Gustavo Rojas Pinilla, fueron identificadas como causas del surgimiento de la nueva estructura política del país, la exclusión política de actores sociales inéditos como el movimiento campesino, o recientes como el movimiento obrero y el movimiento estudiantil, fue percibida como su principal consecuencia. Como resultado del análisis, este estudio permitió configurar una nueva hipótesis en torno al significado histórico del Frente Nacional, al concluir que, si bien es cierto que el frente nacionalista ayudó a fortalecer las instituciones políticas y económicas del país, al legalizar la discriminación de cualquier otra fuerza social que pretendiera representar los intereses ciudadanos, el pacto propiciaba la aparición de un nuevo problema histórico para la democracia colombiana: la exclusión de los actores políticos de oposición, un aspecto aún vigente en esta democracia.

### Palabras Clave:

Frente Nacional, Dictadura, Plebiscito.

**JEL:** D74, D78, F52

### Si va a referenciar este artículo

Acevedo, A. (2015). El Frente Nacional: Legitimidad institucional y continuismo bipartidista en Colombia (1958-1974). *Económicas CUC*, 36 (1), 27-42

<sup>1</sup> El presente artículo es producto de la investigación: “La experiencia histórica del “cogobierno” en la Universidad Industrial de Santander: concepciones y divergencias en disputa por la autonomía universitaria, 1971-1976”, financiado por la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad Industrial de Santander

<sup>2</sup> Doctor en Historia de la Universidad de Huelva. Docente Titular de la Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga., Director del Grupo de Investigación “Políticas, Sociabilidades y Representaciones Histórico-Educativas (PSORHE)”, acetara@uis.edu.co

## INTRODUCCIÓN

En el presente artículo se describe y analiza la historia del Frente Nacional (FN), el acuerdo político bajo el cual vivió el país entre 1958 y 1974. El análisis se ocupa tanto de su origen, como de su desenvolvimiento y legado. No solo se examina su origen legal, a través del plebiscito de 1957, sino las circunstancias sociales y políticas que configuraron el contexto en el que apareció como una respuesta inevitable a la violencia política de mediados del siglo XX, así como a la dictadura del General Gustavo Rojas Pinilla. Si bien se reconoce que el FN fue una estrategia que permitió fortalecer las instituciones políticas y económicas del país, no hay que perder de vista que su *modus operandi* –caracterizado por el reconocimiento legal de las dos fuerzas políticas tradicionales: los partidos liberal y conservador– creó nuevos y acuciantes problemas nacionales, no sólo al legalizar la discriminación de los actores políticos que no se identificaban con los partidos tradicionales, sino al combatir cualquier fuerza que pretendiera ganarse el reconocimiento político de la sociedad.

En efecto, tal como se describe a lo largo del texto, el FN permitió contener la violencia y reencausar al país por la senda de la democracia, pero dejó por fuera de su alcance una serie de aspectos que también merecían su atención, como la apertura de nuevos caminos de participación política para los sectores sociales que el desarrollo económico “sacaba a flote”. El texto intenta argumentar, en consecuencia, que si bien el FN marcó la vida política del país, no sólo lo hizo porque redujera ostensiblemente la violencia política que “desangraba” al país, sino porque logró excluir y vencer a las fuerzas políticas que quisieron erigirse en

los nuevos representantes de la nación y todo ello a través de su principal fórmula: la alternancia y la paridad entre los partidos tradicionales. De hecho, el movimiento estudiantil, la lucha obrera y la organización de nuevos grupos políticos, influenciados sin duda por lo que acontecía en el mundo, pero también impulsados por sus propias fuerzas; intentaron infructuosamente, ganar visibilidad política y social durante el FN, uniendo e incluso a un líder populista como Rojas Pinilla, el mismo a quien el bipartidismo oficial había desplazado para recuperar la democracia.

## DESARROLLO

### *Las condiciones de posibilidad del Frente Nacional*

Colombia no ha sido el único país en apelar a los pactos bipartidistas para dar solución a sus problemas de institucionalidad y debilidad estatal. Uruguay y Venezuela en las décadas de 1950 y 1960, y Chile y Argentina en los años ochenta, solo para señalar algunos casos de América Latina, vivieron algo semejante durante los periodos de transición o de reconquista de sus democracias. Para analizar este tipo de hechos y para comprender el caso colombiano Hartlyn (1993), utilizó el concepto politológico de *consociacionalismo*<sup>3</sup>, entendiendo por tal al fenómeno político por el cual las clases dirigentes tradicionales conforman coaliciones que facilitan la transición hacia un gobierno democrático, pero restringiendo de cierto modo la misma democracia.

<sup>3</sup> Consociacionalismo se refiere por lo general a una forma de gobierno recomendada para el manejo de conflictos en sociedades profundamente divididas. A menudo se considera sinónimo de compartir el poder.

Con todo, no debe creerse que dicho fenómeno sea el mismo en todos los países. Por el contrario, debe reconocerse que en cada país, dadas sus peculiaridades políticas, el *consociacionismo* se desarrolló de manera distinta.

Por consiguiente, la primera pregunta que debemos intentar resolver para poder entender esta etapa de nuestra historia reciente es ¿cuáles fueron los hechos que llevaron a que tal pacto frenetacionalista fuera planteado como una medida de transición hacia la democracia en Colombia?

Sin duda, un juego de complejas circunstancias históricas hizo del pacto del Frente Nacional una necesidad. En efecto, la violencia y la dictadura del General Rojas Pinilla habían hundido al país en un profundo “pozo” de ilegitimidad. Pactar un nuevo orden político se hizo en consecuencia inevitable. Fue por esta razón que se propuso poner a consideración de la sociedad un proyecto político conciliador, pues sólo a través de un plebiscito, tal como lo ha expresado Calle (2012), podría la nación “recuperar el hilo constitucional” que tras la violencia y la dictadura había perdido.

La Violencia con V mayúscula, es decir, concebida como una cruenta etapa de la historia colombiana en que liberales y conservadores se “despachaban” el país sin más razón que el odio mismo; como se sabe, fue desencadenada por el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, ocurrido el 9 de abril de 1948. Ciertamente, fue ese el acontecimiento que hizo visible la profunda brecha que separaba en dos bandos a las élites políticas y al pueblo llano. “El asesinato de Gaitán –nos cuenta Henderson (2006, p. 452)– lanzó a sus seguidores a un frenesí” de venganza. El odio, como el fuego, había sido avivado.

Estos hechos eran el preludio de una guerra civil que después de 1949 solo conocería breves e inexplicables lapsos de paz bipartidista, pues el panorama general estaría dominado por la intransigencia y la mutua enemistad, hasta desembocar nada menos que en la suspensión del gobierno democrático. Hacia junio de 1949 los liberales se presentaron a las elecciones legislativas con la plena seguridad de que serían mayoría en el congreso, y de que lograrían hacerle una fuerte oposición al gobierno conservador del Dr. Mariano Ospina Pérez, a quien culpaban de la Violencia, porque lo consideraban débil y carente del liderazgo necesario para evitar que el pueblo se desangrara. No obstante, y pese a que constituyeron mayoría en el legislativo, la estrategia no resultó, pues la constitución política facultaba al poder ejecutivo para disolver el Congreso en caso de que el orden público se hallara perturbado. Fue esto precisamente lo que Ospina hizo el 9 de noviembre de 1949: declarar el estado de sitio y suspender el Congreso. Ante tamaña acción, los liberales consideraron que solo les quedaba un camino: armar sus guerrillas para conseguir por la fuerza lo que no habían logrado por la vía política.

A partir de ese momento, recurriendo aquí al concepto propuesto recientemente por Palacios (2012, p. 25), no cabe duda que Colombia se enfrascaba en la primera –y en una de las peores– oleadas de “violencia pública”, es decir, de ese tipo de violencia tanto social como estatal que requiere de “un discurso de autolegitimación” que justifique la “tragedia de miles de hogares y vecindarios”, el quebrantamiento de “los códigos morales” y el cercenamiento de los lazos sociales del país.

En todo caso, aunque el comportamiento del fenómeno de la violencia fue disímil, no cabe duda que mantenía en estado de máxima alerta a todo el país. En distintas regiones, pero principalmente en los Llanos orientales y la zona cafetera, territorios en los que el estado a duras penas podía llegar con su brazo armado, las bandas y las guerrillas de origen liberal, en un principio, y comunista, tiempo después, empezaron a hacer presencia, a controlar la situación y a hacer de las suyas eliminando a sus contrincantes y constriñendo la voluntad popular durante los periodos electorales (Henderson, 1984). Pero además de estos hechos, a todas luces verídicos, el país empezó a experimentar también el mito de *la Violencia*. En efecto, dice Palacios (1998), que los episodios de violencia ocurridos entre 1945 y 1964 fueron convertidos por la tradición oral en una “colección de testimonios más o menos verídicos, transformados en leyendas fragmentarias por la incontable sucesión de narradores. Los años 50 y 60 dieron aliento a una ola de ensayos, novelas, representaciones teatrales, producciones cinematográficas y creaciones de las artes visuales” que difundieron la ‘leyenda negra’ de *la Violencia* en Colombia.

Ahora bien, a estos hechos se sumaba un panorama político cada vez más oscuro. En 1950, tras declarar el estado de sitio y llevarse a cabo las elecciones, el Dr. Ospina Pérez entregó el poder al conservador Dr. Laureano Gómez. Este se había propuesto conjurar la violencia a través de una reforma constitucional que reconsideraba, entre otros aspectos, las funciones del poder legislativo, le devolvía a la iglesia un papel preponderante en el control de la educación, limitaba la libertad de expresión y le quitaba al congreso la facultad de legislar sobre

las funciones de las fuerzas armadas. Aunque la reforma jamás dejó de ser un proyecto, fue mal recibida por el liberalismo, e incluso un sector del conservatismo desconfió también de ella. Así entonces, desde muy temprano el gobierno de Gómez se granjeaba el aborrecimiento tanto de liberales como de sus propios partidarios. Laureano Gómez, nos dice Palacios (1998, p.210-211), “no comprendió que los límites de su autoritarismo estaban trazados de antemano”, y que su “gobierno excluía demasiados intereses”, principalmente los de las Fuerzas Armadas, así que no vio venir el cuartelazo que acabó con su gobierno. Y en efecto, “en la noche del 13 de junio de 1953, y con el respaldo del mismo Dr. Ospina y la plana mayor de la oposición conservadora, el General Rojas Pinilla anunció la consumación de un golpe de estado. La iglesia, los gremios empresariales y todos los grupos políticos, con la excepción de un puñado de laureanistas y del partido comunista, lo avalaron”. (Palacios, 1998, p. 211)

El golpe militar fue recibido con beneplácito por varios sectores políticos; algunos incluso recibieron a Rojas como el salvador de la nación (Tirado, 1981). Para dar mayores visos de legitimidad, Rojas y sus seguidores organizaron una Asamblea Nacional Constituyente con el fin de establecer, por un lado, que el 13 de junio había quedado vacante la presidencia, y por otro, que Rojas tomaría posesión del cargo mientras se reorganizaban las instituciones. Su gobierno se caracterizó por los siguientes aspectos: tan pronto como ascendió al poder y con la finalidad de asegurar su reelección el general empezó una maratónica gira proselitista por todo el país; conformó una nómina de gobierno que incluía, aunque no de manera equitativa, a liberales y conservadores,

siendo estos últimos los más numerosos; solucionó el conflicto llanero, reduciendo el número de muertes por la violencia de 22.000 en 1952-1953 a 1.900 en 1954-1955, y atacó la corrupción judicial mediante el despido de funcionarios afectos al laureanismo. (Henderson, 2006)

En abril de 1954, Gustavo Rojas Pinilla convocó nuevamente la Asamblea Nacional Constituyente, la cual había sido disuelta en junio de 1953, después de legalizar el acenso de Rojas al poder. El objetivo de la nueva convocatoria era anunciar que el país aún no contaba con las condiciones de orden público adecuadas para realizar las elecciones presidenciales, así como manifestar que se comprometía a dejar el poder tan pronto el orden retornara. Entre tanto, Rojas instituyó el sufragio femenino; proscribió constitucionalmente al partido comunista y reemplazó las Asambleas Departamentales y los Consejos Municipales por sendos cuerpos administrativos. En agosto de 1954 la Asamblea Nacional Constituyente prorrogó el mandato de Rojas hasta 1958. Para los liberales esta había sido la jugada política más atrevida de Rojas y desde sus plataformas de combate, los diarios *El Tiempo* y *El Espectador*, decidieron contenerla. El FN respondió ordenando la clausura de los periódicos. Fue entonces cuando la dictadura militar se hizo evidente y pese a que bajo la “égida” del General Rojas el país estaba viviendo mejores tiempos —la bonanza cafetera y la estabilidad monetaria daban cuenta de ello, como lo ha mostrado Kalmanovitz (1995)— no se requerían complicadas razones para argumentar que la prorroga significaba un mayor debilitamiento de la democracia.

Los partidos tradicionales no dudaron entonces en retirar al líder militar el apoyo que le prodigarán en 1953. Tam-

poco dudaron en hacer eco de las demandas que una buena parte de la sociedad venía realizando por lo menos desde 1954, con respecto a las libertades de expresión y de movilización. No obstante, la gota que derramó la copa fue la ostensible manifestación de fuerza que el general Rojas Pinilla llevó a cabo el 13 de junio de 1956, en el estadio de fútbol de la capital, cuando presentó ante la multitud el partido político que había fundado y al que denominó la *Tercera Fuerza*. El evento fue todo un ritual, pues “miles de asistentes” desfilaron “ante el «Jefe Supremo»”, quien se hallaba ataviado con “todas sus galas y condecoraciones”, mientras juraban por Dios que le serían leales al pueblo y a las fuerzas armadas (Palacios, 1998, p.215-216). Si a un hecho como este se le sumaban —como perlas— el asesinato de un estudiante de la Universidad Nacional ocurrido el 8 de junio de 1954 a manos del batallón Colombia, o la imposición de un gravamen a los beneficios de los industriales, hechos que tanto repudiaron los estudiantes y los gremios, no había duda que la clase dominante necesitaba una nueva salida. Así pues, como nos dice Tirado (1981), los dirigentes de los dos partidos tradicionales, no tuvieron otra opción que ponerse de acuerdo y unir sus fuerzas para combatir al enemigo común. La dictadura militar de Rojas fue, por consiguiente, el segundo de los elementos contextuales que posibilitarían el surgimiento del Frente Nacional.

### *El desenvolvimiento del Frente Nacional*

El plebiscito que dio vida al Frente Nacional se llevó a cabo el lunes primero de diciembre de 1957. Aquel día, por primera vez en la historia republicana de Colombia, las mujeres asistían en masa

a las urnas. Hacia el final de la jornada el ex presidente Alberto Lleras Camargo confirmaba que el documento del acuerdo entre los partidos había sido refrendado por el 94,8% de los votantes, es decir, por 4.169.294 votos. Solo el 4,7% de los ciudadanos votó en contra. Si se tiene en cuenta, además, que en el evento participó el 81,95% del censo electoral, no cabe duda que el Frente Nacional, en efecto, obtuvo la legitimidad democrática que los partidos esperaban. (Calle, 2012)

¿Qué votaron favorablemente los colombianos? El documento del acuerdo señalaba lo siguiente (Plazas, 2011):

1. Le otorgaba a las mujeres los mismos derechos políticos que ya tenían los varones.
2. Establecía la paridad de cargos, tanto de elección popular como de nombramiento administrativo, entre los partidos conservador y liberal.
3. Señalaba que, para dirimir impases en cualquier corporación, se consideraba que la mayoría estaría conformada por las dos terceras partes.
4. Le reconocía al Presidente de la República el derecho a nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete, pero le obligaba a dar participación a los dos partidos políticos en la misma proporción en que estuvieran representados en las cámaras legislativas.
5. Otorgaba al Congreso de la República la facultad de establecer y regular las funciones y garantías de los empleados públicos.
6. Prohibía que los empleados y funcionarios públicos tomarán parte en actividades proselitistas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.

7. Señalaba que en ningún caso la filiación política de los ciudadanos podría determinar su nombramiento para un empleo o cargo público, ni para su destitución o promoción.
8. Indicaba que los miembros del Congreso y de las Asambleas Departamentales no tendrían sueldo permanente, sino asignaciones diarias durante el término de las sesiones; y
9. Establecía que el gobierno invertiría el 10% de su presupuesto general de gastos en la educación pública. Ordenaba que las reformas constitucionales solo las podría hacer el Congreso.

Tras resultar vencedor en las elecciones del 4 de mayo de 1958, el Dr. Alberto Lleras Camargo recibía un país que aún era azotado por la violencia. Si bien las tasas de homicidios no llegaban a los picos presentados durante su primera fase (1947-1953), el conflicto todavía sacrificaba a miles de colombianos (Henderson 2006, Anexo 2). Así pues, para acelerar el proceso de pacificación del país, el nuevo presidente decidió, por un lado, mantener el programa de amnistía e indultos que la Junta Militar había instaurado; y por otro, poner en marcha un comité de rehabilitación de las víctimas de la violencia. Sus esfuerzos tuvieron éxito relativo. Un año después, la reducción de las muertes relacionadas con la violencia política fue significativa—un tercio menos en relación con el año anterior— pero esto indicaba que aún morían por esta causa poco menos de 2000 personas al año.

En efecto, el país empezaba a experimentar nuevos y graves problemas socio-económicos, como el crecimiento demográfico, la crisis cambiaria, el déficit fiscal y la desigualdad social debido a la concentración de la propiedad de la tie-

rra. Con respecto al crecimiento demográfico, puede señalarse lo siguiente. Se trataba de un fenómeno global que afectaba tanto al campo como a la ciudad, y que alarmaba no solo a las élites locales sino a los técnicos extranjeros que asesaban a los nuevos gobiernos. El mismo Dr. Lleras Camargo consideraba que el país no estaba preparado para diseñar políticas dirigidas a contener el rápido crecimiento demográfico. En consecuencia, como la iglesia y el partido conservador ejercían una fuerte presión para evitar que el estado implementara y dirigiera programas modernos para el control de la natalidad, los gobiernos frente nacionalistas debieron dejar en manos de entidades privadas la aplicación de tecnologías modernas de control natal. La medida, se quiera o no reconocer, resultó buena, pues, en última instancia, evitó que el programa se politizara, con lo cual llegó a la gran mayoría de la población. (Urrutia, 2012)

La crisis cambiaría, por su parte, iniciada en 1957, apenas pudo ser contenida hacia 1960, pues el fenómeno adquirió rápidamente un talante estructural y de mayor duración. Como la política de industrialización necesitaba de la importación de insumos industriales y agrícolas, y debido a que las exportaciones de materias primas crecían a un menor ritmo, la balanza de pagos siempre fue negativa. El fenómeno, común en casi toda América Latina, llevó a países como Colombia a adoptar el modelo de las dos brechas, un concepto económico de la época según el cual los países pobres debían, por un lado, aumentar sus exportaciones, y por otro, captar más ayuda internacional, puesto que se creía que los principales problemas de los países en desarrollo derivaban de la falta de divisas y ahorros. Como habrá de suponerse, el modelo de las dos brechas marcó la política econó-

mica de todo el periodo, obligando a los gobiernos del Frente Nacional no sólo a concentrar sus esfuerzos administrativos en la gestión de los créditos externos, sino a organizar sus propios presupuestos en consonancia con los intereses de las agencias bancarias que accedían a inyectar las divisas que el país necesitaba. (Kalmanovitz, 1995)

Pero no todo era negativo, el pacto bipartidista, en medio de un ambiente en el que campeaban en América Latina las amenazas del totalitarismo de izquierda, le permitió a Colombia granjearse el favor de los EE.UU. Ciertamente, en el periodo del Frente Nacional la ayuda extranjera fluyó constantemente hacia Colombia, sobre todo a partir del gobierno del presidente Kennedy, quien, con “la intención de repetir el éxito del Plan Marshall<sup>4</sup> en Europa”, creó para América Latina la Alianza para el Progreso. La ayuda externa se convirtió, por consiguiente, en un elemento central de la política económica y social de los gobiernos del Frente Nacional, en principio, porque era la única manera de acceder a créditos blandos y de largo plazo, y en última instancia, porque no se concebían más maneras de impulsar el desarrollo y fortalecer la estructura económica del país, puesto que, sin el aval de las agencias internacionales –como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial– la economía colombiana no habría alcanzado cierta estabilidad. (Urrutia, 2012, p. 247)

<sup>4</sup> Llamado oficialmente European Recovery Program o *ERP*) fue el plan más importante de Estados Unidos para la reconstrucción de los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial, que a la vez estaba destinado a contener un posible avance del comunismo. La iniciativa recibió el nombre del Secretario de Estado de los Estados Unidos, George Marshall, y fue diseñada principalmente por el Departamento de Estado, en especial por William L. Clayton y George F. Kennan

Con todo, el país jamás dejó de experimentar los altibajos propios de la economía de mercado. De hecho, aquella política macroeconómica fue objeto de varios y periódicos desequilibrios cambiarios, debido principalmente a que Colombia mantenía tasas de inflación superiores a las internacionales. Este hecho obligaba a los gobiernos a “realizar devaluaciones nominales periódicas”, lo cual acarrearía costos políticos altos, pues se hacía necesario ajustar los precios de los productos que jugaban un papel central dentro de la economía, como los alimentos importados, la gasolina y el transporte. De ahí que, en gran medida –como lo han demostrado los estudios de Archila (2003), sobre la protesta en Colombia– no fueron pocas las manifestaciones protagonizadas por la sociedad civil, con el objeto de exigir el desmonte de aquellas regulaciones gubernamentales estrictamente económicas que terminaban perjudicando a los ciudadanos de a pie.

El tercer problema que debieron afrontar los gobiernos del Frente Nacional fue el constante déficit fiscal. Efectivamente, durante todo el periodo el país experimentó una profunda restricción fiscal. Hacia 1969, el *Informe Musgrave* señalaba que las arcas del país apenas acumulaban un 8% del producto interno bruto, pese a que los gobiernos del Dr. Lleras Camargo y el Dr. Guillermo León Valencia habían adelantado y fortalecido una reforma tributaria (Musgrave, 1969). La dificultad social que esto acarrearía se relacionaba con la imposibilidad del estado para hacerse cargo de la provisión de bienes y servicios públicos, de la misma manera que de los subsidios requeridos por el sector productivo (Junguito & Rincón, 2007). La falta de recursos tributarios aumentaba la dependencia del crédito externo, y como este solo apoyaba las

inversiones en infraestructura, el sector de los servicios quedaba prácticamente desahuciado. Solo el sector educativo, sin duda gracias a que el mismo plebiscito lo ordenaba, contaría con una bolsa de inversión mayor. Así pues, durante el Frente Nacional, la inversión pública en educación aumentó del 1% del PIB entre 1938 y 1958, al 3,5% a principios de la década del 60. (Ramírez & Tellez, 2007)

Los gobiernos del Frente Nacional también debieron lidiar con los graves problemas de desigualdad social debido a la concentración de la tierra. De ahí entonces que, desde la apertura del frente, nuevamente en la historia colombiana las élites políticas, empresariales y agrarias aceptaran hablar seriamente de la reforma agraria –ya en la república liberal se había tratado el tema–. Hacia los años 60, para la mayoría de los políticos –entre los que sobresaldrían los liberales– era una verdad incontestable que para acelerar el desarrollo económico el país requería de una reforma agraria. Ya en 1951 el Banco Mundial “había sostenido que la tierra de los latifundios estaba mal utilizada” y que “una reforma agraria no sólo mejoraría la distribución del ingreso, sino que también aceleraría el crecimiento de la producción agrícola” (Urrutia, 2012, p.249). Colombia, como muchos otros países del mundo, se caracterizaba –y se caracteriza aún– por una alta concentración de la tierra, con lo cual padecía de altísimos niveles de desigualdad. Así pues, aunque se trata de una opción pocas veces empleada –por obvias razones, ya que era los gobernantes quienes concentraban la tierra–, la reforma agraria fue considerada una herramienta adecuada para subsanar tales desigualdades. No obstante, como bien lo ha demostrado Berry (2012, p.296) “los

objetivos planteados durante [el Frente Nacional] no pudieron cumplirse”.

En resumen, dicen los expertos, el Frente Nacional tuvo en la reforma agraria la solución “al conjunto de problemas que sufría el país durante el siglo XX”, no obstante, su inadecuada y débil aplicación constituyó su mayor fracaso (Berry, 2012, p.296). La iniciativa pretendía tanto redistribuir la tierra como propiciar la industrialización del sector agrario. Para impulsar esta iniciativa, el Dr. Lleras Camargo firmó la Ley 135 de 1961, con la cual se creaba el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), un organismo que tendría a su cargo el proceso de titulación de tierras baldías y la búsqueda de mecanismos adecuados para hacer más productivo al agro colombiano. Puntualmente, la ley obligaba a los terratenientes, so pena de extinción de dominio, a modernizar los medios de explotación del suelo, así como a efectuar sobre él un uso más adecuado (Machado, 1998). Con todo, ni lo uno ni lo otro dio resultados duraderos, pues la implementación de la ley siempre fue obstaculizada por los grandes hacendados. Durante el gobierno del Dr. Valencia, por ejemplo, si bien la reforma agraria no fue enteramente suspendida, experimentó una profunda desaceleración. Con la victoria de Carlos Lleras Restrepo, quien había impulsado la ley desde el Congreso durante el gobierno del Dr. Lleras Camargo, la medida nuevamente cobró vitalidad. En esta ocasión, el estado se preocupó por organizar al campesinado colombiano a través del Decreto 755 de 1967, que ordenaba realizar un registro de todos los campesinos usuarios de servicios estatales, de manera que se pudiera contar con información fidedigna sobre el tamaño de este sector social.

Sin embargo, con el retorno de los conservadores al poder en 1970, la norma, y con ella la anhelada ilusión de los campesinos colombianos de alcanzar una mayor igualdad e inclusión social, encontraba su fin. En efecto, pese que para esta época el proceso de modernización agrícola había empezado a andar, antes de terminar el periodo del Dr. Misael Pastrana, el gobierno y los grandes propietarios acordaron abandonar definitivamente la reforma (Berry, 2012). En conclusión, a lo largo de todo el periodo del Frente Nacional el “proceso reformista se vio obstaculizado por factores políticos, económicos y jurídicos, y otros de carácter operativo y técnico” que lo hicieron inviable. (Machado, 2011)

Cabría describir, los principales hechos que a lo largo del periodo protagonizaron los nuevos actores sociales: el estudiantado y las agrupaciones políticas que el FN dejaba por fuera del juego político al desconocer la oposición Ayala (1999). Luego de la caída de Gustavo Rojas Pinilla y de la transición hacia el “régimen” bipartidista, la sociedad colombiana vio emerger con una fuerza considerable a los jóvenes universitarios. Como se ha señalado, el FN y su estructura burocrática paritaria si bien permitió la disminución y erradicación de la violencia bipartidista y luego bandolera (Acevedo, 2004), sirvió de fundamento para el surgimiento de la violencia contra estatal protagonizada por los diferentes grupos guerrilleros. (Vargas, 1996)

La segunda mitad de los años sesenta presenció cierto agotamiento del pacto político y los esfuerzos de reinversión del poder ejecutivo en cabeza del Dr. Lleras Restrepo no dieron resultados. Interesado éste en propiciar una democracia más directa, tomó cierta distancia de los partidos políticos y optó por una po-

lítica de mano fuerte hacia los sectores opuestos al sistema político. Muestra de ello fue la ilegalización de la Fundación Universitaria Nacional (FUN) y la represión a la que fueron sometidas todas las expresiones de reivindicación social y política (Leal, 1984). Recuérdese que el 24 de octubre de 1966 el presidente Lleras decidió acudir a la Universidad Nacional en compañía de John Rockefeller a la inauguración de un edificio que se había construido con el apoyo del magnate estadounidense. La protesta obligó a la fuerza pública a invadir la ciudad universitaria y a detener a varias decenas de estudiantes. Para el mes de noviembre la FUN se hallaba desmantelada para luego ser declarada ilegal. Este tipo de acontecimientos arraigó más el escepticismo de los estudiantes hacia el Frente Nacional, madurando las condiciones para una oposición cada vez más evidente en las calles y en las urnas.

Por su parte, las relaciones con los actores sociales no fueron menos complicadas y azarosas. Si bien inicialmente las centrales obreras (Unión de Trabajadores de Colombia, UTC y Central de Trabajadores de Colombia, CTC) no realizaron considerables manifestaciones, ciertas medidas económicas lesivas a los intereses de los trabajadores estimularon el enfrentamiento contra el gobierno. La propuesta de capitalizar el Fondo Nacional del Ahorro con los aportes a cesantías de los obreros generó una aguda desconfianza y distanciamiento de los sindicatos y empleadores. Todo se desbordó en 1969 cuando se convocó a manifestaciones contra el alza de los precios del transporte, acciones que si bien iniciaron en Cali, terminaron por afectar a todo el país. Cabe destacar que varias de estas acciones no eran lideradas por políticos o estructuras partidistas de iz-

quierda reconocidas, sino por sacerdotes cercanos a la teología de la liberación. (Restrepo, 1995)

Todas estas tensiones, impulsadas sin duda por las acciones reformistas del Dr. Lleras, pusieron de presente una situación de crisis social general. La primera en manifestar las crisis fue la Iglesia Católica. En efecto, la Iglesia era un actor que venía experimentado cambios considerables en su dinámica interna, no sólo en cuanto a la lucha por mantener sus privilegios como institución secular respecto al poder civil se refería, sino por los vientos de renovación que soplaban en su interior (Arias, 2009). Lo que se puede llamar renovación de la Iglesia para este periodo ha sido estudiado bajo la óptica del impacto del Concilio Vaticano II (1962-1965) y la II Conferencia Episcopal Latinoamericana celebrada en Medellín en 1968. La importancia de estos dos eventos para posicionar al interior de la Iglesia Católica una opción por los pobres, es reconocida en el marco de los cambios que experimentó el país y el continente en aquellos años. Las figuras de Camilo Torres en Colombia, el grupo Golconda o los Sacerdotes por América Latina (SAL) son las más reconocidas para el caso colombiano. La lectura del evangelio en clave popular y la propuesta de una Teología de la Liberación hacen parte de las rupturas que se fueron gestando en aquellos años y que tendría un interesante eco en la organización de la protesta popular y en la configuración de un campo de izquierda en el país. También el sector educativo manifestó algunos síntomas de crisis. De hecho, desde 1966 los conflictos con los estudiantes se hicieron cada vez más comunes, llegando en ocasiones a asumir ribetes violentos y fuertemente contestatarios. (Pecaut, 2006)

El Frente Nacional fue entonces un periodo en el que la movilización estudiantil, pero no solo ella, como se ha visto, experimentó un súbito auge. Aunque el estudiantado nunca pudo organizarse como una sola fuerza nacional, ello no fue obstáculo para ahondar en su radicalización ideológica vinculada a las múltiples líneas de la ideología de izquierda. Desde finales de 1969 los conflictos estallaron en universidades como la Tecnológica de Pereira e Industrial de Santander, a las que se sumaron la Universidad Nacional, la Universidad del Valle y la de Antioquia e incluso algunas privadas como la Gran Colombia y la Pontificia Bolivariana en Medellín. Tal situación se complicó durante el primer trimestre de 1970, debido al cierre al que fue sometida la Universidad Nacional desde el 24 de febrero hasta el 13 de abril, hecho que generó la solidaridad de las universidades privadas más importantes de la capital. Este panorama se obscurecería aún más para el gobierno de turno debido a la convocatoria de huelga general de la central de educadores, que ya desde entonces luchaba por mejores condiciones laborales.

El último periodo presidencial del Frente Nacional da muestras del agotamiento del sistema. Como resultado de la reforma constitucional de 1968, las elecciones de 1970 para asambleas departamentales y concejos municipales no siguieron la regla de la paridad, lo que permitió la competencia política en todos los niveles político-administrativos. Este mecanismo de desmonte gradual de la nueva estructura política sirvió de ensayo para la contienda presidencial de 1970, una lucha en la que se enfrentaron liberales, conservadores, anapistas y comunistas. Aunque el vencedor fue el Dr. Misael Pastrana Borrero, un candidato

con el cual el Frente Nacional lograba salir ileso, la contienda demostró que el país, o por lo menos la mayoría de la ciudadanía, ya no confiaba en el régimen. Los datos de las elecciones y la controvertida elección de Pastrana sustentan esta idea. Como se sabe, el General Rojas Pinilla denunció que en la elección de Pastrana se había cometido fraude, ya que según sus estimativos él había ganado con amplia mayoría. No obstante, los datos oficiales señalaron que Rojas Pinilla había obtenido 1.561.468 votos, mientras que el representante del FN, había ganado el favor de 1.625.025 sufragantes (Mayorga, 2013). Poco más de 60.000 votos habían hecho la diferencia, un dato sin duda significativo, si se tenía en cuenta que la Alianza Nacional Popular (ANAPO) de Rojas era la antítesis del Frente Nacional.

Fraude o diferencia casi insignificante, los resultados electorales de 1970 dejaron en claro que el nivel de agotamiento de un amplio del electorado era alto. Es más, como la ANAPO había podido aglutinar en sus bases tanto a liberales como a conservadoras –sin contar a los diferentes grupos de izquierda que sentían afecto por el giro socialista que a veces tomaba el discurso del ex dictador–, era evidente que el Dr. Pastrana recibía la presidencia en condiciones poco favorables. Y si bien la animadversión del pueblo podía ser irrelevante para el presidente, de la resistencia *anapista* que encontraría en el Congreso no podría opinar igual, razón por la cual los últimos cuatro años del Frente Nacional requirieron del estado de sitio para garantizar su normal desarrollo. Así pues, como lo ha señalado Ayala (2006), el repunte de Rojas Pinilla evidenció la existencia de un ambiente social y político cada vez menos proclive al régimen bipartidista.

Con todo, no hay que olvidar que Misael Pastrana Borrero encabezó un equipo de gobierno que se propuso no solo identificar las demandas sociales de gran parte de la población, sino de implementar soluciones plausibles. Muestra de ello fueron los intentos de reforma en varios aspectos de la vida social, económica y política, tales como la extensión de la seguridad social a las áreas rurales, la continuación de la intervención del gobierno en la economía, el mejoramiento del empleo y una reforma educativa dirigida a todo el sistema. A ello se sumaba la intención de profundizar la reforma agraria de su antecesor, aunque mejorando las relaciones con el sector privado de la economía. No obstante, y debido principalmente a que la situación en el campo se tornaba difícil, pues los programas oficiales no daban abasto, la reacción de los campesinos consistió en radicalizar su lucha. Estimulados por la idea de la expropiación se lanzaron en masa a la invasión de tierras durante el primer semestre de 1971. La Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), creada por Alberto Lleras con el objeto de organizar el acceso de los campesinos a los servicios del estado, progresivamente fue tomando distancia de los lineamientos oficiales para acercarse a otros movimientos sociales, como los obreros y los estudiantes, con el fin de propiciar situaciones revolucionarias. Cabe recordar que los usuarios campesinos experimentaron un proceso de politización hacia la izquierda, hecho que los llevó, a apoyar, además de las invasiones de tierra, formas de protesta cada vez más radicales, tales como la toma de oficinas públicas. La presión política que estos grupos sociales empezaban a ejercer, obligaron al gobierno a realizar una revisión de sus directrices administrati-

vas, pero no para ceder a las demandas sino para contenerlas.

Con unas organizaciones campesinas cada vez más alejadas de la órbita gubernamental, una aguda situación de movilización universitaria y una fuerte tensión con los maestros y otros gremios nacionales, el Frente Nacional parecía derrumbarse. Por ello, apenas parecía lógico que el gobierno de Pastrana intentara combatir la resistencia social señalando nexos entre los manifestantes y los grupos subversivos. La agitación social que se vivió en los primeros años de la década del setenta fue de hecho asociada a la presencia de guerrilleros en las organizaciones sociales.

## METODOLOGÍA

Para llevar a cabo esta investigación se acudió a la metodología del análisis histórico de perspectiva contextual, es decir, un análisis de fuentes de información primaria y secundaria que permitiera identificar los aspectos y las circunstancias que definieron la época objeto de estudio en relación con el FN. Hay que tener presente que esta metodología permite ubicar los sucesos políticos en relación con los demás aspectos de la realidad histórica, facilitando así su comprensión.

El estudio está organizado en dos apartados. En el primero de ellos se analizan las condiciones de posibilidad del FN, es decir, las circunstancias políticas y sociales que le dieron origen. En el segundo, con la intención de ubicar los aspectos tanto positivos como negativos del pacto frente nacionalista, se describe su desenvolvimiento. De esta manera, se logra ubicar cada uno de los procesos mediante los cuales el acuerdo pudo fortalecer la

institucionalidad, pero también aquellos aspectos que truncaron una apertura democrática que distintos sectores sociales venían exigiendo de antaño.

## RESULTADOS

La crisis que vivía el país durante el último gobierno del Frente Nacional tenía una doble cara. Por una parte, la situación política no era la mejor para los partidos tradicionales, toda vez que al agotamiento del régimen paritario se le sumó la atomización partidista y la emergencia de una fuerza política cuya principal pretensión era la de erigirse en el tercer partido de la nación —la *Tercera Fuerza* de Rojas Pinilla—. Este desplazamiento político se fundó en cierta polarización social expresada en la votación presidencial, cuando los sectores populares se inclinaron por Rojas Pinilla, mientras que los sectores medios depositaron su voto por Pastrana. Esta realidad ponía en riesgo el carácter poli-clasista del sistema de partidos en el país y con ello al mismo Frente Nacional. Por otro lado, a nivel social, no cabe duda que las movilizaciones del estudiantado, los campesinos, los obreros, los ciudadanos de a pie o los trabajadores oficiales, radicalizados o no, lograron en ocasiones poner en jaque al sistema. La manera como procedieron los campesinos, por ejemplo, al expropiar por su cuenta grandes extensiones de tierra, promover la autogestión económica y liderar una profundización de la reforma agraria, alarmaron tanto al gobierno, que lo obligaron, con la aquiescencia, o más bien con la demanda de los terratenientes y los gremios, a poner fin a la reforma agraria. Así pues, cercanos—o influenciados— a las diferentes corrientes de la izquierda, estos actores sociales reprodujeron de acuerdo a sus especifici-

dades las tensiones ideológicas y políticas de toda una época.

El 16 de abril de 1972 se llevaron a cabo las elecciones para los cargos locales y departamentales. En un contexto social caracterizado por la crisis, era obvio que el panorama político apenas se modificara. Lo que no parecía evidente, sin embargo, era que el bipartidismo nuevamente saliera indemne. Los partidos tradicionales continuaron sus pugnas internas, pero le dieron a Pastrana un margen de maniobra adecuado para que terminara su periodo presidencial. En las filas liberales se planteó un duro enfrentamiento entre el ala de los *turbayistas* (*seguidores de Julio C. Turbay*) y el ala de los *lopinistas* (*seguidores de Alfonso López*). En las toldas conservadoras, por su parte, la lucha enfrentó a los *ospinistas* (*seguidores de Mariano Ospina*), contra los *alvaristas* (*seguidores de Álvaro Gómez*). La izquierda saltaba al ruedo con el Movimiento Obrero Independiente Revolucionario (MOIR). El gran derrotado era el movimiento del General Rojas Pinilla. Tal como había ocurrido en 1957, quince años después —ahora al comando de un nuevo partido, y tal vez debido a que la dirigencia *anapista* no se pudo sintonizar con la radicalización de sus bases, o a que en varios municipios actuó como cuota burocrática— el grupo de Rojas se desgastaba políticamente. Así pues, desactivada la amenaza *anapista*, el Frente Nacional confirmó, en su último gobierno, que la fidelidad bipartidista seguía viva, y que si bien ya no parecía necesario mantener un pacto de unidad nacional, en lo que quedaba del siglo XX un reordenamiento político bipartidista seguiría primando, ahora, por su puesto, en el marco de una nueva estrategia económica mundial. (Pecaut 2006)

## CONCLUSIONES

La principal consecuencia del FN consistió en cerrar el camino de la contienda política a otros sectores sociales; de hecho, en vez de “ampliar el espectro del sistema de partidos”, propendió por la “absorción de los programas de los movimientos de oposición”, de manera que el país “desaprovechó la conformación de un sistema de partidos diversificado que habría servido para jalonar el desarrollo político del país”. La historia habría sido otra si grupos como el Movimiento Revolucionario Liberal, la Alianza Nacional Popular, el Movimiento Democrático Nacional, la Democracia Cristiana, el Frente Unido, el Partido Comunista y las dos organizaciones guerrilleras nacidas en esta época –el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) – hubieran tenido abiertas las puertas de la participación política. Sin duda, el Movimiento 19 de Abril (M-19) hubiera carecido de una justificación histórica si los defensores del Frente Nacional no le hubiesen cerrado las puertas de la participación política a su principal grupo opositor, la Alianza Nacional Popular. (Báez, 2006)

## REFERENCIAS

- Acevedo, Á. (2004). El símbolo de un Robin Hood vengado en el occidente de Colombia. *Revista Estudios Humanísticos-Historia*, (3), 45-66.
- Archila, M. (2003). *Idas y venidas, vueltas y revueltas: revueltas y protestas sociales en Colombia, 1958-1990*. Bogotá: ICANH-CINEP.
- Arias, R. (2009). El episcopado colombiano en los años 1960. *Revista de Estudios Sociales*, (33), 95-158.
- Ayala, C. (1999). *Credencial Historia*. Recuperado el 31 de Enero de 2014, de Frente Nacional: acuerdo bipartidista y alternación en el poder: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/julio2012/indice>
- Ayala, C. (2006). *El populismo atrapado, la memoria y el miedo: el caso de las elecciones de 1970*. Medellín: La Carreta/Universidad Nacional de Colombia.
- Báez, A. (2006). *La Alianza Nacional Popular (Anapo) en Santander, 1962-1976*. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander.
- Berry, A. (2012). La tragedia de la reforma agraria del Frente Nacional. En C. Caballero, M. Pachón Buitrago, & E. Posada Carbó, *Cincuenta años de regreso a la democracia: nuevas miradas a la relevancia histórica del Frente Nacional* (págs. 295-323). Bogotá: Uniandes/Escuela de gobierno Alberto Lleras Camargo.
- Calle, H. (2012). El plebiscito de 1957, la legitimidad fundacional del Frente Nacional. En C. C. otros, *Cincuenta años de regreso a la democracia: nuevas miradas a la relevancia histórica del Frente Nacional* (págs. 119-146). Bogotá: Uniandes/Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.
- Colombia, Congreso de la República de (1961). Ley 135 Sobre reforma social agraria. Bogotá DC: Diario Oficial 30691

- Hartlyn, J. (1993). *La política del Régimen de coalición: La experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes (CEI)/Uniandes/Tercer Mundo Editores.
- Henderson, J. (1984). *Cuando Colombia se desangró: un estudio de la violencia en metrópoli y provincia*. Bogotá: El Áncora.
- Henderson, J. (2006). *La modernización en Colombia: los años de Laureano Gómez, 1889-1965*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Junguito, R. & Rincón, F. (2007). La política fiscal en el siglo XX en Colombia. En J. Robinson, & M. Urrutia, *Economía colombiana del siglo XX: un análisis cuantitativo* (págs. 239-308). Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Kalmanovitz, S. (1995). *Economía y nación, una breve historia de Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Leal, F. (1984). La participación política de la juventud universitaria como expresión de clase. En M. Cárdenas, & A. Díaz Uribe, *Juventud y política en Colombia* (págs. 155-203). Bogotá: FESCOL/Instituto SER.
- Machado, A. (1998). *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. Bogotá: El Áncora.
- Machado, A. (2011). *Centro de Estudios Estadounidenses*. Recuperado de: [http://www.ceecolombia.org/ckfinder/userfiles/files/La%20alianza%20para%20el%20progreso%20y%20la%20reforma%20agraria%20\(Absal%C3%B3n%20Machado\).pdf](http://www.ceecolombia.org/ckfinder/userfiles/files/La%20alianza%20para%20el%20progreso%20y%20la%20reforma%20agraria%20(Absal%C3%B3n%20Machado).pdf)
- Mayorga, F. (2013). *Historia de la organización electoral en Colombia (1888-2012): vicisitudes de la consolidación democrática en un país complejo*. Bogotá: Universidad del Rosario/Facultad de Jurisprudencia.
- Musgrave, R. (1969). *Informe Musgrave: bases para una Reforma Tributaria en Colombia*. Bogotá: Biblioteca Banco Popular.
- Palacios, M. (1998). *Entre la legitimidad y la violencia, Colombia, 1875-1994*. Bogotá: Norma.
- Palacios, M. (2012). *Violencia pública en Colombia, 1958-2010*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Pecaut, D. (2006). *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*. Bogotá: Norma.
- Plazas, M. (2011). *El Frente Nacional*. Bogotá: Temis.
- Ramírez, M. & Tellez, J. (2007). La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX. En J. Robinson, & M. Urrutia, *Economía colombiana del siglo XX: un análisis cuantitativo* (págs. 459-513). Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Restrepo, J. D. (1995). *La revolución de las sotanas: Golconda 25 años después*. Bogotá: Planeta.
- Tirado, Á. (1981). Colombia: siglo y medio de bipartidismo. En M. Arrubla, *Colombia hoy* (págs. 100-189). Bogotá: Siglo XXI.

Urrutia, M. (2012). Política económica y social en el régimen de coalición. En Caballero, & C. y. Caballero, *Cinuenta años de regreso a la democracia: nuevas miradas a la relevancia histórica del Frente Nacional* (págs. 241-258). Bogotá: Uniandes/Escuela de gobierno Alberto Lleras Camargo.

Vargas, A. (1996). *Política y armas al inicio del Frente Nacional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

En prensa