

El Frente Nacional revisitado: el cambio institucional en Colombia y sus efectos no previstos

The Revised National Front: the institutional change in Colombia and its unplanned effects

Javier Duque Daza 

Universidad del Valle

javier.duque@correounivalle.edu.co

Resumen

Este artículo analiza el Frente Nacional en Colombia (1958-1974). El texto describe cómo se diseñó e implementó el régimen de coalición como una forma de transición de una dictadura a la democracia a través de un pacto de élites. Asimismo, indaga sobre los efectos no previstos de este diseño institucional: la fragmentación y descohesión de los partidos políticos Liberal y Conservador; el surgimiento de una fuerte oposición política y la alta circulación de la clase política en el Congreso; el débil respaldo, la frágil legitimidad del régimen y el bloqueo institucional que se produjo con la reforma de la Constitución.

Palabras clave: Frente Nacional, partidos políticos, legitimidad, cambio institucional.

Abstract

This article analyzes the National Front in Colombia (1958-1974). The text describes how the coalition regime was designed and implemented as a form of transition from a dictatorship to democracy through an elite pact. Likewise, it investigates the unforeseen effects of this institutional design: the fragmentation and disunionment of the Liberal and Conservative political parties; the emergence of strong political opposition and the high circulation of the political class in Congress; the weak support, the fragile legitimacy of the regime and the institutional blockade that occurred with the reform of the Constitution.

Keywords: Coalitions, political parties, legitimacy, institutional change.

Artículo: Recibido el 4 de diciembre de 2018 y aprobado el 23 de julio de 2019.

Cómo citar este artículo:

Duque Daza, J. (2019). El Frente Nacional revisitado: el cambio institucional en Colombia y sus efectos no previstos. *Reflexión Política* 21(42), pp. 109-128. doi: 10.29375/01240781.3466

Introducción

El Frente Nacional en Colombia (1958-1974) ha sido ampliamente estudiado por historiadores y politólogos. Este artículo no se ocupa de sintetizar ni de reiterar lo dicho en la literatura precedente sobre su origen, características, el tipo de democracia que representó, el sistema de partidos y la oposición política, temas abordados con profundidad en varios trabajos (Kline, 1980; Wilde, 1982; Dix, 1980; Hartlyn, 1993; Silva,

1989; Archila, 1996; Ayala, 1996 y 2006, Dávila, 1997). El propósito es distinto, es analizar los efectos no previstos ni deseados del cambio institucional que se diseñó y sirvió de entramado normativo al régimen de coalición. Es decir, examinar las consecuencias políticas no esperadas durante los 16 años de su vigencia, que se prolongaron después hasta finales de la década de 1980.

El acuerdo inicial entre élites partidistas se proponía darle una salida a la violencia que vivía el país; refrenar las intenciones de continuidad del general Gustavo Rojas Pinilla; impulsar la convivencia entre partidos que se asumían como antagonistas con fuertes rivalidades entre sus cúpulas políticas y al interior de estas; mantener la influencia de la clase política y sus principales dirigentes en la sociedad, ya sin adscripciones sectarias y, en últimas, mantener las posiciones de poder de la dirigencia nacional de los partidos Liberal y Conservador que manejaban al país con un carácter patrimonialista. Pero también hubo resultados no previstos, algunos opuestos a los esperados: (a) se debilitó la organización de los partidos Liberal y Conservador y se incrementaron sus divisiones internas; (b) el régimen de coalición tuvo muy bajos niveles de legitimidad; (c) aun con las limitaciones formales a la competencia y las ventajas a la clase política bipartidista, surgieron importantes organizaciones de oposición, una de ellas se convirtió en partido contendiente exitoso y tuvo una alta circulación en la composición del Congreso; y, (d) se bloqueó el cambio de la Constitución y las propias élites vieron frustrados sus intentos posteriores de cambio.

Para el análisis de estos efectos no previstos, el artículo se divide en dos apartados. El primero reseña el cambio institucional, cómo se concretó, producto de un pacto de élites en la modalidad de la *fuerza suficiente* y cuál fue su contenido. El segundo incluye los cuatro resultados no previstos. Al final se exponen las conclusiones.

El artículo se basa en el análisis de los decretos, actos legislativos y sentencias de la Corte Suprema de Justicia; consultas a prensa de la época; análisis de las estadísticas electorales del periodo 1958-1970 contenidas en las publicaciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil y Political Database of the Americas de la Universidad

de Georgetown, con base en las cuales se calcula el respaldo electoral a los presidentes antes, durante y después del régimen de coalición, y observación del número de listas por partidos y por departamentos en ambas Cámaras y el índice de circulación de los integrantes del Congreso. También se consultaron y analizaron fuentes secundarias, y bibliografía pertinente sobre el periodo.

1. Cambio institucional pactado y mediante fuerza suficiente

Las instituciones políticas (las reglas de juego, las normas que regulan a una sociedad) son el resultado de procesos históricos concretos que tienen lugar en un tiempo y espacio determinados. Estas son el producto de las relaciones de poder entre partidos, élites, clase política, organizaciones sociales, y de sus negociaciones y/o confrontaciones. Para comprender el cambio en las instituciones, hay que considerar que estas tienen implicaciones cuando definen quién o quiénes tendrán más poder y quiénes tendrán menos. Dependiendo de su contenido, se puede mantener el equilibrio existente o modificarlo; se mantienen, modifican, disminuyen, mejoran sus posiciones y los beneficios que se derivan de estas (Nohlen, 1994; Thelen y Steinm, 1992; Monsalve y Sottoli, 1998).

El cambio institucional puede ser el resultado de la interacción entre los actores por aprendizaje y cooperación que derivan en acuerdos consensuados; también puede ser el resultado de presiones de actores externos y/o internos que exigen cambios, incluso a través de acciones violentas o revoluciones, o resultar de acuerdos entre actores posicionados, con altas cotas de poder para imponerlo. Dado un marco institucional determinado, el cambio se da cuando algunos actores con capacidad de presión y decisión, de fuerza suficiente, para utilizar la expresión de Krasner (1984), llegan a la conclusión de que un cambio del marco institucional va a procurarles mayores ventajas personales o colectivas (Rothstein, 1999).

En los procesos de transición de dictaduras, de gobiernos de facto, hacia democracias, y en correspondencia con estas modalidades de cambio institucional, Phillippe Schmitter y Terry Link Karl (1991) diferencian cuatro modalidades de cambio:



1. Por revolución (coercitiva y dominada por las masas), como sucedió con la revolución sandinista en Nicaragua; 2. Por imposición (coercitiva y dominada por las élites), como en Brasil, Ecuador, Paraguay, El Salvador y Guatemala; 3. Por pacto (negociada y dominada por las élites), como en Venezuela, Uruguay, Chile y Colombia; y 4. Por reforma (negociada y dominada por las masas). No hay ningún caso puro, aunque se sugieren casos ambivalentes entre el 2 y el 3 (donde se combinan simultáneamente la continuidad entre las élites y la movilización de las masas, la amenaza de la violencia y la aceptación de compromisos), contexto en el cual cabrían Argentina y Perú.

Bajo este marco, el caso colombiano ha sido estudiado como un típico ejemplo de transición pactada y dominada por las élites. El tránsito de la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) a gobiernos civiles por elección popular se dio por un pacto de élites, una democracia pactada, del cual resultó un régimen de tipo consociacional producto de negociaciones entre líderes de sectores mayoritarios de los partidos Liberal y Conservador. Fue diseñado y acordado por parte de las élites de estos partidos como una salida a una doble situación que amenazaba su condición dominante: la violencia partidista que azotaba al país desde la década del cuarenta y los intentos del dictador Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) de proseguir en el poder mediante la búsqueda de su reelección (Wilde, 1982; Hartlyn; 1993; Dávila, 1997).

Entre los dirigentes partidistas se concretó un acuerdo por la defensa de las posiciones de poder temporalmente cedidas al general Rojas y que ahora esperaban restaurar. Aunque algunos sectores conservadores y liberales habían hecho parte del Gobierno del general Rojas, luego se fueron retirando y este perdió los últimos apoyos políticos con que contaba y nuevamente todas las fracciones bipartidistas y sus cabezas políticas tenían un interés común: restaurar y /o mejorar sus posiciones políticas. Este interés mutuo condujo a una coordinación estratégica de tipo oligárquico. Si bien los partidos Liberal y Conservador estaban divididos, existían rivalidades entre sus principales líderes y en el pasado reciente ambos partidos habían confrontado y se consideraron mutuamente enemigos. Las circunstancias y el interés por recuperar el poder político hicieron

que se aproximaran, cedieran y acordaran cómo restablecer la democracia, para que fuera liderada y gobernada por ellos.

El primer paso fue el encuentro entre integrantes de los círculos del poder centralizado en Bogotá, ambos expresidentes de la república e influyentes líderes en sus partidos: Laureano Gómez (expresidente de la república y líder conservador radical que incentivó la violencia partidista y ejerció su gobierno como una dictadura civil) y Alberto Lleras Camargo (líder liberal, expresidente durante el periodo de un año [1949-1950] en reemplazo de Alfonso López Pumarejo, y quien había sido elegido director de su partido en marzo de 1956). De su encuentro y conversaciones en España resultó el denominado Pacto de Benidorm en julio de 1956, cuyo contenido apuntaba a cuatro aspectos centrales: el retorno a las formas institucionales democráticas perdidas, la búsqueda de fórmulas para superar la violencia, el respeto de las libertades y la acción conjunta de los partidos a través de una sucesión de gobiernos de coalición.¹

Como lo relata Andrés Dávila (1997), luego de debates internos, de la divulgación del propósito de los partidos de desplazar a Rojas del gobierno y de las acciones de este por mantenerse, se firmaría el segundo acuerdo denominado Pacto de Marzo en 1957, en el que se proponía un programa mínimo contra la reelección de Rojas, se comprometía a crear un gobierno civil en nombre de los dos partidos y se aceptaba la candidatura conservadora apoyada por los dos partidos como fórmula para el retorno de los civiles al poder. Avanzaban en acuerdos mientras el Gobierno se debilitaba y se aislaba, en medio de protestas de estudiantes, la oposición de la iglesia católica (un actor político importante en el país) y la convocatoria de una huelga general por parte de la dirigencia liberal que movilizó a diversos sectores de la economía. Gustavo Rojas Pinilla finalmente renunció el 10 de mayo de 1957, dejando la presidencia en manos de una junta militar.

Rojas dejó el poder por las presiones y porque le dieron una salida fácil hacia el exilio. Tres meses después, en julio del mismo año, se concretó el Pacto de Sitges, con el cual se afinó el acuerdo que instauró una democracia limitada y excluyente a través de una fórmula de reparto del poder entre los dos partidos. Se había concretado una transición pacífica lograda por acuerdos entre líderes y

1 La declaración de Benidorm (Silva Luján, 1989).

fracciones de partidos bajo el mando de sectores oligárquicos acostumbrados a tomar las decisiones y a la conducción política, ajenas a la presencia de bases populares, a las cuales solo apelaban en las elecciones y, en este caso, en la refrendación de los acuerdos a través de un plebiscito.

Se acordó realizar un plebiscito legitimador en octubre de 1957, el cual fue convocado por la Junta Militar provisional a través de un decreto de estado de sitio. Este estableció que en las elecciones entre 1958-1968 para corporaciones públicas (Senado, Cámara de Representantes, asambleas departamentales y concejos municipales), los escaños en cada circunscripción electoral se adjudicarían por mitad a los partidos Conservador y Liberal. Si se presentaban dos o más listas del mismo partido y los puestos que le correspondieran fueran más de dos, se aplica el sistema del cociente electoral y restos o residuos mayores teniendo en cuenta solo las listas del partido; se elegía, por ende, un número par de escaños. Se estableció, así mismo, una mayoría de dos tercios para las votaciones al interior de las corporaciones públicas y la paridad en el gobierno, con lo cual los ministros serían designados en igual proporción de la representación parlamentaria, así como la designación de funcionarios públicos y empleados que no fueran de carrera administrativa, es decir, de libre nombramiento. También se estableció la paridad en la rama judicial, por ello la Corte Suprema de Justicia estaría integrada por el número de magistrados que determine la ley y los cargos serían distribuidos entre los partidos políticos en la misma proporción en que estuvieran representados en las Cámaras Legislativas, y los miembros del congreso y de las asambleas departamentales no tendrían sueldo permanente, sino asignaciones diarias durante el término de las sesiones (Decreto 0247 de 1957).

De manera complementaria al plebiscito, en 1958 se aprobó que durante los cuatro periodos siguientes se alternarían en la presidencia de la república ambos partidos, correspondiendo el

turno en 1958 al Partido Liberal. Luego se aprobó el Acto legislativo 01 de 1959 que le dio carácter constitucional a la alternancia.² Posteriormente, con la reforma constitucional de 1968 se determinó que desde 1972 para asambleas departamentales y concejos municipales y desde 1974 para Cámara de Representantes y Senado, dejaba de regir la paridad en las elecciones, restableciéndose así la competencia electoral (Acto Legislativo 01, diciembre 11 de 1968). El plebiscito fue legitimado por la Corte Suprema de Justicia (Corte Suprema de Justicia, 1957).

2. Resultados no previstos del cambio institucional

Con el diseño e implementación del régimen de coalición, las elites políticas del país, integrantes de pequeños círculos de dirigentes considerados *jefes nacionales*, algunos de ellos integrantes de familias políticas poderosas, tenían propósitos claros respecto a sus posiciones de poder, al duopolio partidista, y la oportunidad de restaurar las instituciones democráticas, recuperar el espacio de poder e influencia. No obstante, con frecuencia los cambios también producen efectos no previstos, y en este caso hubo algunos que tendrían una gran incidencia en la dinámica política durante y después del Frente Nacional.

2.a. Incremento de la división y debilidad de los partidos políticos

Aunque fue el resultado de un pacto de élites que expresaban el interés predominante de las cúpulas partidistas en diseñar e implementar un gobierno compartido, la dirigencia de los partidos Liberal y Conservador no era monolítica ni estaba unificada y las fracturas internas se acentuaron y se ampliaron durante la vigencia del régimen de coalición como uno de sus resultados no previstos.

Los partidos estaban divididos en dos niveles: en lo nacional se dividían en fracciones y

2 El Acto Legislativo No. 1 de 1959 determinó que "en los tres periodos constitucionales comprendidos entre el siete de agosto de 1962 y el siete de agosto de 1974 el cargo de presidente de la República será desempeñado, alternativamente, por ciudadanos que pertenezcan a los dos partidos tradicionales, el conservador y el liberal; de tal manera que el presidente que se elija para uno cualquiera de dichos periodos pertenezca al partido distinto del de su inmediato antecesor. Por consiguiente, para iniciar la alternación a que se refiere este artículo, el cargo de presidente de la República en el período constitucional comprendido entre el siete de agosto de 1962 y el siete de agosto de 1966 será desempeñado por un ciudadano que pertenezca al partido conservador. La elección de Presidente de la República que se hiciere contraviniendo a lo dispuesto en este artículo, será nula".



a nivel departamental en facciones.³ Las facciones estaban articuladas en torno a *jefes nacionales* que tenían importantes trayectorias, prestigio y reconocimiento social y político, aglutinaban apoyos de la dirigencia política departamental y municipal, se rodeaban de ciertas personalidades e intelectuales reconocidos. Por su pertenencia a un pequeño círculo de poder con asiento en Bogotá, su concepción patrimonialista del Estado al cual se consideraban con derecho de dirigir y por el respaldo electoral y económico con que contaban, esperaban su turno para acceder a la presidencia, considerada como una meta casi que predeterminedada. Cada fracción se identificaba con el nombre del respectivo *jefe nacional* y sus seguidores eran identificados o autoidentificados con una doble etiqueta: la del partido y la del respectivo jefe.

El Partido Liberal estaba dividido en dos grandes facciones.⁴ Por una parte, el *llerismo*, liderado por Carlos Lleras Restrepo (1908-1990), quien accedió al círculo del poder político nacional a través de sus vínculos con la familia del expresidente Eduardo Santos, de cuyo diario, *El Tiempo*, fue director en 1941-1942. Exdiputado, exrepresentante a la Cámara (1932-1934 y 1935-1937), ministro de Hacienda (1938-1941, en gobierno de Eduardo Santos y en 1942, gobierno de Alfonso López Pumarejo), fue senador antes y durante el Frente Nacional, director de su partido en varias ocasiones y presidente de la república entre 1966-1970. Por otra parte, el *turbayismo*, encabezado por Julio César Turbay Ayala (1916-2005), quien empezó su carrera como concejal y alcalde municipal en la década de 1930 en Cundinamarca, ingresó al Congreso en 1943 y tuvo una larga carrera de congresista. En el Frente Nacional fue ministro de Relaciones Exteriores (1958-1961) y senador desde 1962 (cuatro periodos antes de ser presidente en 1978). Ambas hacían parte del *sector oficialista* del partido que apoyaba el régimen de coalición. Había otra fracción, en este caso disidente, el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), creado y dirigido por Alfonso López Michelsen (1913-2007), hijo de Alfonso López Pumarejo, dos veces presidente de

la república (1934-1938 y 1942-1945). Aunque en 1938 había sido concejal de un municipio del departamento de Cundinamarca, solo se vinculó a la política activa dos décadas después. A finales de la década del cincuenta, creó la disidencia del MRL en protesta contra la alternancia en la presidencia y la exclusión política de las minorías que estableció el régimen de coalición. Por esta agrupación fue elegido representante a la Cámara (1960-1962) y senador (1962-1966). Después de un periodo más radical fue moderando sus posiciones y a finales de la década del sesenta, ya mejor posicionado en la política, se reincorporó al Partido Liberal (1967) y fue designado Gobernador del departamento del Cesar y luego ministro de Relaciones Exteriores en el gobierno de Carlos Lleras Restrepo. Como los otros dos *jefes nacionales*, también llegaría a la Presidencia (1974).

En el Partido Conservador había dos grandes facciones. El *laureanismo*, encabezado por el expresidente Laureano Gómez Castro (1889-1965), exdiputado a la Asamblea de Cundinamarca y a la vez representante a la Cámara (1911-1913), reelegido en la Cámara (1912-1916), luego fue senador (1916-1922), después fue embajador en Argentina y ministro de Obras Públicas. Desde 1932 lideró una oposición radical al liberalismo desde su curul en el Senado y usando el diario *El Siglo*, fundado por él en 1936 y en 1949 elegido Presidente (1951-1953) en las elecciones en que el liberalismo se abstuvo de participar argumentando que sus líderes y militantes eran objeto de persecución. Su gobierno fue calificado como una dictadura civil. Laureano Gómez se enfermó y fue reemplazado temporalmente por Rafael Urdaneta Arbeláez. En 1953 su mandato se suspendió por el golpe dado por Gustavo Rojas Pinilla (Henderson, 1985). Desde finales de los sesenta esta fracción se reconfigura como *alvarismo*, encabezada por Álvaro Gómez Hurtado (1919-1995), hijo del expresidente, condición de la cual se benefició, fue elegido representante a la Cámara (1948-1949) y senador cuando su padre era presidente (1950-1953) y después desde 1958-1974. Este último

3 Con base en la distinción señalada por Sartori (1992), utilizamos el concepto de fracción para referirnos a las divisiones nacionales existentes en los dos partidos. Estas tienen un cierto nivel de organización, estabilidad e identidad en torno a un líder nacional. Por su parte, las facciones tienen un carácter subnacional, presentan una estructura organizativa débil, pueden ser más coyunturales y su importancia para el partido es del nivel departamental, se articulan en torno a líderes departamentales generalmente vinculados al Congreso de la República. Esta distinción ha sido igualmente planteada para el caso colombiano por Eduardo Pizarro (2000).

4 Los datos básicos de las trayectorias son tomados de Banco de la República (sf) y de Duque (2012).

año aspiró a la presidencia de la república. Por otra parte, estaba el *ospinismo*, encabezado por el expresidente Mariano Ospina Pérez (1891-1976), quien era sobrino del expresidente de la república Pedro Nel Ospina y nieto del también expresidente Mariano Ospina Rodríguez, considerado uno de los fundadores doctrinarios del Partido Conservador. Fue elegido en 1915 al Concejo municipal de Medellín, luego a la Asamblea departamental de Antioquia (1917-1919 y 1921-1923) y al Senado de la República (1922-1926). En 1946 fue elegido presidente de la república. Su fracción respaldó el ascenso de Rojas Pinilla a la presidencia en 1963 e hizo parte de ese gobierno, lo cual lo distanció aún más de Laureano Gómez, con quien tenía diferencias en doctrinas y disputas personales. En la misma lógica del dominio familiar en la política, su esposa Berta Hernández de Ospina fue elegida senadora (1970-1974 y 1974-1978).

En las dos primeras elecciones del Frente Nacional también tuvo vigencia el *alzatismo*, aunque con menor alcance nacional, en torno al senador Gilberto Alzate Avendaño (1910-1960), también opositor al Frente Nacional. Y a finales de la década de 1960 Belisario Betancur, procedente del *laureanismo*, también lideró un sector del conservatismo como vehículo para su aspiración presidencial. Había sido diputado departamental por Cundinamarca y representante a la Cámara (1950-1952), entre 1953 y 1957 fue miembro de la Asamblea Nacional Constituyente convocada por Rojas Pinilla y respaldó el Frente Nacional, durante el cual fue ministro de Trabajo y Seguridad Social (1963), senador y embajador ante España. En las elecciones de 1970 cambió su posición y criticó el régimen de coalición. También llegaría después a la presidencia (1982-1986).

Los dos partidos se movían al ritmo de los acuerdos y desacuerdos, enfrentamientos y pactos entre sus líderes nacionales. Aunque el régimen de coalición fue el producto de un pacto de élites, también produjo enfrentamientos, disidencias y competencias interpartidistas. Como efecto no previsto del

régimen de coalición, la división en los partidos produjo mayor descohesión, descoordinación y debilidad organizativa, al punto que tenían más cohesión, estructura y disciplina las fracciones que los partidos mismos. Las divisiones no siempre se lograban matizar en momentos críticos y varios eventos nacionales durante este periodo reflejaron esta paradoja de un régimen de coalición producto de un pacto de élites con eventos significativos que mostraban las contradicciones y las disputas inter-élites. En el liberalismo el surgimiento del MRL y la candidatura de Alfonso López Michelsen en 1962 y la crisis generada por la propuesta de reforma constitucional planteada por el presidente Carlos Lleras Restrepo en 1968, generaron fuertes disputas internas. Este último año, la renuencia de los congresistas a apoyar la reforma constitucional propuesta por el presidente hizo que este amenazara con renunciar. En el conservatismo hubo una gran disputa entre *laureanismo* y *ospinismo* por la selección del primer candidato presidencial del Frente Nacional en 1958 que según lo acordado sería un conservador, y terminó recayendo en el liberal Alberto Lleras Camargo. El punto de mayor confrontación se dio con motivo de las elecciones de 1970 que dispersó el electorado en tres candidaturas, lo cual facilitó el ascenso del general Rojas que estuvo a punto de ganar las elecciones, cuestionadas por un presunto fraude.⁵

En el nivel subnacional (en los departamentos) en cabeza de los congresistas y, en algunos casos, de excongresistas, exgobernadores y diputados, los dos partidos se dividían en facciones, micro-organizaciones que funcionaban como maquinarias políticas de clientelas.⁶ Estaban organizadas en torno a un liderazgo personalista (el patrón político). Los mayores de estos patrones eran verdaderos *caciques políticos* que agregaban apoyos electorales en la lógica del manejo de incentivos selectivos con base en recursos estatales; sus redes incluían subjefes políticos, intermediarios y clientes, con un sustrato de lealtades alimentadas por el mantenimiento de intercambios y favores y sostenidos simbólicamente por la identificación

5 Por cuestiones de espacio no se pueden desarrollar estos eventos, sobre ellos hay diversos estudios como Pécaut (1987), Hartlyn (1993), Ayala (2006) y Acuña (2015).

6 Corresponden a las características señaladas por Beller y Belloni (1989) para los grupos de clientela basados en un liderazgo personalista, con una jerarquía de sublíderes. Su existencia y continuidad depende de la clientela que logre mantener. Actúan como pequeñas maquinarias políticas y su funcionamiento depende de la voluntad del líder, la comunicación y vínculos de éste con los subjefes y con los seguidores, sustentados fundamentalmente en relaciones de intercambio. La mayoría de las veces el nombre del grupo está determinado por el del líder y suelen ser de intermedia duración, es decir, tienden a mantenerse en el escenario por más de una campaña electoral y en ocasiones permanecen aun cuando el líder se ha retirado de la política activa.



partidista. Los jefes políticos departamentales tenían una alta autonomía respecto al partido, ellos se autopostulaban y postulaban a otros a los cargos con sus propias listas, gestionaban y manejaban sus recursos en las campañas electorales y definían las alianzas electorales y las coaliciones de gobierno en los niveles municipal y departamental. En este nivel se expresaba de forma más contundente la baja capacidad organizativa y la débil autoridad de la dirigencia nacional de los dos partidos. En cada departamento había varias sedes políticas (los directorios) que competían entre sí y eran la expresión del fraccionamiento: los partidos fueron sustituidos por las facciones.

Esta división partidista se puede cuantificar a partir del número de listas en cada elección. La tabla 1 contiene el promedio de listas por departamento para Cámara y Senado, allí se observa que desde 1958 fue creciendo de forma sostenida, más en la Cámara que en Senado, en donde imperaban los caciques y había más concentración de electores, de poder político y menor oportunidad para nuevos competidores. Para las últimas elecciones del Frente

Nacional se habían multiplicado el número de listas y de facciones.

El faccionalismo departamental era incentivado por las reglas electorales. Se permitían listas múltiples en cada partido compitiendo por las mismas curules, con lo cual se generó un espacio de libre mercado electoral, aunque los ya instalados contaban con ventajas. También fue un incentivo para la competencia el aumento del número de congresistas, que pasó de 228 en 1958 a 311 en 1970-1974, debido al crecimiento demográfico (criterio para asignar el número de congresistas en los departamentos) y al surgimiento de nuevos departamentos. Asimismo, desde la reforma de 1968 los congresistas empezaron a recibir remuneración salarial en reemplazo del sistema del pago anual por sesiones, se amplió el periodo para representantes de dos a cuatro años a partir de 1970 y en ambas cámaras había reelección sin límites de periodos. Como ambos partidos tenían garantizados cada uno la mitad de los escaños, independientemente de los resultados, la competencia electoral se desplazó hacia el interior de los partidos y se pasó de las disputas

Tabla 1

Promedio del número de listas por departamento en elecciones de Senado y Cámara de Representantes (1958-1970)

Años	Senado		Cámara de representantes	
	Partido Liberal	Partido Conservador	Partido Liberal	Partido Conservador
1958	1,12	2,87	1,50	3,11
1960	---	---	3,80	2,90
1962	2,23	2,29	3,42	2,63
1964	---	---	3,78	3,26
1966	2,31	3,10	3,75	3,80
1968	---	---	3,39	3,73
1970	4,90	4,90	7,10	5,80

El número de circunscripciones o distritos electorales varía de un año a otro, de acuerdo con la creación de nuevos departamentos: 1958: 16 para Senado y 18 para Cámara; 1960: 18 para Cámara; 1962: 17 para Senado y 19 para Cámara; 1964: 19 para Cámara; 1966: 19 para Senado y 20 para Cámara; 1968: 23 para Cámara; 1970: 22 para Senado y 26 para Cámara.

Fuente: Elaboración del autor con base en Registraduría Nacional del Estado Civil, Estadísticas electorales años respectivos.

interpartidistas a la competencia intrapartidista, lo cual derivó en mayor descohesión de los partidos.⁷

Otro factor que contribuía al faccionalismo era la dinámica interna del clientelismo. En la estructura piramidal del clientelismo canónico de este periodo había jefes políticos regionales, que frente al poder central eran clientes (de Lleras, de Turbay, de López, o Gómez, u Ospina) y en lo regional eran patrones con sus propias facciones; estos tenían subalternos que controlaban sub-regiones a través de gente de confianza y dependiendo de su peso electoral y de los aportes a la facción obtenían una posición en las listas al Senado y a la Cámara de Representantes, o si tenían menor importancia, en las listas a concejos y asambleas que controlaban los caciques. No obstante, el control de los *caciques* no era absoluto, no siempre se lograba negociar la conformación de las listas y se producían enfrentamientos, ya fuera por aspiraciones de subalternos o por disputas y rivalidades con el patrón y entre sus subalternos. En muchos casos las disputas internas daban origen a nuevos grupos con sus propias listas, si el político se sentía con la capacidad para separarse del patrón. En esta lógica general, un jefe regional era la suma de clientelas menores y así se mantenían los electorados cautivos que permitían la reelección en el Congreso y el mantenimiento de la red de los caciques, pero con una creciente tensión y una tendencia hacia la fragmentación (Díaz, 1986; Hartlyn, 1989, Duque, 2012).

Producto de ambos niveles de división, de la autonomía de los congresistas y del fortalecimiento del clientelismo, la organización interna de los partidos se fue debilitando y su dirección nacional perdió la capacidad para direccionar lo más básico que era el proceso electoral y el reclutamiento de nuevos liderazgos. Anteriormente eran los jefes nacionales quienes en las elecciones elaboraban las listas en cada departamento (lo que se denominaba el “uso del bolígrafo”), pero la inconformidad de muchos caciques y políticos que tenían sus propias redes de electores y eran poderosos en sus regiones forzó a la dirigencia nacional a permitir que se presentaran todos los candidatos que se sintieran capaces de alcanzar ellos mismos sus curules y los partidos solo avalaban oficialmente estas postulaciones, sin más requisitos que su solicitud formal.

Por esta dinámica de fragmentación creciente, con frecuencia los partidos en el Frente Nacional (y su prolongación hasta la década de 1980) fueron descritos como confederaciones de facciones, de grupos instalados cada uno por su cuenta y que se reunían eventualmente, en especial para elegir candidatos a la presidencia pertenecientes a un pequeño círculo de *jefes nacionales*. Era también más difícil que los congresistas acataran las decisiones de la dirección nacional y con frecuencia respaldaban candidaturas disidentes y los *caciques políticos* departamentales terminaron por tener gran peso en el Congreso, en las convenciones de los partidos, en la distribución burocrática y en la movilización de los electores. En las décadas siguientes fueron los grandes protagonistas de la política en el país.

2.b. Alta circulación de la clase política

Durante el periodo del Frente Nacional en Colombia se presenta una situación paradójica: un régimen fundado sobre la base de un pacto de élites, con características excluyentes de fuerzas políticas diferentes a los partidos Liberal y Conservador, presentó una alta circulación en la composición del Congreso, en promedio del 66,4% en el Senado y del 65,6% en la Cámara de Representantes.⁸ En conjunto, teniendo en cuenta aquellas personas que pasaron de la Cámara al Senado, el promedio es un poco inferior (58,9%), pero sigue siendo alto el grado de circulación (figura 1).



Figura 1. Niveles de renovación de los integrantes de la Cámara y el Senado en el Frente Nacional. Fuente: Elaboración del autor con base en Registraduría Nacional del Estado Civil. Estadísticas electorales años respectivos.

7 Aunque sin la medición sistemática, esto había sido advertido desde la década de 1960 (Payne, 1968) y en estudios posteriores (Kline, 1980; Hartlyn, 1993; Hoskin y Pachón, 2012).

8 Este apartado retoma algunos planteamientos de Duque (2005).



La paradoja se hace más evidente si tenemos en cuenta la existencia de una serie de recursos a los cuales tenían acceso los congresistas elegidos e instalados, con los cuales distribuían incentivos a los electores y tenían una alta probabilidad de ser reelegidos.

Los congresistas contaban con dos fuentes de recursos vitales en el manejo de vínculos de clientela con el electorado: la burocracia estatal y los auxilios parlamentarios. Durante el Frente Nacional, la paridad burocrática en todos los niveles de la administración pública condujo a que la lógica del botín que se aplicaba durante los periodos de hegemonías partidistas sobre los recursos del Estado, con la consecuente exclusión del partido perdedor del acceso al gobierno, fuera reemplazada por el reparto paritario de la burocracia entre liberales y conservadores, esto significaba la asignación de cuotas según el peso electoral y la importancia de los congresistas, pero a todos les tocaba una parte. El manejo del empleo estatal se constituyó en un incentivo importante para los electores y un recurso central de las relaciones de patronazgo y en el proceso de crecimiento y mayores funciones del Estado. Se incrementó rápidamente desde la década del cuarenta, pasando de 87.010 empleados públicos en 1943 a 262.420 en 1966 y a 339.837 en 1970 (Dirección Nacional de Estadística, 1944; Hartlyn, 1993). Al empleo público se le sumaban los recursos estatales conocidos como auxilios parlamentarios. Estos constituían una partida del presupuesto nacional destinada a inversiones regionales y que manejaban de manera discrecional los congresistas para asignarlos a obras o apoyos a la población en los departamentos. El monto global de auxilios era acordado en la ley del presupuesto cada año en las plenarias de la Cámara y el Senado. El monto total se dividía por el número de departamentos y, dentro de cada uno de estos, por el número de congresistas. Cada congresista pasaba una lista de obras, organizaciones y fundaciones, a las cuales serían asignados los recursos. El número de los

auxilios dependía de la voluntad del congresista, si prefería una mayor división en instituciones y obras o dirigirlos a proyectos mayores. Era frecuente que se concedieran a fundaciones creadas por los mismos congresistas, y los recursos terminaban en el patrimonio de estos o servían para financiar sus campañas. Era una apropiación privada de recursos públicos que favorecía a los congresistas en ejercicio y que inclinaba la balanza a su favor en las elecciones.⁹

El entramado institucional que mantuvo el régimen de coalición no solo facilitaba el control de la burocracia y proporcionaba recursos para el manejo de influencia e intermediación de los congresistas, también favorecía su permanencia en las curules: no existían límites para la reelección. Los congresistas podían acumular mandatos y como no había elección popular de alcaldes y gobernadores estos cargos entraban en el reparto burocrático y eran fundamentales en el mantenimiento de las clientelas políticas, pues sus decisiones se orientaban a favorecer a su patrón, a sus electores, a sus zonas de influencia; además, facilitaban el tráfico de influencias en los contratos y licitaciones públicas.

Así, el marco institucional en su conjunto generaba condiciones para que se pudiera constituir un *congreso vitalicio por elección*. No obstante, no fue así, durante el Frente Nacional se dio una alta circulación en la conformación de las dos cámaras y en cada elección ingresaban numerosos congresistas nuevos.¹⁰ Esta alta circulación se explica por tres factores centrales: i) al faccionalismo en los partidos Liberal y Conservador; ii) la presencia del Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) como una disidencia del Partido Liberal durante el periodo 1960-1966, a través del cual ingresan al Congreso de la República muchos nuevos congresistas y, iii) a la presencia de la Alianza Nacional Popular entre 1960-1970, con un creciente éxito electoral y que fue también el medio de acceso al Senado y a la Cámara para nuevos políticos, muchos de ellos desconocidos y sin trayectoria política.

9 Los auxilios parlamentarios tienen su origen en la Constitución de 1886, en la que se estableció como una de las funciones del Congreso "fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulos y apoyo" (Art. 76), para lo cual se generaba una partida en el presupuesto nacional. Posteriormente, mediante el acto legislativo No. 1 de 1945, se trató de reglamentar su uso al señalarse que debían fomentarse este tipo de empresas, pero con "estricta sujeción a los planes y programas correspondientes". Con la reforma constitucional de 1968 la propuesta inicial del presidente Carlos Lleras Restrepo dejaba a iniciativa del gobierno los proyectos de ley sobre el fomento de este tipo de empresas, lo cual generó la oposición de los congresistas a tal punto que bloquearon la reforma. Después de negociaciones con los congresistas se reafirmó la libre iniciativa de los miembros del Congreso y se mantuvieron estas partidas de inversión regional (Hartlyn, 1989; Díaz, 1986; Leal y Dávila, 1991).

10 La circulación corresponde al porcentaje del total de representantes a la Cámara y Senadores elegidos que eran nuevos, que nunca antes habían sido elegidos o habían estado temporalmente ocupando una curul.

Al primer factor nos referimos en el apartado anterior, tanto a la desagregación faccional y de clientelas, como a la competencia interpartidista que en muchos casos produjo la pérdida de las curules por división del electorado frente al ascenso de nuevos liderazgos, muchos de ellos anti Frente Nacional. En cuanto al MRL, este movimiento surgió en 1958 bajo el liderazgo de Alfonso López Michelsen como una fracción liberal en oposición al Frente Nacional. Arropado bajo la etiqueta del Partido Liberal, pero en oposición a este, el MRL participó en las elecciones de 1960 y 1962, luego se dividió en las líneas blanda y dura en las elecciones de 1966 y, finalmente, después del retorno de López al sector oficialista del liberalismo, participó por última vez en las elecciones de Cámara de Representantes de 1968 (Botero, 1990; Ayala, 1996).

El MRL se dividió, en su interior existían sectores con claras divergencias ideológicas. Un sector propugnaba por una línea nacionalista y revolucionaria y otro estaba más cercano al reformismo moderado. Después del éxito electoral de 1962, el gobierno frentenacionalista del conservador Guillermo León Valencia le ofreció participación al movimiento y nombró a uno de sus congresistas (Juan José Turbay) como ministro de Minas y Energía y a otro en un cargo diplomático en Uruguay (Felipe Salazar Santos). La aceptación de la participación en el gobierno a nombre del movimiento sirvió de pretexto a un sector de este para plantear su separación y el desconocimiento de Alfonso López Michelsen como jefe de la organización. El sector se agrupó en torno al senador Álvaro Uribe Rueda, quien impulsaba la idea de la conversión del movimiento en una opción política diferente a la del Partido Liberal y en el cual se enlistaron los grupos más radicales. Se denominó MRL línea dura. El otro sector, línea blanda, siguió liderado por López Michelsen y agrupó a quienes estaban más próximos al partido Liberal, del cual se consideraban una disidencia (Ayala, 1996). El MRL se disolvió en 1967, este año Alfonso López Michelsen pactó con Carlos Lleras Restrepo su reingreso al liberalismo y la construcción del camino que lo llevaría a la presidencia en 1974. Después del retorno al oficialismo en las elecciones de 1968 se presentaron algunos candidatos por el MRL, pero ya había perdido su fuerza electoral.

La presencia del MRL durante una década en la política del país representó un factor de movilidad y dinámica en el Congreso de la República,

sirvió como vehículo para acceder al Congreso a algunas personas que al no ser miembros de los partidos Liberal o Conservador estaban excluidos de la competencia electoral. De igual forma, otros nuevos liderazgos hicieron sus primeros pasos en la política, algunos de ellos, como Bernardo Guerra Serna y Víctor Renán Barco, se consolidarán en la década siguiente como grandes caciques políticos en sus respectivos departamentos. El movimiento jugó un papel importante en la circulación de la clase política en el Frente Nacional, aunque no estaba en los cálculos políticos de los gestores del pacto de élites.

Respecto a la Alianza Nacional Popular (Anapo), entró en la escena electoral en 1962. Este partido fue creado por el exdictador Gustavo Rojas Pinilla, e inicialmente se presentó en las elecciones bajo la etiqueta del Partido Conservador (1962) y en las elecciones subsiguientes hasta 1970 bajo las etiquetas liberal y conservadora. En 1971 se constituyó como un nuevo partido.

Durante la década del sesenta tuvo un creciente éxito electoral, especialmente con la movilización de apoyos en los estratos bajos urbanos (Payne, 1968; Dix, 1980; Ayala, 1995). Los apoyos electorales obtenidos por la Anapo expresaban el surgimiento de una nueva categoría de electores. Además del electorado cautivo que se movilizaba en la dinámica de las redes de clientela y de los abstencionistas permanentes, surgió durante este periodo, especialmente en las áreas urbanas, un electorado más “desapegado” de las identidades partidistas tradicionales y más receptivo de nuevas propuestas partidistas. Parte de este nuevo segmento se habría movilizado en apoyo de la Anapo, especialmente en las elecciones de 1968 y 1970 (Hartlyn, 1993). Aunque fue creado y construido sobre la base del nombre y la figura de Gustavo Rojas Pinilla, este nuevo movimiento anti Frente Nacional sirvió de vehículo a algunos políticos vinculados a los partidos tradicionales para acceder o mantenerse en el Congreso, pero también sirvió para que muchos nuevos políticos accedieran a curules que de otra forma no obtendrían, personas sin trayectoria ni electorados cautivos ni medios para financiar sus campañas. Este partido fue una amalgama de políticos vinculados a los partidos tradicionales y de nuevos políticos, y estos últimos eran la mayoría.

Aun con las severas restricciones democráticas derivadas del régimen de coalición en las elecciones de 1970, la oposición a través de la Anapo obtuvo la tercera parte de las curules en el Con-



Tabla 2
Distribución de escaños por partidos políticos (1958-1970)

AÑO	Partido Liberal (oficialismo)	Partido Conservador (oficialismo)	MRL	ANAPO	Totales
1958					
Cámara	74 (50%)	74 (50%)	----	----	148
Senado	40 (50%)	40 (50%)	----	----	80
1960					
Cámara	58 (38.2)	76 (50%)	18 (11.8)	----	152
1962					
Cámara	59 (32.1%)	86 (46.7%)	33 (17.9%)	6 (3.3%)	184
Senado	47 (47.9%)	37 (37.7%)	12 (12.3%)	2 (2.1%)	98
1964					
Cámara	61 (33.2%)	65 (35.2%)	31 (16.8%)	27 (14.8%)	184
1966					
Cámara	70 (36.8%)	62 (32.6%)	21 (11.1%)	37 (19.5%)	190
Senado	46 (43.45)	33 (31.1%)	7 (6.6%)	20 (18.9) *	
1968					
Cámara	94 (46.0%)	69 (33.8%)	2 (1.0%)	39 (19.2%)	204
1970					
Cámara	77 (36.7%)	61 (29.0%)	----	72 (34.3%)	210
Senado	48 (40.7%)	32 (27.1%)	----	38 (32.2%)	118

* De estas curules dos fueron en coalición entre Anapo y la facción unionista del Partido Conservador y dos Anapo-lauro-alzatismos.

Fuente: Elaboración del autor con base en Registraduría Nacional del Estado Civil, Estadísticas electorales. Años respectivos.

greso. Todo un suceso que expresaba el descontento de la población con el bipartidismo y el auge del populismo a través del liderazgo del general Rojas Pinilla, cuya derrota en las elecciones presidenciales por un estrecho margen ha sido documentada como un fraude electoral. Junto con el MRL, la Anapo constituyó un medio de renovación y de alta circulación de los miembros del Congreso.

De forma paradójica, una democracia restringida como la del régimen de coalición, posibilitó el ejercicio de la oposición, la cual, en un marco de una amplia fragmentación de los partidos Liberal y Conservador, obtuvo un considerable éxito electoral que le permitió servir de vehículo de acceso a nuevos liderazgos al Congreso de la República. Quienes diseñaron el régimen de coalición como un condominio exclusivo para liberales y conservadores no previeron que, amparados en las etiquetas de los dos partidos, otros movimientos y decenas de nuevos políticos les competirían.

2.c. Precaria legitimidad

Con la implementación del régimen de coalición y la restauración de la democracia y del poder pleno del bipartidismo, uno de los propósitos del Frente Nacional era lograr un significativo grado de apoyo popular, lo cual hacía más gobernable al país y permitía su permanencia en el poder. Aunque había sido un pacto de élites, a estas les interesaba legitimar sus decisiones y los resultados del plebiscito del 1 de diciembre de 1957 parecían indicar que la sociedad acogía el nuevo orden instituido: los votos por el Sí fueron 4.169.294 (94,8%) frente a 206.654 por el No (5,2%), con un nivel de concurrencia del 77,5%. Todo fue celebración.

No obstante, el júbilo y el entusiasmo por la refrendación popular del diseño institucional que dio origen al Frente Nacional, en lo sucesivo el respaldo hacia el régimen fue muy precario. El régimen fracasó en la búsqueda de respaldo de parte de la población, lo cual se reflejó en el surgimiento de formas de acción política extrainstitucionales

y violentas, en los bajos porcentajes de respaldo electoral para sus candidatos y en numerosas y reiteradas expresiones de protesta social.

A mediados de la década de 1960 surgieron las guerrillas revolucionarias como una forma de acción política antiestablecimiento. Aunque estas no fueron el resultado exclusivo del régimen de coalición, la democracia restringida, la ausencia de espacios y de mecanismos de participación política y la orientación de las políticas públicas coadyuvaron a su aparición. Otro conjunto de factores también incidieron en la aparición de la insurgencia: la precedencia de formas organizativas de grupos armados ilegales que no se disolvieron totalmente y se reagruparon y redimensionaron con nuevos integrantes; la influencia del marxismo en universidades y círculos académicos incidió en la radicalización de muchos jóvenes; también contribuyó la revolución cubana que indicaba un posible camino para la acción transformadora y revolucionaria de la sociedad; y la presencia de liderazgos ideológicos y políticos con capacidad de movilización y de organización impulsaron la creación de estos grupos (Hartlyn, 1993; Pizarro, 1991). El régimen de coalición puede considerarse como un factor contribuyente al surgimiento de las guerrillas, pero no como su causa determinante. En este contexto aparecieron las Fuerzas Armadas

Revolucionarias de Colombia (FARC) en 1965, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en 1962, y el Ejército Popular de Liberación (EPL) en 1967. De igual manera, a comienzos de la década de 1970 surgió el movimiento M-19 (1973), como uno de los efectos de las discutidas elecciones de 1970, consideradas por los líderes del movimiento como un fraude.

Por otra parte, en contraste con los resultados del plebiscito de 1957, durante el Frente Nacional las élites gobernantes no contaron con el respaldo popular en las elecciones, la principal expresión de la voluntad popular en las democracias. Cabría esperar que despojados del sectarismo, sin motivos de disputas, la concordia y la convivencia se expresarían en altos niveles de respaldo a los partidos y a los candidatos del condominio político y del cogobierno bipartidista. Pero no fue así. Los porcentajes del respaldo electoral a los candidatos presidenciales del Frente Nacional fueron en promedio del 27,2% respecto a la población en edad de votar. Los resultados presentados en la tabla 3 indican que en promedio los presidentes antes, durante y después del Frente Nacional fueron elegidos por cerca de una cuarta parte de los ciudadanos. Es decir, que entre 1958 y 1974, aun agregando los votantes de los dos partidos a favor del candidato pactado en el régimen de coalición, el respaldo de la población fue muy bajo, casi igual

Tabla 3

Colombia. Respaldo electoral a los candidatos presidenciales (1938-1986)

Año	Potencial electoral	Votación por presidente electo	Porcentaje de votación por el presidente
1938	1.945.151	511.947	26,3
1942	2.098.365	673.169	32,0
1946	2.269.111	565.939	24,9
1949	2.406.426	1.140.122	47,3
Promedio			25,1
1958	6.083.301	2.482.948	40,8
1962	6.773.367	1.633.873	24,3
1966	7.590.997	1.881.502	24,8
1970	8.551.817	1.625.025	19,0
Promedio			27,2
1974	10.219.868	2.929.719	28,7
1978	12.319.706	2.503.681	20,3
1982	13.631.320	3.189.587	23,4
1986	14.670.596	4.214.510	28,7
Promedio			25,3

Fuente: cálculos del autor con base en datos de participación respecto a la población en edad de votar (Hartlyn, 1989), votación por presidente electo (Political Database of the Americas, Georgetown University).



a las cuatro elecciones precedentes y las cuatro elecciones posteriores. La población no avalaba en las urnas a los gobiernos del pacto de élites, aunque sus dirigentes, la prensa, la iglesia y los gremios de la economía invitaran a votar por ellos (tabla 3).

Durante los años más intensos de la violencia, cuando las adscripciones sectarias y la apelación al sectarismo por parte de la dirigencia de ambos partidos tenían una mayor fuerza movilizadora, el porcentaje de la población en edad de votar que respaldó a los presidentes fue en promedio del 25,1%, muy similar a la del Frente Nacional, con la diferencia de que eran presidentes de un solo partido. Durante estos años previos el mayor respaldo lo obtuvo Laureano Gómez en 1949 (47,3%), como candidato único, un año después del asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán, cuando el Partido Liberal se abstuvo y no presentó candidato arguyendo que sus militantes y líderes estaban siendo asesinados y perseguidos en casi todo el país (Darío Echandía retiró su candidatura). Gómez apeló al discurso amigo-enemigo e incentivo la acción violenta y logró duplicar la votación obtenida cuatro años antes por Mariano Ospina Pérez. Era el líder más sobresaliente del Partido Conservador y quien más había atizado la violencia con sus posiciones radicales sobre el liberalismo y contra los liberales, respaldado por un discurso beligerante de la iglesia católica (Henderson, 1985).

En lo sucesivo, con el paréntesis del gobierno de facto de Rojas Pinilla (1953-1957), el respaldo a los presidentes fue sustancialmente inferior. El pico más alto de participación fue en las primeras elecciones del Frente Nacional en 1958 cuando fue elegido presidente Alberto Lleras Camargo (40,8%). A diferencia de los discursos polarizantes en la lógica amigo-enemigo que caracterizó las elecciones precedentes, ahora el lenguaje era el de la concordia, de la convivencia, incluso en el más radical de todos, Laureano Gómez, ahora invitaba a matar, pero ya no a otros, sino al sectarismo como una vía para alcanzar la armonía y la paz. La reducción de la polarización y del sectarismo identitario generador de violencia (uno de los objetivos explícitos y previstos del régimen de coalición) efectivamente se concretó, pero fue consustancial también, a la larga, con la reducida participación electoral (resultado no previsto).

Pese a estas bajas tasas reales de participación electoral, la prensa defensora del régimen de coalición celebraba, como si

efectivamente cada evento electoral le confiriera legitimidad a la democracia oligárquica diseñada y sostenida por las élites políticas y económicas. El diario *El Tiempo* calificó las elecciones de 1958 como un “arrollador triunfo del Frente Nacional en todo el país” y en su editorial enfatizó en la concordia y sobredimensionó el supuesto respaldo popular. Así lo expresó: “al elegir los dos partidos tradicionales a Alberto Lleras se ha reafirmado la voluntad de solidaria convivencia que anima a la inmensa mayoría de los colombianos y se le ha dado base sólida a la política del Frente Nacional, cuya expresión jurídica en la reforma constitucional plebiscitaria necesitaba de la caudalosa, fervorosa y extraordinaria refrendación popular de ayer” (*El Tiempo*, mayo 5 de 1958).

En contravía con los discursos del establecimiento, los resultados electorales mostraban otra cosa. La gráfica de la distribución efectiva de los electores en relación con el potencial electoral (personas en edad de votar) nos muestra la proporcionalidad entre la votación por el candidato del Frente Nacional, la no concurrencia (mayor que los votos por Lleras Camargo) y la baja votación del candidato disidente (Jorge Leyva Urdaneta). Pese a la expectativa, a los discursos movilizadores de los líderes, de la prensa, de los dos partidos, de la iglesia católica y de la incorporación de las mujeres al escenario electoral por segunda vez, la esperada contundente refrendación popular no se dio, solo votaron por el candidato oficial cuatro de cada diez colombianos habilitados para hacerlo. Dicho de otra forma, en términos reales cerca del 60% de los colombianos no votaron por Alberto Lleras Camargo. Una precaria legitimidad.

Igual sucedió en las siguientes elecciones de 1962, año en que el triunfo del conservador Guillermo León Valencia solo contó con el respaldo del 24,3% del total de personas habilitadas para votar. Pasada la euforia del arranque inicial y de los esfuerzos movilizadores de ambos partidos y de diversos actores sociales, menos de la cuarta parte de los ciudadanos eligieron al presidente. Aunque se consideró una victoria del Frente Nacional sobre el candidato liberal disidente Alfonso López Michelsen (candidato que obtuvo 624.863 votos que oficialmente no fueron computados, pues solo podían presentarse candidatos identificados como liberales o conservadores) y dos candidatos conservadores disidentes (nuevamente Jorge Leyva, quien obtuvo 308.814 votos, y el general Gustavo

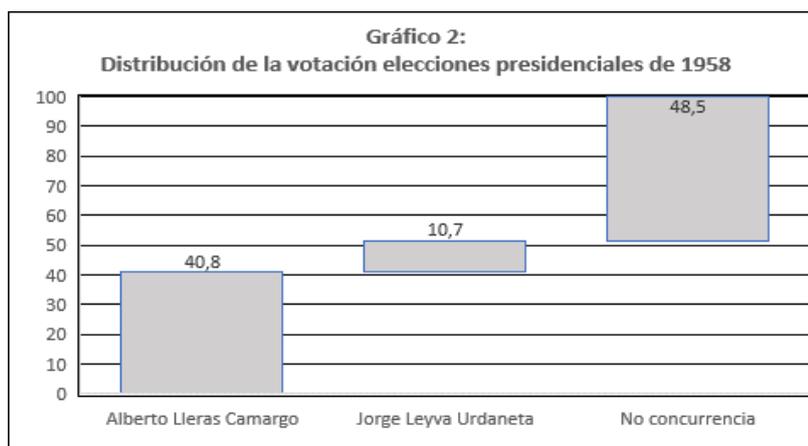


Figura 2. Distribución de la votación en elecciones presidenciales de 1958.

Fuente: elaboración del autor, cálculos con base en estadísticas electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil, elecciones presidenciales 1958.

Rojas Pinilla, por quien votaron 54.577 personas), los tres candidatos no oficiales sumaron casi un millón de votos (988.234), los cuales indicaban un creciente descontento ciudadano. Entre la no concurrencia y los votos de estos candidatos sumaron el 76,7% de electores: solo 2,5 de cada 10 electores potenciales respaldaban al candidato bipartidista. En contravía a las evidencias, nuevamente los diarios celebraron. *El Tiempo* tituló: “Aplastante victoria del Frente Nacional” (*El Tiempo*, mayo 7 de 1962, p. 1A), y *El Espectador* celebró también el triunfo, aunque reconoció que la abstención había sido muy alta (*El Espectador*, mayo 7 de 1962, p. 1A).

El triunfo del liberal Carlos Lleras Restrepo en 1966 también tuvo un precario respaldo, del 24,8% del potencial real de electores. El candidato era el máximo dirigente del liberalismo, considerado uno de sus jefes históricos, dos veces ministro de hacienda y exsenador. En estas elecciones nuevamente se presentó otro candidato disidente a nombre de Anapo Liberal (José Jaramillo Giraldo, quien obtuvo 741.203 votos, correspondiente al 9,7% del potencial de votos) y se expresó de nuevo la inconformidad, o al menos la apatía, de la mayoría de los potenciales electores. Mientras tanto, el soporte ideológico del régimen celebraba y exaltaba la concordia y la armonía del condominio liberal-conservador. El diario conservador *El Colombiano* tituló: “Una victoria de Colombia. Lleras presidente electo” (*El Colombiano*, mayo 2 de 1966, p. 1A), mientras que el editorial del tiempo trataba en términos superlativos la nueva

refrendación electoral del régimen: “alborozado y caudalosamente confirmado, despejados los horizontes de toda posible sombra. La ratificación ha sido abrumadora, vigorosa, inequívoca, extraordinaria” (*El Tiempo*, mayo 2 de 1966, p. 4). Un contraste entre propaganda y realidad.

En las elecciones de 1970 se expresó el punto más crítico de ilegitimidad del Frente Nacional por cuanto el candidato oficial Misael Pastrana Borrero solo fue respaldado por el 19% de la población en edad de votar, el más bajo porcentaje de los 36 años analizados (1938-1986). Hubo otros dos candidatos conservadores (Belisario Betancur y Evaristo Sourdís) y uno de la Anapo (nuevamente Gustavo Rojas Pinilla) que en conjunto sumaron un mayor porcentaje que el candidato ganador (2.315.106 votos, que corresponden al 27,1% del potencial real de electores). El general Rojas ocupó el segundo lugar y perdió solo por 63.557 votos, el 1,6% de diferencia. Como se observa en la figura 3, entre la no concurrencia y los candidatos disidentes sumaron 81% de los electores. Fue el punto más bajo de apoyo electoral al régimen de coalición, menos de 2 de cada 10 colombianos aptos para votar respaldaron al candidato del Frente Nacional, un político que nunca antes había sido elegido a un cargo y que fue promovido por el presidente Carlos Lleras Restrepo (había sido ministro de Gobierno) y el expresidente Mariano Ospina Pérez.

Hubo rumores y evidencias de fraude, la suspensión sospechosa de la información oficial durante la noche del 19 de abril, alta tensión política,



algunos mitines en ciudades capitales y protestas sociales que finalmente no se mantuvieron.¹¹

Ante el ascenso de la Anapo y de la candidatura de Rojas Pinilla que expresaban el descontento popular con el régimen de coalición, la prensa nacional de filiación liberal y conservadora hizo una intensa campaña de desprestigio contra el general, a quien percibían como el candidato que podía amenazar el triunfo del último presidente del régimen de coalición. Los diarios liberales *El Tiempo*, *El Espectador* y *Vanguardia Liberal*, y los conservadores *El País* y *El Colombiano* reiteraron el mensaje: Rojas era una amenaza para los partidos y para las libertades, en particular la de expresión. Se centraron en recordar las situaciones más críticas de su mandato (Acuña, 2015). Al día siguiente de las elecciones, después de que se suspendiera la emisión de resultados cuando Rojas Pinilla iba ganando y se decretara toque de queda de parte del presidente Carlos Lleras Restrepo, los diarios mencionados celebraban el triunfo de Pastrana. Tomando distancia de estos, *El Siglo* (diario conservador de la familia Gómez Hurtado que se opuso a la candidatura frentenacionalista y apoyó a Evaristo Sourdís) criticó lo que consideró el “triunfo de una camarilla que impuso a Pastrana” y enfatizó en el descontento, titulado “Tensión en

varias ciudades del país” (*El Siglo*, abril 21 de 1970, p. 1A). También *El Herald*, diario de Atlántico, tituló “Manifestación de Anapo en protesta por los resultados. Movilización rojista en todo el país” (*El Herald*, abril 20 de 1970, p. 1A). Eran voces minoritarias, como lo fueron los votos que eligieron al último presidente del Frente Nacional.

Como se mencionó (tabla 2), el precario respaldo electoral que recibieron los candidatos presidenciales en las cuatro elecciones del periodo también se reflejó en las elecciones para Congreso, especialmente desde 1962, cuando el MRL y la Anapo obtuvieron un creciente número de curules, de tal forma que en 1966 ambas lograron el 30,6% en la Cámara y 25,5% en la Cámara. La Anapo sola consiguió, en 1970, 34,3% de escaños en la Cámara y 32,2% en Senado.

Además de las disidencias, de partidos y candidatos de oposición y del bajo respaldo electoral con que contaron los candidatos presidenciales y el Congreso, la inconformidad con el régimen de coalición se expresó en el creciente número de protestas sociales que hubo durante estos 16 años. Este análisis ha sido realizado por Mauricio Archila (1997), quien resalta varias características de estas expresiones de acción colectiva. Como se observa en la figura, hubo una tendencia creciente de la protesta

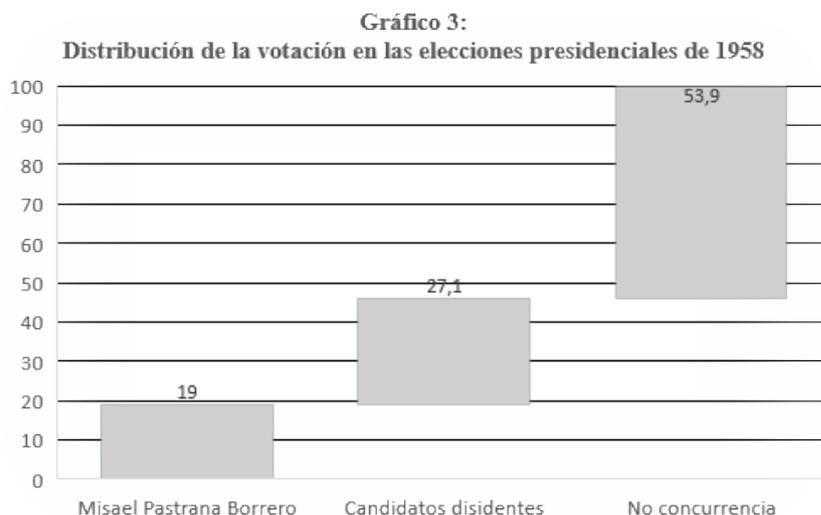


Figura 3. Distribución de la votación en las elecciones presidenciales de 1958

Fuente: elaboración del autor, cálculos con base en estadísticas electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil, elecciones presidenciales 1970.

11 Hay algunos trabajos que se ocupan del análisis de estas elecciones en detalle: Ayala (2006), Acuña (2015), también la obra testimonial de María Eugenia Rojas (2000).

social desde 1958 y tuvieron múltiples actores, algunos muy activos agrupados en los sindicatos, en organizaciones sociales, en organizaciones de estudiantes de colegios y de universidades (eran frecuentes los cierres de estos), transportistas (dueños de buses o camiones) y campesinos, especialmente. Con frecuencia las protestas fueron violentas y la respuesta de los gobiernos fue la represión, amparada en muchos casos en los estados de sitio y en la autonomía de las Fuerzas Militares en el manejo de los problemas de orden público. Del total de 3.031 protestas (en promedio 178 por año, es decir 1 cada dos días), la mayoría fueron paros; en segundo lugar, invasiones en zonas urbanas o rurales; en tercer lugar, movilizaciones y marchas. Por subperiodos, los primeros años del régimen de coalición hubo menos protestas sociales, lo que indicaba cierta expectativa sobre la redemocratización del país y la confianza inicial en Alberto Lleras Camargo. Luego, desde 1962 hasta 1967 se incrementa la protesta con respuestas violentas de parte del Gobierno de Guillermo León Valencia, con cierres de universidades; entre 1967-1970 continúa la tendencia con más agitación entre los estudiantes y en sindicatos, ya con la influencia del Moir; entre 1971-1974 se presenta el mayor número de protestas, en 1971 hubo un paro nacional, una convocatoria del magisterio, el mayor conflicto del periodo en las universidades públicas (incluso

algunas privadas como la Javeriana y Los Andes) y de campesinos que reclamaban una reforma agraria. Concluye Archila que las protestas fueron numerosas y frecuentes, pero nunca representaron un desafío serio al régimen de coalición. Eran expresiones de inconformidad y demandas inmediatas y materiales, pero también tenían un contenido político.

¿Por qué estos problemas de aceptación del régimen de coalición y de su dirigencia por parte de la población? Hay varios factores que contribuyeron a este resultado no previsto por las élites. Por una parte, porque el Frente Nacional, por su carácter elitista, excluyente y restrictivo, tuvo fuertes críticos al interior de los partidos Liberal y Conservador con sus disidencias y por parte de los nuevos partidos, cuyos discursos ayudaron a deslegitimarlo. Entre 1958 y 1967 Alfonso López Michelsen se opuso a la alternación, a la exclusión de otros partidos de oposición y a la falta de reformas sociales y económicas del régimen de coalición. Con este movimiento participó en las elecciones de 1960-1966 y dentro de este hubo un sector de izquierda radical con nexos con el Partido Comunista, incluso exguerrilleros liberales. Participaban en elecciones, pero se oponían y debatían en contra del Frente Nacional, al que contraponían la idea un Frente Nacional Popular (López, 1963). Aunque después las posiciones de López se fueron matizando y en 1967 se reincorporó

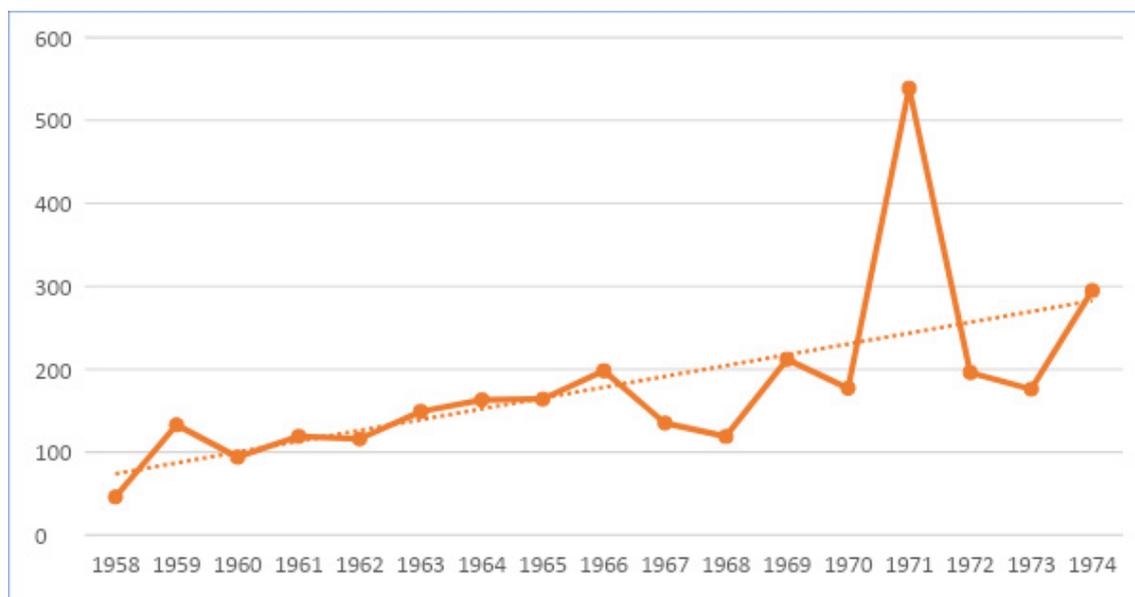


Figura 4. Protestas sociales en Colombia Frente Nacional

Fuente: Con base en Mauricio Archila (1996). Protesta social y Estado en el Frente Nacional, Controversia No. 170



al Partido Liberal y empezaría a construir el camino que lo conduciría a la presidencia en las primeras elecciones sin alternancia de 1974, un sector del MRL mantuvo su oposición a este régimen. En el conservatismo la oposición inicial provino de Gilberto Alzate Avendaño. Desde su periódico *Diario de Colombia*, por contraste con los diarios *El Siglo* y *El Colombiano* defensores del régimen de coalición, hizo oposición sistemática al Frente Nacional por su carácter elitista y antidemocrático. Creó el Movimiento de Unión y Reconquista (MUR), por el cual fue candidato Jorge Leyva en 1958. Con la muerte de Alzate en 1960 desapareció esta línea de oposición. No obstante, Jorge Leyva volvió a ser candidato presidencial en 1962 (Ayala, 2007).

También, en la coyuntura de las elecciones de 1970, Belisario Betancur, uno de los tres candidatos conservadores y quien procedía del interior de la clase política como integrante del *laureanismo*, en rebelión contra el candidato frentenacionalista orientó sus discursos en contra del gobierno compartido y de la oligarquía con la cual había compartido y convivido. En el prelude de las elecciones advirtió sobre su caída: “el establecimiento caerá estrepitosamente mañana. Y caerá por que la inconformidad nacional rompió la represa de la imposición. Que nadie se llame a engaños: este fue el canto del cisne de nuestra oligarquía política. Lo evidente, lo irrefutable es que está herida de muerte” (*El Tiempo*, abril 19 de 1970, p. 6). Al intentar demarcarse del condominio bipartidista del régimen de coalición, Belisario se corría un poco hacia el centro en búsqueda del espacio de los inconformes que estaba movilizando la Anapo, y en ausencia de un candidato de izquierda. Por su parte, la Anapo se convirtió en el principal partido contendiente del Frente Nacional, no solo accedió al Congreso desplazando a políticos liberales y conservadores (también había incorporado a exintegrantes de estos partidos), sino también movilizó amplios sectores de la población en contra del condominio bipartidista y en cada elección fue ampliando el número de sus congresistas mientras la figura del general ganaba en dimensión y se construía como alternativa capaz de disputarle la presidencia al candidato oficial.

Por otra parte, uno de los logros del Frente Nacional terminó por afectar su respaldo popular. Progresivamente el gobierno compartido fue matizando el sectarismo, la adscripción y la identificación partidista y con ello fue disminuyendo

la proporción de personas que se identificaban con los partidos Liberal y Conservador. El contenido simbólico de las identidades se fue diluyendo, impactado además por el proceso de urbanización, la mayor escolaridad, el crecimiento de la población y la consecuente transición generacional. Entre menos fuerte es el vínculo emocional que une a las personas con un partido, menor es la probabilidad de que estas voten por él y mayor es la abstención y el cambio en preferencias políticas. Por esto, al desaparecer las diferencias entre los dos partidos cogobernantes y disminuir la identificación partidista tradicional, se abrieron espacios para nuevos partidos o alternativas al régimen vigente, esto favoreció el relativo éxito electoral del MRL en 1960-1966 y de la Anapo entre 1960-1970. No solo hubo liberales y conservadores, también emerrelistas y anapistas, además de izquierdistas de diversas orientaciones.

En tercer lugar, con el ascenso de la Anapo hubo un desplazamiento de antiguos electores del bipartidismo hacia este partido, de igual forma captó un segmento del electorado abstencionista. Las propuestas populistas del general Rojas fueron un factor de atracción, sus discursos de defensa de lo público sobre lo privado y sus promesas como la gratuidad en la salud, en la educación y de llevar al país por las sendas del desarrollo, fueron calando entre la población desafectada de los dos partidos y tuvieron su mayor impacto movilizador en las elecciones de 1970, año en que, como lo expresa César Ayala: “las necesidades de la población transformaron a Rojas en el mesías que la época exigía. Las masas parecían haber escogido su salvador” (Ayala, 2007, p. 175).

En cuarto lugar, además de la izquierda radicalizada vinculada a grupos guerrilleros surgidos desde mediados de la década de 1960, hubo una gran dinámica de conformación de núcleos de estudios, de grupos de estudiantes en las universidades, de iniciativas de intelectuales que en medio de sus diferencias tenían en común sus críticas y su oposición al Frente Nacional y a la democracia limitada y excluyente. Se mantuvo ilegalizado el Partido Comunista (creado en 1930), aparecieron y desaparecieron numerosos grupos de diversas tendencias y en 1969 surgiría el Movimiento Obrero Independiente Revolucionario (MOIR). Todos sostenían un discurso de oposición y eran abstencionistas. En general la izquierda, además de ser excluida e inhabilitada políticamente, también

decidió autoexcluirse al rechazar la democracia por “burguesa” y “falsa” y por abstenerse de actuar como intermediadora entre organizaciones sociales y protestas sociales y el Estado y por rechazar la acción política que no fuera contendiente y, en ciertos grupos, armada (Archila, 1997; Molano, 1995).

En suma, el Frente Nacional se propuso legitimarse y conseguir el apoyo popular, pero, en contravía a lo esperado, hubo diversas expresiones de rechazo y de descontento: coadyuvó al surgimiento de las guerrillas, no contó con el respaldo electoral, y siempre hubo expresiones de protesta social de diverso origen y contenido.

A manera de cierre

Los diseños institucionales en las transiciones hacia la democracia se proponen lograr estabilidad política, restaurar las instituciones y, cuando se trata de una modalidad de pacto de élites, restituir a estas en las posiciones de poder de las que fueron desplazadas. Esto se plasmó en Colombia con el plebiscito que dio origen al régimen de coalición del Frente Nacional entre 1958 y 1974.

Pero, además de los propósitos explícitos, que en este caso incluían darle una salida a la intensa violencia que afectaba al país y evitar que se mantuviera el gobierno militar, como suele ocurrir con los diseños institucionales, también se produjeron efectos no previstos ni deseados. La conjunción de nuevas reglas, los actores sociales y políticos y sus interacciones en el contexto de finales de la década de 1950 y la década de 1960, llevaron al debilitamiento de la organización y la cohesión de los partidos Liberal y Conservador, fragmentados, sin disciplina y con amplia autonomía de los políticos regionales. El Frente Nacional no logró el respaldo esperado de la población que lo legitimara; la clase política tuvo que enfrentar una competencia que no esperaba y perdió parcialmente su posicionamiento y, sin proponérselo, bloqueó el cambio de la Constitución durante más de tres décadas.

Este texto ha planteado una de las caras menos recurridas de los análisis del Frente Nacional. Sin desconocer las diversas caracterizaciones del régimen y las limitaciones de la democracia que se instituyó, ni los efectos que tuvo respecto a la violencia partidista, al sectarismo de las relaciones partidistas, las confrontaciones entre las dirigencias, ha puesto el énfasis en aspectos que solo han sido tratados de forma colateral o se han ignorado.

Referencias

- Acuña, O. (2015). Las elecciones presidenciales de 1970 en Colombia a través de la prensa. Un fraude nunca resuelto. *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 20(2), 217-239.
- Aguilera, M. (2006). “El ELN: entre las armas y la política”. En Francisco Gutiérrez (coord.), *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia* (pp. 209-266). Bogotá: Editorial Norma.
- Ayala, C. (1996). *Resistencia y oposición al establecimiento del Frente Nacional. Los orígenes de La Alianza Nacional Popular (ANAPO): Colombia 1953-1964*. Bogotá: Colciencias - Universidad Nacional de Colombia.
- _____ (2006). *El populismo atrapado, la memoria y el miedo. El caso de las elecciones de 1970*. Medellín: La Carreta.
- _____ (2007). *El porvenir del pasado: Gilberto Alzate Avendaño, sensibilidad leoparda y democracia. La derecha colombiana de los años treinta*. Bogotá: Fundación Gilberto Alzate Avendaño - Gobernación de Caldas - Universidad Nacional de Colombia.
- Archila, M. (1996). “¿Utopía armada? Oposición política y movimientos sociales durante el Frente Nacional”. *Controversia (Segunda etapa, No. 168)*. Bogotá: CINEP.
- Banco de la República (sf) *Enciclopedia*. http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Carlos_Lleras_Restrepo
- _____ (1997). *Protesta social y Estado en el Frente Nacional*. *Controversia (No. 170)* (pp. 9-55). Bogotá: CINEP.
- Beller, D. y Belloni, F. (1978). *Party and Faction: Modes of political competition*. In Beller, D. and Belloni, F. (ed.), *Faction politics: Political Parties and Factionalism in comparative perspective*. Santa Barbara and Oxford: ABC Clío.
- Botero, M. (1990). *El MRL*. Bogotá: Universidad Central.
- Dávila, A (1997). *Democracia pactada. El Frente Nacional y el proceso constituyente de 1991 en Colombia*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Díaz, E. (1986). *El clientelismo en Colombia, un estudio exploratorio*. Bogotá: El Ancora Editores.
- Dirección Nacional de Estadística (DANE). (1944). *Estadísticas sociales de Colombia*. Bogotá.
- Dix, R. (1980). *Consociational Democracy: The case of Colombia*. *Comparative Politics* 12, 303-321.
- Duque Daza, J. (2005). *La circulación de la clase política en Colombia. El Congreso de la República durante el Frente Nacional*. *Sociedad y Economía*, (8). Cali: Universidad del Valle. 29-60.
- _____ (2012). *Políticos y partidos. Los li-*



- derazgos partidistas durante el Frente Nacional Prolongado 1974-1986. Bogotá: Oveja Negra.
- El Colombiano. (1966, mayo 2). Una victoria de Colombia. Lleras, presidente electo (p. 1A).
- El Espectador. (1962, mayo 7). Valencia, presidente electo. (p. 1A).
- El Espectador. (1970, abril 20). Estado de sitio en el país. Lleras Restrepo denuncia movimiento subversivo (p. 1A).
- El Heraldo. (1970, abril 20). Manifestación de Anapo en protesta por los resultados. Movilización rojista en todo el país (p. 1).
- El Siglo. (1970, abril 20). Tensión en varias ciudades del país (p. 1A).
- El Siglo. (1970, abril 21). La derrota fue para la camarilla política. El pueblo se rebeló contra maniobras que se tejieron para imponer a Pastrana (p. 1).
- El Tiempo. (1958, mayo 5). El presidente de los colombianos (p. 3A).
- El Tiempo. (1962, mayo 7). Aplastante victoria del Frente Nacional (p. 1A).
- El Tiempo. (1966, mayo 2). Editorial. (p. 4).
- El Tiempo. (1970, abril 30). Estoy dispuesto a entenderme con todos los grupos, (pp. 1-6).
- El Tiempo. (1979, abril 19). Habla Betancur (p. 6).
- Hartlyn, J. (1993) La política del régimen de coalición, la experiencia del Frente Nacional en Colombia. Bogotá: Tercer Mundo Editores - Universidad de Los Andes - CEI.
- Henderson, J. (1985). Las ideas de Laureano Gómez. Bogotá: Bogotá: Ediciones Tercer Mundo.
- Hoskin, G y Pachón, M. (2012). Los partidos políticos y la representación política durante el Frente Nacional: un análisis de la competencia política en las Asambleas y el Congreso de la República. En Cincuenta años de regreso a la democracia. Nuevas miradas a la relevancia histórica del Frente Nacional (pp. 207-238). Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Kline, H. (1980). "The National Front: Historical Perspective and Overview". En Berry, R. A., Hellman R.G. y Solaún, M. (eds.), *The Politics of Compromise: Coalition Government in Colombia*. New Brunswick, Transactions Books.
- Krasner, S. (1984). Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics, *Comparative Politics*, 16, 223-246.
- Leal, F. y Dávila, A. (1991). Clientelismo. El sistema político y su expresión regional. Bogotá: Tercer Mundo Editores - Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.
- Lleras Restrepo, C. (1987, 5 de julio). "Asamblea constituyente". En *El Tiempo* (p. 1A).
- López Michelsen, A. (1963). Consideraciones sobre la reforma constitucional por medio de la cual se establece la alternación forzosa de los partidos políticos en la Presidencia de la República. En *Colombia en la hora cero* (pp. 184-234). Bogotá: Ediciones Tercer Mundo.
- Molano, G. (1995). La acción política bajo el Frente Nacional. *Revista Colombiana de Sociología* (Nueva Serie), II (2).
- Molsalve, S. y Sottoli, S. (1993). "Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico-empírico: enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas". En D. Nohlen y M. Fernández (ed.), *Presidencialismo renovado*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Nohlen, D (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Payne, J. (1968). *Patterns of conflict in Colombia*. New Haven: Yale University Press.
- Pécaut, D. (1987) *Orden y Violencia. Evolución Sociopolítica de Colombia entre 1930 y 1953*. Bogotá: Editorial Norma.
- _____ (1989). *Crónicas de dos décadas de política en Colombia*. Bogotá: Siglo XXI Editores.
- Pizarro, E. (1991) *Insurgencia sin revolución. La guerrilla colombiana en una perspectiva comparada*. Bogotá: Tercer Mundo - IEPRI.
- _____ (2000). *La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. *Estadísticas electorales. (1958-1970)*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil.
- Robstein, B. (2001). "Las instituciones políticas: una visión general". En R. Goodin y H. Klingemann (eds.), *Nuevo manual de ciencia política*. Madrid: Itsmo.
- Rojas, M.E. (2000). *Rojas Pinilla mi padre*. Bogotá: Panamericana Formas e Impresos.
- Santa, E. (1964). *Sociología política de Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Sartori, G. (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Schmitter, P y Karl, T.L. (1991) *Modos de transición en América Latina, Europa del Sur y Europa del Este*. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (128), 283-300.
- Silva, G. (1989). "El Gobierno del Frente Nacional y el Gobierno de la Junta Militar". En *Nueva Historia De Colombia* (pp. 179-210). Bogotá: Editorial Planeta.
- Thelen, K y Steinmo, S. (1992). Historical institutionalism in comparative politics. In: Steinmo, S., Thelen, K. and Longstreth, F. (eds.), *Historical institutionalism in comparative politics* (pp. 1-32).

Cambridge: Cambridge University Press.

Tirado Mejía, A. (1989). *Del Frente Nacional al momento actual: Diagnóstico de una crisis*. Nueva Historia de Colombia. Bogotá: Editorial Planeta.

Wilde, A. (1982). *Conversaciones de caballeros, La quiebra de la democracia en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Normas, decretos, sentencias

Presidencia de la República. Decreto 0247 de 1957, Sobre el plebiscito para una reforma constitucional. Bogotá.

Congreso de la República. Acto Legislativo No. 1 de 1959. Bogotá.

Congreso de la República. Acto Legislativo 01, diciembre 11 de 1968. Bogotá.

Corte Suprema de Justicia (1970). Demanda de inconstitucionalidad contra el decreto 247 de 1957. Bogotá: Corte Suprema de Justicia.

Congreso de la República. Acto Legislativo 01, diciembre 11 de 1968, Art. 74. Bogotá.

Congreso de la República. Constitución Política de Colombia. (1886). Art. 208. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7153>

Congreso de la República. Acto legislativo 02 del 19 de diciembre de 1977.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 5 de mayo de 1978, Gaceta Judicial No. 2397, p. 93. Bogotá: Corte Suprema de Justicia.

Carta de Virgilio Barco Vargas a El Espectador, febrero 21 de 1988.

Acuerdo de la Casa de Nariño. (1990, 20 de julio). En Informe del Presidente de la República, Virgilio Barco, al Congreso Nacional. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Consejo de Estado. (1988, mayo). Auto del 4 de abril de 1988, Jurisprudencia y Doctrina, No. 197. Bogotá: Consejo de Estado.