

Revista Latinoamericana de Política Comparada

ISSN: 1390-4248 • Enero 2017 • Volumen N°. 12

Esta revista se edita con la participación de:

Asociación Uruguaya de Ciencia Política
Asociación Chilena de Ciencia Política
Sociedad Argentina de Análisis Político - Revista SAAP
Asociación Ecuatoriana de Ciencia Política
Asociación Boliviana de Ciencia Política



Índice

Editorial 5-8

PARTE I: PERSPECTIVAS TEÓRICAS

**Building Democracy... Which Democracy? Ideology and Models
of Democracy in Post-Transition Latin America** 11-36
Gerardo L. Munck

PARTE 2: POSTTRANSICIÓN Y DIMENSIONES REGRESIVAS EN AMÉRICA LATINA

**Populismo autoritario y transición regresiva:
la dictadura plebiscitaria en la región andina** 39-69
René Antonio Mayorga

**¿Qué tipo de régimen político impera en los países
del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano?
Indicaciones desde el caso boliviano** 71-101
Franz Xavier Barrios Suvelza

**Colombia 1958-1990. Dos transiciones con democratización
frustrada en un contexto de violencia** 103-141
Javier Duque Daza

**El reto de las elites posautoritarias
a la democracia mexicana** 143-157
Soledad Loeza Tovar

La consolidación democrática en el Ecuador.	
El sendero de la transformación institucional.	159-179
Diego Pérez Enríquez	

PARTE 3:

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

State Theory and Andean Politics:	
New Approaches to the Study of Rule	183
Daniela Proaño	

Party Politics and Democracy in Europe.	
Essays in honour of Peter Mair.	184-186
Ana Sofía Castellanos	

Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales:	
Revista de Investigación	187-189
Fernando Chamorro Garcés	

Colombia 1958-1990: dos transiciones con democratización frustrada en un contexto de violencia

Javier Duque Daza*

103



Resumen

En este artículo se analiza los cambios en el régimen político en dos coyunturas de transición en Colombia y da cuenta de sus características (1957/1958 y 1969/1974). La primera condujo a la instauración de una democracia estrecha, limitada, deficitaria. La segunda condujo a un relativo avance democrático pero con severas limitaciones. Los dos casos analizados son ejemplo de democratización frustrada

Palabras clave: transición en Colombia, democracia, democratización frustrada, elecciones, consolidación

Abstract

In this paper, the changes of the political regimen in two Colombian joint transition (1957/1958 y 1969/1974) are analyzed and exposes their main characteristics. The first one drove into the instauration of a narrow, limited and a negative balance in terms of democracy. The second one drove into a relative democratic advance but with severe limitations. Both cases are examples of frustrated processes of democratization

Key Words: Transition in Colombia, Democracy, Frustrated Democratization, Elections, Consolidation of Democracy

* Profesor de la Universidad del Valle (Colombia).

Introducción

A diferencia de otros países de América Latina, Colombia no padeció de las dictaduras militares en las últimas décadas del siglo XX. Mientras algunos países latinoamericanos tenían regímenes autoritarios este país presentó de forma continuada su democracia electoral, con la excepción del breve periodo del general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), apoyado en su golpe de Estado a Laureano Gómez (1950-1953) por el Partido Liberal y la mayoría del partido Conservador, y derrotado por estos mismos partidos cuando pretendió mantenerse en el poder. Aunque formalmente el paso del gobierno militar al régimen de coalición ha sido considerado por las elites políticas como la derrota de la dictadura y el ascenso de la democracia, las limitaciones de los doce años del Frente Nacional impiden calificarlo como una poliarquía plena, por ello diversos análisis recurren a denominaciones que corresponde a una democracia disminuida, de submínimos o subpoliarquía: *democracias de fachadas* o *seudodemocracias* (Finer, 1970); *democracia limitada* (Hartlyn, 1993[1988]); *un régimen limitado y excluyente* (Dávila, 2002); o una restauración limitada de la competencia política para un eventual proceso de democratización (Gutiérrez, 2014).

Las características deficitarias del régimen de coalición fueron superadas en parte con las reformas de 1968 aplicadas desde 1972 que restauraron la competencia política y abrieron de nuevo el sistema a otros actores políticos. Se desbloqueó parcialmente la democracia política, que había visto surgir a mediados de la década de 1960 varios grupos guerrilleros de ideología marxista en el contexto de un débil Estado con deficiencias en sus dimensiones coactivas y de cohesión social. Desde 1974 se reimplantaron elecciones abiertas y competitivas, aunque durante las siguientes cuatro décadas se reprodujo el sistema bipartidista bajo reglas que favorecían a los partidos tradicionales Liberal y Conservador y al modo de reproducción basado en redes de clientelas.

Este artículo analiza los cambios en el régimen político en estas dos coyunturas y da cuenta de sus características. Se considera la existencia de un doble proceso de transición: (1) de una dictadura blanda, a una democracia limitada de pacto de elites con la instauración del Frente nacional, y (2) de la democracia consociacional a una democracia formalmente funcional y estable, pero deficitaria en sus componentes centrales procedimentales, una democracia que ha recibido varios adjetivos en clave negativa, algunos de ellos referidos a la presencia de actores armados ilegales que afectaban severamente su funcionalidad. Sobre la primera transición hay una abundante literatura y se han caracterizado de forma razonables y clara sus atributos, aunque difieren algunos autores; sobre la según hay análisis parciales transversales y uno estudio comparado que enfatiza en la estabilidad, a la vez que la debilidad y la precariedad. La naturaleza de este segundo tránsito es problemática en términos teóricos.

En ambas transiciones se estructuran democracias de submínimos o subpoliarquías, aunque con atributos diferentes. Aquí el referente de comparación es el concepto de poliarquía de Robert Dahl (1981 y 1989) que, como es sabido, incluye como componentes básicos de un régimen democrático la existencia de elecciones competitivas, justas y libres; libertades políticas que las hagan efectivas y significativas (como la libertad de organización y la libertad de expresión), fuentes alternativas de información e instituciones para asegurar que las políticas del gobierno dependan de los votos y preferencias de los ciudadanos, carácter vinculante y aceptación generalizada de las decisiones tomadas, fundamentalmente a través de la regla de mayoría.

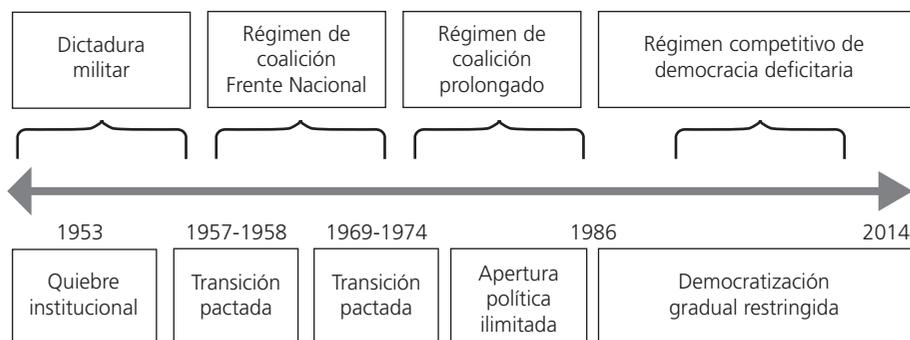
Al hablar de transición se considera que se pasa de un estado (régimen político) a otro en el transcurso de un tiempo determinado. En la transición a la democracia el estado A es el de un régimen autoritario y el estado B el de un régimen democrático y la transición es el intervalo entre uno y otro. En esta perspectiva la clásica obra *Transitions from Authoritarian Rules* eñalan (O'Donnell y Schmitter, 1986) considera tres puntos centrales en una transición que retomamos: (1) se considera que esta ha comenzado cuando los propios líderes autoritarios empiezan a modificar sus propias reglas de juego para proveer más garantías de los derechos políticos, individuales y grupales; (2) en el proceso de transición las reglas de juego no están bien definidas sino que se encuentran en un estado cambiante y de fluidez, y (3) se da una lucha y tensión entre los actores políticos por redefinir reglas de juego que les beneficien en lo inmediato y en el futuro.

El periodo analizado comprende dos momentos de transición: 1957/1958 y 1969/1974, el primero es más breve y cristalizó en los acuerdos del pacto de elites tras la derrota de Rojas Pinilla, y el segundo se plasmó en una reforma de liberalización iniciada en 1968 que fue adquiriendo concreción hasta que en 1974 se restauraron las elecciones competitivas a nivel nacional. Se transitó de una dictadura militar a una democracia pactada limitada y de esta a una democracia competitiva deficitaria y limitada. Son dos transiciones de índole diferente, la primera condujo a la instauración de una democracia estrecha, limitada, deficitaria, y la segunda condujo a un relativo avance democrático, pero con severas limitaciones: ambos son casos de democratización frustrada. Ambas fueron el producto de acuerdos inter-elites sin intervención ni presiones de otros actores sociales y permitió que los dos partidos dominantes mantuvieran sus posiciones de poder.

En el siguiente esquema se describe en una línea de tiempo este periodo.



Esquema 1
Colombia: Trayectoria democrática 1953-2014



1. La primera transición: tras una década de quiebres institucionales, la democracia consociacional limitada.

Después de cuatro gobiernos liberales (1930-1946) el Partido Conservador regresó a la presidencia obteniendo ventaja de la división del Partido Liberal en dos candidaturas y se impuso con una minoría relativa con la candidatura de Mariano Ospina Pérez (1946-1949)¹. Con el triunfo conservador (el cual no había presentado candidato presidencial en las tres elecciones anteriores, 1934, 1938 y 1942, alegando falta de garantías) se configuró un gobierno dividido, pues el liberalismo mantuvo sus mayorías en ambas cámaras en las elecciones de 1947: las facciones liberales obtuvieron 35 de los 63 escaños en el Senado (22 para los gaitanistas y 13 para los denominados directoristas) y el Partido Conservador 28 escaños. En la Cámara de representantes los liberales también mantuvieron mayorías, 74 de las 131 curules (44 gaitanistas y 30 directoristas).²

En el país se había extendido el derecho al voto a todos los hombres mayores de 21 años (reforma de 1936) y se mantenía un sistema bipartidista con un alto predominio de liderazgos personalizados con integrantes de los altos círculos sociales y económicos. Los partidos operaban como partidos de notables de clientela en una democracia oligárquica que venía precedida de largos periodos de conflicto y numerosas guerras civiles. El gobierno de Mariano Ospina Pérez contaba con una frágil estabilidad derivada de haber llegado al poder después de cuatro periodos de presidentes liberales, con un muy bajo respaldo popular (23

1 Los dos candidatos liberales fueron Gabriel Turbay Abunader (32.2 por ciento de los votos) y Jorge Eliécer Gaitán (27.2 por ciento), entre ambos sumaron 59.4 por ciento de la votación, frente al presidente electo Mariano Ospina Pérez, del Partido Conservador, quién ganó con el 40.5 por ciento de los votos. Los datos electorales son tomados de Registraduría Nacional del Estado Civil, Estadísticas electorales, 1991.

2 Con base en Hartlyn (19923).

por ciento de los votos efectivos respecto al potencial electoral³), no contaba con mayorías en el Congreso y su partido estaba fuertemente dividido en dos facciones con posiciones radicales de parte de su principal contendor Laureano Gómez.

En la segunda mitad del gobierno de Mariano Ospina se produjo una crisis política de amplio alcance (Hartlyn, 1993). En primer lugar, un sector moderado del Partido Liberal se había incorporado al gobierno, pero ante los reiterados y frecuentes casos de violencia en contra de militantes liberales en muchas partes del país en los que estaba involucrada la policía que había sido cambiada por el presidente por huestes partidistas sectarias, decidieron retirarse en marzo de 1948. En segundo lugar, tras el asesinato del candidato liberal a la presidencia de 1949 Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril del mismo año, hubo revueltas en todo el país, Bogotá fue semidestruida y el líder conservador Laureano Gómez acusó a los liberales de estar complotando junto con el Partido Comunista en contra del gobierno y pidió que los militares asumieran el poder. Aunque el Partido Liberal aceptó integrarse al gobierno, la violencia continuó y se incrementó y de nuevo se retiraron en mayo de 1949, a la vez que se ratificaban las mayorías liberales en el Congreso y se reeditaba el gobierno dividido (en las elecciones para Cámara de este año los liberales alcanzaron 69 curules y los conservadores 63). En tercer lugar, ante la polarización, la división partidista y la violencia, el presidente Ospina propuso aplazar las elecciones cuatro años y conformar un gobierno compartido por los dos partidos, lo cual no fue aceptado por Laureano Gómez ni por el liberalismo.

El 9 de noviembre de 1949 el presidente Ospina declaró el estado de sitio, cerró el Congreso (de mayoría liberal), prohibió las reuniones públicas y censuró la prensa y la radio. El Partido Liberal decidió intentar buscar aliados en el ejército y en la policía nacional para contrarrestar al ejecutivo, siguió protestando por la oleada de violencia en campos y ciudades en contra de sus militantes y no presentó candidato presidencial en las elecciones del 27 de noviembre del mismo año, en las que ganó el único candidato Laureano Gómez, del Partido Conservador. Los liberales se retiraron del Congreso y en las siguientes elecciones de 1951 solo fueron elegidos senadores y representantes conservadores (40 y 71, respectivamente). No hubo elecciones en uno de los 14 departamentos y en más de la tercera parte de los municipios del país.

El gobierno de Laureano Gómez (1950-1953) fue considerado un dictadura civil, una forma de autoritarismo, por sus orígenes, por tratarse de un gobierno unipartidista y por las características que tuvo. En estos tres años se agudizó la violencia ejercida por la policía, por grupos paramilitares patrocinados por los conservadores y se formaron autodefensas legitimadas por la dirigencia liberal. En amplias zonas del país se extendió la violencia, la cual afectó especialmente a campesinos que fueron expulsados y expropiados de sus tierras.

3 Cálculos del autor con base en datos de Hartlyn (1993).





Después del cierre del Congreso por Mariano Ospina Pérez, con la nueva elección de 1949 esté siguió inactivo, entre noviembre 9 de 1949 y diciembre 5 de 1951 no sesionó y después lo hizo solo con las curules conservadoras, con más de la mitad desocupado (Tirado Mejía, 1989a). Mientras tanto, el gobierno fue ganando más opositores incluso en su propio partido, especialmente el sector de Mariano Ospina Pérez, junto a los líderes liberales, muchos de los cuales se habían ido al exilio (habían sido saqueadas e incendiadas las sedes del partido y las residencias del expresidente Alfonso López Pumarejo y del emergente líder Carlos Lleras Restrepo e incendiados los dos principales diarios del país, *El Tiempo* y *El Espectador*, ambos liberales). Después del intento del gobierno de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente en 1952 orientada a fortalecer los poderes presidenciales y a debilitar al Congreso, en las elecciones para Cámara de Representantes de 1953 tampoco participó el Partido Liberal y se abstuvo también el sector conservador dirigido por Gilberto Alzate Avendaño, con lo cual el respaldo al gobierno disminuía aún más. La situación era crítica para Laureano Gómez: la violencia agudizada en los campos de muchas regiones del país; el poder ejecutivo sin control ni contrapeso por la inoperancia del Congreso; las mayorías del Partido Liberal y un sector del Partido Conservador en oposición al gobierno.

El gobierno de Gómez era insostenible y se habían creado las condiciones para un quiebre, el cual fue denominado “golpe de opinión”. Los principales actores políticos relevantes estaban en contra del gobierno y asumían como una posibilidad de transición para normativizar el funcionamiento del gobierno y de nuevo elecciones regulares un periodo de transición en cabeza de un militar. Por una parte, dentro del partido Conservador dos de las tres fracciones se oponían al gobierno (el Ospinismo, en cabeza del expresidente Mariano Ospina Pérez, y el alzatismo, dirigido por el líder y congresista Gilberto Alzate Avendaño) y solo respaldaban al gobierno las huestes políticas del presidente, el Laureanismo. Por parte del Partido Liberal, históricamente mayoritario electoralmente, cuyos militantes eran perseguidos y asesinados y cuyos líderes principales estaban en el exilio (Carlos Lleras Restrepo y Alfonso López Pumarejo), también se oponían al presidente Laureano Gómez y a cualquier posibilidad de continuidad cuando se acercaba el final del gobierno en 1953 y que no había participado en las últimas tres elecciones para Congreso y a una elección presidencial. Todos los sectores en la oposición vieron de forma positiva el acceso de un militar al gobierno, a manera de transición para retomar los hilos del poder, cada uno con sus propios cálculos: Ospina Pérez y Alzate Avendaño aspiraban, cada uno por su cuenta, que tras un breve gobierno militar podrían acceder a la presidencia y los líderes partidistas asumían que una breve restitución en cabeza de un militar abría posibilidades de retorno al poder, del cual habían sido desplazado en 1946 (Tirado Mejía, 1989b).

Y el “golpe de opinión” se dio. El ejército venía teniendo un mayor protagonismo bajo las medidas del estado de excepción y se había multiplicado el número de alcaldes



militares y el nombre del coronel Gustavo Rojas Pinillo estaba cada vez más presente como alternativa para reemplazar a Laureano Gómez, a quienes todos se oponían. Por acuerdo y con el respaldo de Mariano Ospina Pérez y gran parte del conservatismo, del ejército y de los principales líderes liberales, este asumió el gobierno para que terminara el periodo de Gómez, es decir, hasta el 7 de agosto de 1954. Era visto como un posible pacificador, una solución a la dictadura civil y un gobierno temporal mientras las elites retomaban las riendas de un país en grave crisis y en exacerbada violencia (Martz, 1962; Wilde, 1978; Tirado Mejía, 1989b; Hartlyn, 1993). Su posesión se dio por fuera de la legalidad pues se recurrió a la Asamblea Nacional Constituyente que había sido convocada por el gobierno de Gómez en 1952 para que lo posesionara por un año: un quiebre institucional aceptado por los actores políticos relevantes en su propósito de librarse del dictador civil. Este quiebre “por las buenas” dio pie a otro, un año después. Cuando finalizó el encargo de un año para el cual la dirigencia política mayoritariamente lo había apoyado, Rojas Pinilla recurrió ante la misma ANAC y se hizo designar presidente por cuatro años más, hasta 1958. El periodo inicial de transición pasó así de uno a cinco años. Las elites aceptaron esta situación en un país atrasado con decenas de miles de muertos producto de la violencia política que se mantenía en gran parte del país.

Igual que sucedió con Laureano Gómez en 1953, cuatro años después las elites pactaron para derrocar a Rojas Pinilla para que les retornara el poder que consideraban propio. Rojas había pasado de un gobierno de un año (1953-1954) a uno de cinco (hasta 1958) y expresó en diversas ocasiones su aspiración a quedarse en el poder por más tiempo: hasta que el odio político y el sectarismo partidista generador de violencia hubiera desaparecido, por lo cual anunció que el estado de sitio no se levantaría mientras él estuviera en el poder y que no convocaría a elecciones pues para preservar la paz no se podía lanzar al país a una nueva contienda electoral (Tirado Mejía, 1989b). Estaban puestas las alarmas. Ante esta situación el Partido Liberal empezó a tomar distancia al ser excluido de ministerios y de otros cargos, se retiró de la ANAC y protestó por la censura a los diarios liberales *El tiempo* y *El Espectador*. El Partido Conservador era próximo al gobierno, salvo la fracción de Laureano Gómez, el presidente derrocado que estaba en el exilio. Se planteaba un escenario ahora mayoritario en contra del gobierno militar y sus aspiraciones de permanencia en el poder, ya no como transición sino de forma prolongada, mientras la violencia continuaba y se mantenían las guerrillas liberales surgidas en protección contra la violencia conservadora.

Desde 1955 se empezaron a aproximar las facciones que estaban en contra del gobierno de Rojas, en su aspiración de retornar al poder. Este año el expresidente Alberto Lleras Camargo (1945-1946) propuso conformar un frente civil para combatir la dictadura, a la vez que el otro expresidente, Alfonso López Pumarejo (1934-1938 y 1942-1945) propuso que su partido apoyara a un candidato conservador para suceder a Rojas. El paso siguiente fue

la reunión en 1957 de los dirigentes Lleras Camargo (liberal) y Laureano Gómez (conservador) en España, en donde estaba exiliado este último. Allí se gestó el pacto de elites que derrocaría al gobierno y que manejaría al país durante 16 años, hasta el 1974.

Mientras las elites pactaban cómo derrocar a Rojas y recuperar sus posiciones de poder, el Ministro de Guerra, el general Gabriel París, anunciaba en enero de 1957 que las Fuerzas Armadas esperaban que Rojas se quedara en el poder para el siguiente periodo hasta 1962, lo que totalizaría una década en el poder, y Mariano Ospina Pérez se retiraba de la ANAC y del gobierno cuando Rojas amplió su composición con miembros designados por él mismo. Entre los dirigentes partidistas se concretaron diversos acuerdos con los que se dio la primera transición de la dictadura a una democracia limitada de tipo consociacional. Se concretaría una transición pactada por aprendizaje de parte de las elites y por la defensa de las posiciones de poder temporalmente cedidas. Veamos.

a) *Pacto de elites*. Con la retirada de Ospina de la ANAC y del gobierno, Rojas perdió el último apoyo partidista con que contaba y nuevamente todas las fracciones bipartidistas y sus cabezas políticas tenían un interés común: deshacerse del gobierno. El interés mutuo condujo a una coordinación estratégica de tipo oligárquico-partidista. Aunque los partidos Liberal y Conservador estaban divididos y existían rivalidades entre sus principales líderes y en el pasado reciente ambos partidos habían confrontado y se consideraban mutuamente enemigos, al extremo del sectarismo y de la violencia, las circunstancias y el interés por recuperar el poder político cedido y después apropiado por Rojas Pinilla, hizo que se aproximaran, cedieran y acordaran cómo desplazarlo de la presidencia.

El primer paso fue el encuentro entre líderes contradictores e integrantes de los círculos del poder centralizado en Bogotá, ambos expresidentes de la república e influyentes en sus partidos: Laureano Gómez –líder conservador, radical que incentivo la violencia partidista y ejerció su gobierno como una dictadura civil, expresidente derrocado en 1953– y Alberto Lleras Camargo –líder liberal, expresidente durante el periodo de un año en reemplazo de Alfonso López Pumarejo y quien había sido elegido director de su partido en marzo de 1956–. De su encuentro en España resultó el conocido como *Pacto de Benidorm* en julio de 1956 cuyo contenido apuntaba a cuatro aspectos centrales propios de una restauración democrática: el retorno a las formas institucionales 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 (Dávila, 2002).

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 nom-

bre 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. Lo suscribieron todas las fracciones de ambos partidos, salvo pequeños grupos minoritarios que apoyaban a Rojas. Frente al descontento de la mayoría de fracciones liberales y conservadoras –que habían anticipado a Guillermo León Valencia como candidato presidencial único–; a las manifestaciones de estudiantes universitarios en Bogotá y otras ciudades; a la oposición de la iglesia católica, cuyos jerarcas declararon la ilegalidad de una posible reelección de Rojas; y la convocatoria de una huelga general de parte de la dirigencia liberal a la cual se unieron los sectores bancario, industrial y comercial, Gustavo Rojas Pinilla finalmente renunció el 10 de mayo de 1957 dejando la presidencia en manos de una junta militar. Se fue en paz aceptando la decisión y las presiones y se exilió de forma voluntaria despedido de forma solidaria por los quintuples encargados de sucederle temporalmente, algunos de los cuales aspiraban a sucederle y permanecer en el poder (Tirado Mejía, 1989; Dávila, 2002⁴).

Tres meses después, en julio del mismo año, se firmó el *Pacto de Sigtes* 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, presionada y lograda por un pacto de elites, por acuerdos entre 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 y excluyendo de estas a la mayoría de la población, más allá de su participación en las elecciones y en la refrendación de los acuerdos a través de un plebiscito.

b) *Transición pactada por aprendizaje*. Aunque en el reciente pasado los partidos Liberal y Conservador se habían radicalizado en sus diferencias y en las disputas personales y estas habían conducido a la violencia política y social durante cerca de dos décadas (1946-1964), en el pasado ambos partidos habían recurrido a múltiples acuerdos de coordinación estratégica para mantener o recuperar sus posiciones de poder y su dominio político. Como lo señala Gabriel Silva Luján “el poder compartido y la unión bipartidista son instrumentos útiles para superar situaciones sociales y políticas que por sus características amenazan con impedir una adecuada reproducción del sistema

4 De acuerdo con César Ayala (1997), entre los Quintuples Rafael Navas Pardo y Luís Ordoñez aspiraban, cada uno por su lado, a quedarse con el poder. El primero quiso gestionar la unión de las corrientes conservadoras de Álzate y Jorge Leyva para que, reconciliado el conservatismo, movilizara las masas a su favor y en contra del Frente Civil. El General Navas ofreció a Álzate la radio militar y los talleres de Diario Oficial para coadyuvar a tal campaña. Ordoñez, por su parte, estuvo comprometido en un complot organizado en diciembre de 1957. Las inconsecuencias y apetitos personalistas que caracterizaron a la Junta Militar, sumados a la imposibilidad de contar con unas Fuerzas Armadas unidas, facilitaron al Frente Civil la imposición de sus condiciones. Los otros tres militares de la junta fueron Gabriel París, Deogracias Fonseca y Rubén Piedrahita.



político, la estructura del poder y la jerarquía social” (1989:182). Es decir, las elites confrontan en la disputa por el poder, pero cuando hay amenazas a sus posiciones superan sus diferencias temporalmente y se unen.

La revisión de este tipo de acciones coordinadas en la primera mitad del siglo XX permite diferenciar ocho eventos en los que ambos partidos o fracciones de uno y otro se pusieron de acuerdo para enfrentar potenciales amenazas a su predominio y momentos álgidos de crisis política y/o de violencia. Pese a las diferencias y a los enfrentamientos, el aprendizaje histórico les ha permitido llegar a acuerdos, pactos reiterados de elites para intentar ganar gobernabilidad, para contrarrestar guerras previas o para derrocar a un dictador (Laureano Gómez en 1957 y Gustavo Rojas Pinilla en 1957)(ver tabla 1).

Tabla 1: Acuerdos políticos y gobiernos de coalición primera mitad Del siglo XX

Periodo	Nombre	participantes	Objetivos
1904-1909	Pacto parcial	Fracciones de los dos partidos	Gobierno de Rafael Reyes para la reconciliación nacional después de la guerra civil de los mil días. Participación liberal en el Congreso y en el gobierno.
1909-1914	Unión Republicana	Partido Conservador y fracciones liberales	Derrocar al gobierno autoritario de Rafael Reyes e impulsar la candidatura de Carlos E Restrepo. Participación Liberal en el Congreso y en el gobierno.
1914-1922	Coalición	Partido Conservadores y fracciones liberales	Coalición de gobierno con mayorías conservadoras para respaldar candidatos moderados conservadores.
1930-1932	Concentración Nacional	Liberales y conservadores republicanos	Apoyar la candidatura del Liberal Enrique Olaya Herrera. Gobierno de coalición con participación minoritaria de los conservadores.
1946	Unión Nacional	Liberales y conservadores moderados	Gobierno de coalición por la renuncia de Alfonso López Pumarejo, dirigido por Alberto Lleras Camargo. Intento por superar el creciente conflicto violento en el campo. Participación minoritaria del conservatismo en el gabinete ministerial.
1946-1948	Unión Nacional	Partido Conservador y fracciones liberales	Respaldo liberal a la primera parte del gobierno conservador de Mariano Ospina. Paridad en los ministerios y gobernaciones departamentales cruzadas.
1948-1949	Coalición	Conservadores y liberales	Coalición después del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán y de la insurrección del Bogotazo.
1953-1954	Golpe de opinión	Militares, liberales y conservadores moderados	Destituir a Laureano Gómez, dictadura civil y acrecentamiento de la violencia partidista en el país.

Fuente: tomado de Silva Luján, Gabriel (1989) El origen del frente Nacional y el gobierno de la Junta Militar, en Nueva Historia de Colombia. Bogotá: Editorial Planeta. P, 180-181.

c) *La defensa de posiciones de poder y de la hegemonía.* Para las elites Gustavo Rojas fue un instrumento para salir del gobierno autoritario civil de Laureano Gómez, a la vez que una fórmula para intentar solucionar la desbordada violencia partidista que llevaba más de un década y había postrado a muchas regiones y producido más de 150.000 víctimas. Concebido como un medio para delegar por un breve tiempo el poder, cuando se empezaron a crear las condiciones para un tercer periodo de Rojas, después del primer año y del segundo periodo no planeado pero consentido debido a las circunstancias, las elites superaron sus diferencias y coordinaron sus acciones.

Básicamente, se trataba de defender sus posiciones de privilegio, líderes pertenecientes a círculos sociales y económicos poderosos que gobernaban y asumían el derecho a hacerlo por su condición de *jefes naturales* de sus partidos y de las fracciones que manejaban con criterios personales, con círculos de amigos y allegados y con vínculos con una amplia red de políticos locales que en sus departamentos asumían el mismo rol con base en la construcción y la reproducción de redes clientelares.

Los protagonistas centrales de los pactos y de la construcción del entramado institucional que le daría soporte al régimen de coalición habían sido presidentes de la república (Laureano Gómez, 1950-1953, y Mariano Ospina Pérez, 1946-1950, por el Partido Conservador, y Alfonso López Pumarejo, en dos ocasiones 1934-1938 y 1942-1945, y Alberto Lleras Camargo, 1945-1946, por el Partido Liberal), o aspiraban a serlo, Gilberto Alzate Avendaño y Guillermo León Valencia, conservadores, y Carlos Lleras Restrepo, Liberal. Todos integrantes de poderosas familias y de círculos de poder anclado en Bogotá.

El tipo de régimen que resultó de la transición pactada ha recibido distintas denominaciones, todas apuntan a señalar los faltantes, los defectos, los déficits, a la luz del concepto procedimental básico de la poliarquía: *democracia restringida* (Silva Luján, 1989; Chernik, 1989); Democracia excluyente (Pecaut, 1989), *democracia oligárquica e infrademocracia* (Wilde, 1982); *democracia limitada consociacional* (Hartlyn, 1993); *semidemocracia* (Gutiérrez, 2014).

En algunos de los textos de los acuerdos se recurre a la expresión “*convalecencia de la democracia*”. Esto tiene un significado importante respecto a que la salida de una situación de autocracia generada por la mayoría de fracciones de los propios partidos condujo a un régimen de coalición con algunos contenidos propios de la democracia, pero en estado especial, no en sus condiciones plenas y recuperándose. Este arreglo institucional excluyente fue estable durante doce años y contribuyó a disminuir de forma suatnailmente la violencia. Como lo señala Andrés Dávila (2002): “La solución colombiana significó otro caso en la región de construcción de regímenes democráticos limitados pero estables, a salvo de los



remezones y ciclos propiciados por las crisis económicas y por las fuerzas proclives a las salidas autoritarias. La exclusión, sin embargo, impidió el reconocimiento y acceso de nuevos sectores, varios de los cuales se convirtieron en la punta de lanza de los cuestionamientos a la legitimidad de una democracia que no permitió la competencia interpartidista durante 16 años.

Todas las denominaciones que caracterizan este periodo dan cuenta de un régimen que no es autocrático, pero cuyos atributos básicos de una poliarquía tienen limitaciones o defectos, son deficitarios, incluso desde su propia formulación.

I. Elecciones limitadas, injustas y no competitivas

Con el plebiscito de 1957, que luego se incorporó como reforma constitucional se establecieron las reglas de juego electoral que regirían desde 1958 tras una década sin elecciones competitivas. El Plebiscito establecía en su Artículo 2 lo siguiente:

En las elecciones populares que se efectúen para elegir corporaciones públicas hasta el año de 1968 inclusive, los puestos correspondientes a cada circunscripción electoral se adjudicarán por mitad a los partidos tradicionales, el conservador y el liberal. Si hubiere dos o más listas de un mismo partido y los puestos que a éste correspondieren fuesen más de dos, se aplicará para adjudicarlos el sistema del cociente electoral, pero teniendo en cuenta únicamente los votos emitidos por las listas de tal partido. En las elecciones que se hagan durante el período a que se refiere este artículo en todas las circunscripciones electorales, se elegirá un número par de miembros de las corporaciones públicas.⁵

Bajo la vigencia de esta norma se eligieron senadores cada cuatro años en tres ocasiones (en 1958, 1962 y 1966) y representantes a la Cámara cada dos años en seis ocasiones (1958, 1960, 1962, 1964, 1966, 1968). Asimismo, se eligieron concejales municipales y diputados departamentales cada dos años, también en ocho ocasiones. Luego se modificaron algunos aspectos mediante el Acto legislativo No 1 de 1959: la Presidencia de la República será ejercida alternativamente hasta 1974 por los liberales y los conservadores y la paridad política en las corporaciones de origen popular se proroga hasta 1974 inclusive. La reforma de 1968 creó una situación intermedia en la derogatoria total del sistema paritario en la composición del Congreso, asambleas y concejos. Dispuso que dejaría de regir en las asambleas y concejos a partir de 1970 y en el Congreso no se aplicaría la regla de la paridad en su composición desde el 1° de enero de 1974 (artículo 50, parágrafo transitorio, acto

⁵ Decreto 0247 de 1957. Sobre plebiscito para una reforma constitucional. Recuperado de: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/5126-10388-1-SM.pdf

legislativo No 1 de 1968). En 1968 se eligieron representantes a la Cámara por última vez con periodos de dos años y en 1970 se eligieron los congresistas bajo la norma de la paridad, mientras que desde 1972 las corporaciones locales entraron en abierta competencia.

¿Estas reglas de juego consagraban elecciones competitivas, libres y justas? Es claro que dada la centralidad y la importancia de las elecciones en el funcionamiento de la democracia la evaluación de estas permite valorar el tipo de democracia que se empieza a configurar. En este caso durante 16 años se realizaron elecciones no competitivas e injustas. En primer lugar, como solo se permitía participar en las elecciones a quienes se identificaran como liberales o conservadores se cerraba la entrada al sistema político de otros intereses, a otras formas de concebir la sociedad, a formas asociativas autónomas diferentes a los dos partidos dominantes. Esto obligaba a quienes aspiraran a acceder a cargos de elección popular a “buscar una trocha”, a camuflarse como Liberal o Conservador, como efectivamente sucedió con el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), la disidencia liberal encabezada por Alfonso López Michelsen, el hijo del dos veces presidente de la república Alfonso López Pumarejo. A través de este movimiento, que se inscribía como liberal, llegaron al Congreso, a Concejos y Asambleas, líderes políticos de izquierda que fueron acogidos por el movimiento en rebeldía contra el Frente Nacional que, no obstante, se amparaba en una etiqueta frente nacionalista para competir en las elecciones. El MRL participó en las elecciones de 1960, 1962 y 1964.

Este movimiento empezó protestando por las limitaciones democráticas del Frente Nacional y desde sus inicios en 1958 se opuso a la alternancia obligatoria de los dos partidos como un esquema antidemocrático y “confiscador de la soberanía del pueblo”, así como asumió que era antidemocrático el régimen que “destituía a los ciudadanos”. Fue muy clara la crítica al cerramiento democrático del pacto de elites, sobre el cual expresaba: “convertir las colectividades históricas en los dos únicos partidos constitucionales, fuera de los cuales los ciudadanos quedan destituidos de sus intereses políticos. Este experimento es una nueva frustración histórica, la democracia supone la dualidad del poder y oposición, es decir, una colectividad que gobierna y otra u otras que desempeñan una útil tarea crítica aspirando, a su vez, a reemplazarlo” (Ayala, 1996: 47-48). Después de sus comienzos más radicales y luego de una división entre sectores duro y blando, este movimiento desapareció y su líder creador regresó a su partido, se incorporó al gobierno como el primer gobernador del nuevo departamento del Cesar (1969), luego como canciller () y en 1974 fue el primer presidente del postfrente nacional por el Partido Liberal (1974-1978).

Asimismo, la Alianza Nacional Popular (ANAPO), partido creado en 1960 por el depuesto Gustavo Rojas Pinilla a su regreso al país participó en las elecciones con un éxito creciente desde 1962 y durante todo el régimen de coalición. Este partido fue creado por el ex dictador Gustavo Rojas Pinilla y se presentó inicialmente a 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. Esta agrupación anidó a un grupo golpista basado en militares fieles a Rojas y hubo diversos intentos frustrados entre 1957 y 1963 en lo constituyó su etapa conspiradora (Ayala, 1996). En lo sucesivo participó en elecciones y se fue posicionando como la oposición más poderosa contra el Frente Nacional. Aunque la Anapo fue creada y construida 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 de la República, en tal sentido representó una oportunidad y mayores posibilidades de éxito electoral. De igual forma muchos nuevos políticos regionales accedieron por primera vez al congreso a través de esta nueva fuerza política en ascenso. Así, desde sus inicios La Anapo se constituyó como una amalgama de políticos vinculados a los partidos tradicionales y de nuevos aspirantes al Congreso de la República. Estos últimos representaron mayorías dentro del nuevo partido.

Ambas agrupaciones políticas ganaron electores y numerosas curules desde 1960 hasta 1970/74 en el Congreso, aunque el bipartidismo frentenacionalista siempre mantuvo mayorías en el Congreso suficientes para imponer sus decisiones (ver tabla 2).

Tabla 2

Distribución de escaños entre partidos y sectores políticos en el Frente nacional (Cámara de representantes)

Año	Partido Liberal	Partido Conservador	MRL (Liberal)	Anapo (conservadora)	Totales
1958	74 (50%)	74 (50%)	----	----	148 (100%)
1960	58 (38.2%)	76 (50%)	18 (11.8%)	----	152 (100%)
1962	59 (32.1%)	86 (46.7%)	33 (17.9%)	6 (3.3%)	184 (100%)
1964	61 (33.2%)	65 (35.2%)	31 (16.8%)	27 (14.8%)	184 (100%)
1966	70 (36.8%)	62 (32.6%)	21 (11.1%)	37 (19.5%)	190 (100%)
1968	94 (46.0%)	69 (33.8%)	2 (1.0%)	39 (19.2%)	204 (100%)
1970	77 (36.7%)	61 (29.0%)	----	72 (34.3%)	210 (100%)

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



En segundo lugar, como las normas establecían que se debían distribuir los escaños en todas las corporaciones públicas en paridad, mitad y mitad entre liberales y conservadores, no había competencia interpartidista, los partidos no aspiraban a obtener mayorías pues daba igual ganar o quedar de segundo, siempre se obtenía los mismos escaños. Esto redireccionó la competencia hacia el interior de los partidos, la disputa se daba entre sectores, facciones regionales y movimientos que se cobijaban bajo las etiquetas de alguno de los dos partidos: no había competencia interpartidista, pero sí intrapartidista pues el sistema electoral funcionaba con base en listas múltiples sin control desde el centro de los partidos, esto produjo un alto fraccionalismo y contribuyó a la desinstitucionalización organizativa partidista. En esta competencia interna solo en las elecciones de 1970 La Anapo obtuvo más escaños que otros sectores del Partido Conservador, bajo el cual participó.

En tercer lugar, las restricciones en la competencia que afectaba a nuevas fuerzas a las que impedía ser autónomas y crear nuevos partidos que no fueran vinculados a las dos grandes colectividades, favorecían a las facciones que contaban con escaños en el Congreso, o los Concejos o Asambleas que funcionaban como maquinarias políticas regionales.⁶ Los nuevos aspirantes no accedían a recursos del Estado que alimentaban sus clientelas locales y regionales. Durante el Frente Nacional la paridad burocrática en todos los niveles de la administración pública implicó 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 remplazada por el reparto de la burocracia estatal entre liberales y conservadores. El manejo del empleo estatal se constituyó en un incentivo importante para los electores y un recurso central de las relaciones de patronaje. El empleo público creció 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; Payne, 1968, Hartlyn, 1993). Con esta dinámica, el empleo público aumenta de manera significativa las posibilidades de retribuciones a los electores, a los intermediarios y a los aliados electorales, pues sólo un bajo porcentaje de la burocracia estatal hacía parte de la carrera administrativa que les brindaba estabilidad laboral, estimada a mediados de la década del sesenta en menos del 4% (Payne, 1968). Al empleo público se le suman los recursos estatales, conocidos como auxilios parlamentarios. Estos constituían una partida del presupuesto nacional que manejaban de manera discrecional los congresistas para otorgarlos

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 sub líderes. 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 subefijos 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.

en los departamentos en los cuales eran elegidos. Se concedían a fundaciones sociales, a organizaciones, a juntas comunales, a establecimientos educativos, previa inclusión en una lista que cada congresista registraba en la comisión del presupuesto en el Congreso.⁷

En cuarto lugar, el propio Estado no garantizaba la realización de elecciones transparentes y limpias. La Registraduría Nacional del Estado Civil era la encargada de organizar todo el proceso electoral y tenía serias deficiencias y actuaba de forma parcializada a favor de los candidatos del Frente Nacional. Quien fuera el Ministro de Gobierno en las discutidas elecciones presidenciales de 1970 reconoció muchos años después estas falencias al señalar lo siguiente:

En 1970 ese órgano electoral era un aparato administrativo absolutamente inservible. Sin suficiente personal, en instalaciones que eran una vergüenza, dependiendo en mucho de sospechosos funcionarios ocasionales, inundado de archivos defectuosos e incompletos, con censos falseados por la doble y triple cedulación, más la presencia de muertos que acudían a las urnas, acosado por la gula burocrática de politiqueros que empezaban a mostrar sus mañas inescrupulosas y, para no seguir enumerando carencias, algo de suma gravedad: la completa falta de medios para garantizar la limpieza en el recuento de papeletas, hecho por los jurados en las mesas, sobre todo de apartadas regiones, y comunicar oportunamente los resultados de la votación (Noriega. Op. cit. pp. 180-181).

Además, señaló que “en el setenta y uno por ciento (71%) de los lugares donde se efectuaron votaciones, o sea en 3.278 de los 4-618 sitios autorizados por la Registraduría Nacional para que los electores concurrieran a las urnas a elegir su presidente, por falta de medios de comunicación los resultados no se conocieron a tiempo, o sea que esos resultados pudieron ser manipulados con facilidad (Noriega, 1990:186).

⁷ Desde 1886 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. Después de bloqueos a la reforma y de negociaciones con los congresistas se reafirmó la libre iniciativa de los miembros del Congreso respecto a las leyes que desarrollaran el numeral 20 del artículo 76 de la Constitución. El monto global de auxilios es acordado en la ley del presupuesto que pasa por plenarias en la Cámara y en el Senado, la cual debe ser firmada por el Presidente. El monto total se divide por el número de departamentos y, dentro de cada uno de estos, por el número de congresistas. Cada congresista elabora una lista por ministerios y la envía a la Comisión IV de la Cámara y el Senado. El número de los auxilios depende de la voluntad del congresista, si prefiere una mayor división en instituciones u obras más grandes en sus respectivos departamentos. Mediante esta gestión los congresistas atienden sus zonas de influencia electoral. En muchos casos los congresistas crean sus propias fundaciones u organizaciones que canalizan y distribuyen los recursos, o son apropiados para las campañas electorales. Según los cálculos de Jonathan Hartlyn (1993), en 1970 los auxilios representaron el 1.98% del presupuesto inicial del sector central de la nación. (Ver al respecto Díaz, 1986; Leal y Dávila, 1990).

Como se describirá en el siguiente apartado, en las elecciones de 1970 desde la presidencia se abogó por el candidato oficialista Pastrana Borrero y la prensa nacional hacía eco de estas declaraciones, así sucedió. Y en la noche del 19 de abril cuando se estaban transmitiendo los resultados electorales ordenó suspender la información y censuró a la prensa. Como la Registraduría debe ser una entidad autónoma que no está al servicio de ningún partido ni del presidente tampoco, esta orden rompió la institucionalidad, afectó la transparencia y tendió un manto de duda sobre los resultados. Asimismo, el candidato disidente conservador Evaristo Sourdís solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil fuesen eliminados los delegados presidenciales que tenían como función vigilar el curso de las elecciones en los departamentos, ya que era lógico pensar que al ser nombrados por el Gobierno era difícil que garantizaran una imparcialidad, petición a la cual no se accedió. De igual forma, la Registraduría emitió un concepto desfavorable a la solicitud de autorizar la representación de los candidatos no oficialistas en el manejo de las arcas triclave en cada municipio, al considerar que estas eran muy inseguras y que, incluso, eran fáciles de abrir (las arcas eran cajones con tres cerraduras y sus respectivas llaves, una para el registrador, una para el alcalde y la tercera para el juez; en ellas se guardaban los pliegos electorales del municipio (Marín, 2010). Sólo después de un mes de pasadas las elecciones, la Registraduría Nacional reveló los resultados definitivos de los comicios

En quinto lugar, las restricciones democráticas y el sistema de dominación social condujeron a la radicalización de algunos sectores, especialmente jóvenes universitarios y militantes de izquierda influenciados por la revolución cubana y por el marxismo que entraba con fuerza en el país, los cuales crearon organizaciones políticas que rechazaban el régimen de coalición y el sistema soio-económico vigentes y que buscaban otros cauces para la acción política, diferente al de las elecciones. El Partido Comunista Colombiano, creado en 1930, fue declarado ilegal y otros sectores de la izquierda se fueron radicalizando. En 1962 fue creado el Frente Unido de Acción Revolucionaria (FUAR), con orientación castrista y autodeclarado revolucionario y en la primera mitad de la década de 1960 surgieron grupos guerrilleros:

II. *Alternancia pactada, negación de la competencia*

Uno de los puntos centrales de las elecciones competitivas y del pluralismo en las democracias se refiere a la libertad para crear organizaciones políticas para competir en las elecciones con el propósito de mantenerse o acceder al poder. Las reglas de juego del Frente Nacional eran restrictivas en ambos sentidos: solo podían acceder a la presidencia de la república candidatos que se inscribieran bajo las etiquetas de los Partidos Liberal o Conservador y solo podían inscribirse candidatos acordes con los turnos y la alternancia pactada: como se estableció en los pactos en las elecciones de 1958 correspondía a un candidato de origen



liberal con el beneplácito del Partido Conservador (aunque inicialmente el acuerdo era que el primer presidente sería conservador, no hubo un acuerdo entre las fracciones en que se dividía el partido); en 1962 le tocaba el turno a un candidato-presidente conservador; en 1966 nuevamente a un liberal y en 1970 a un conservador.

Este tipo de alternancia pactada niega la competencia y cierra las puertas a aspiraciones de la oposición, aunque contaran con apoyo masivo de electores. En tres de las cuatro elecciones hubo retos y candidatos contendientes al Frente nacional, los cuales se vieron sometidos a condiciones desiguales y limitadas las aspiraciones a partidos distintos a los que correspondía por el acuerdo elevado a rango constitucional. En la segunda elección presidencial el candidato seleccionado fue Guillermo León Valencia ante lo cual se presentó una situación crítica pues el liberalismo era mayoritario y un sector del partido podría negarse a apoyar a un conservador, mientras que el disidente Alfonso López Michelsen se inscribió como candidato y la Anapo inscribió a Gustavo Rojas Pinilla. La respuesta del régimen político ante esta situación fue declarar ilegal la candidatura de López y se ordenó a la Registraduría que sus votos fueran contados como votos en blanco y como Rojas había sido condenado por el Senado por el delito de Concusión, su candidatura era también ilegal (solo en 1963 la Corte Suprema de Justicia anuló esta condena). En estas elecciones el candidato liberal disidente obtuvo cerca de la cuarta parte de los votos (23.8%) no contabilizados y el dictador Gustavo Rojas una baja votación (el 2.1%). Esto indicaba que la cuarta parte de los electores activos se oponían a los candidatos bipartidistas, además de la alta abstención (51.2%). El Frente nacional sufría de apremios de legitimidad. En las elecciones de 1966 se produjo un nuevo reto al régimen de coalición. Fue seleccionado el candidato del Partido Liberal con el apoyo del oficialismo del Partido Conservador, pero crecía la oposición al Frente Nacional y diversos sectores se proponían participar en las elecciones, pero ante las barreras legales y al hecho de que solo podían inscribirse candidatos liberales por la alternancia, la Anapo y pequeños grupos políticos –entre ellos un sector del MRL– decidieron respaldar al liberal disidente José Jaramillo Giraldo, quien obtuvo una alta votación con casi la tercera parte de los votos (28.3%).

Las últimas elecciones presidenciales del régimen pactado fueron en 1970 y pusieron evidencia los problemas del diseño institucional, las restricciones a la competencia y el dudoso manejo del proceso electoral. Primero, los partidos y sus fracciones no pudieron llegar a un acuerdo sobre el candidato bipartidista. Le correspondía el turno al Partido Conservador y la fracción liderada por Mariano Ospina Pérez impuso la candidatura de Misael Pastrana Borrero, quien no tenía ninguna experiencia política, sin antecedentes como congresista ni en otros cargos de elección popular, aunque había sido ministro de Fomento y posteriormente de Obras Públicas y de Hacienda en el primer gobierno de coalición de Alberto Lleras Camargo (1958-1962) y Ministro de gobierno en el periodo de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970). Por aspiraciones personales dos dirigentes conservadores presentaron sus can-

didaturas disidentes bajo la etiqueta oficial del conservatismo (Belisario Betancur y Evaristo Saurdís). Segundo, el exdictador Gustavo Rojas Pinilla también se presentó como candidato conservador con su propio movimiento político, la Anapo. Cuatro candidatos conservadores sin posibilidades para otros partidos ni liberales ni de la izquierda que seguía sometida a presiones con la ilegalidad del Partido Comunista y el marginamiento de otras organizaciones y la incorporación de jóvenes a las tres guerrillas que seguían creciendo. Tercero, se agudizaron los problemas de legitimidad: ganó el candidato frentenacionalista con el 41.2 por ciento de los votos y entre los otros tres candidatos superaban al candidato de coalición (58.8 por ciento), y el presidente fue elegido con el 21 por ciento de los votos efectivos respecto al potencial electoral, esto es, fue elegido por la quinta parte de los electores.

En cuarto lugar, los resultados fueron cuestionados por un presunto fraude. La diferencia entre el candidato ganador frentenacionalista, Misael Pastrana Borrero, y el segundo, Gustavo Rojas Pinilla, fue de solo de 63.557 (el 1.6 por ciento). La noche del domingo en que avanzaba el conteo de votos, cuando estaba ganando Rojas Pinilla por una diferencia de 32.630 votos el Ministro de Gobierno ordenó a las estaciones abstenerse de divulgar resultados globales y dejar que la Registraduría diera sus informes oficiales, incluso el propio Ministro de emitió un boletín a medianoche del domingo más avanzado en el que Rojas (con 1'117.902) aventajaba a Pastrana (con 1'096.140) por más de 21.000 votos. Según la información de la emisora de mayor influencia de la cadena Todelar escrutado el 80 por ciento de los votos la diferencia a favor de Rojas era de 113.721 votos (Semana, febrero 27 de 1995). Se estableció el toque de queda previendo alteraciones del orden público. En la noche del domingo los cuatro de los principales diarios del país daban como ganador a Rojas: El Espectador, Vanguardia, El País y El Siglo, los dos primeros liberales y los otros dos conservadores, incluso El Tiempo, gran defensor del gobierno y del Frente Nacional. En la mañana siguiente todos los diarios daban como ganador a Pastrana (Acuña, 2015). Ante las informaciones contradictorias y la tensión generada entre los seguidores y una posible insurrección pues había múltiples manifestaciones de protesta en Bogotá y otras ciudades, el gobierno ordenó la detención de los principales líderes anapistas (46, la mayoría eran congresistas), sindicados por el gobierno de haber pretendido crear un alzamiento general para derrocar a las autoridades y Rojas Pinilla fue retenido en su casa, bajo control militar. Se pretendía controlar las acciones de Rojas Pinilla y evitar cualquier tipo de levantamiento popular, pues si controlaban a los líderes y a los medios de comunicación era muy difícil que las masas logran organizarse y levantarse contra el gobierno (Acuña, 2015).

El candidato de La Anapo declaró que se había cometido fraude y al día siguiente el primer reporte ya indicaba que ganaba Pastrana, lo cual fue ratificado en los siguientes días con los resultados finales. Como lo han detallado Cesar Augusto Ayala (2006) y Olga Yaneth Acuña (2015), hubo anomalías en varios departamentos y en varios departamentos incluso



disminuyó la votación de Rojas, lo cual fue atribuido a errores telegráficos (Nariño, Arauca, en Sucre, en donde disminuyó en más del 50 por ciento el registro inicial de votos). En Putumayo el número de votos superó el número de cédulas inscritas (el número de cédulas inscritas era de 23 000, no obstante, según los datos contenidos en el boletín de la Registraduría, la votación fue de 24.933 sufragios, es decir, 1.933 votos más que el número de cédulas vigentes, y en las elecciones anteriores el promedio de votos obtenidos había sido de 5 000, el resultado de estos comicios era cinco veces superior). En algunas localidades, especialmente en las inspecciones de policía, se encontró doble cedulación, tránsito libre intermunicipal y más votos que votantes en muchos municipios. En algunas veredas se presentaron urnas abiertas y paquetes sin lacrar, por lo que se sospecha que después de la implementación del toque de queda, funcionarios incrementaron el número de votos; se concluye que a altas horas de la noche fueron alterados y adulterados los resultados de las elecciones. En Sucre el tema fue más dramático pues la votación de Rojas en vez de aumentar se redujo en el recuento de 24.017 a 7.119 votos. Las conclusiones documentadas de historiadores señalan que “fueron elecciones abiertamente fraudulentas (Ayala, 2006: 208) o que “el ambiente de la noche de elecciones convenció inclusive a muchos no anapistas y a observadores extranjeros de que la elección debió haber sido robada” (Bushnell, 1996: 315).

La actitud de Rojas cambió con el paso de las horas. Inicialmente se presentó como ganador e hizo un llamado a defender la victoria frente a un fraude que se avecinaba, llegó a circular un documento invitando a los anapistas a la insurrección. No obstante, influenciado por algunos consejeros, Rojas finalmente desistió.

Tabla 3
Resultados de las elecciones presidenciales del Frente nacional

Elecciones	Candidaturas	Resultados		
	Candidatos	Partidos	Votos	Porcentajes
1958	Alberto Lleras Camargo	Frente Nacional	2.482.948	79.8
	Jorge Leyva Urdaneta	Conservador	614.861	19.7
1962	Guillermo León Valencia	Frente Nacional	1.633.873	62.3
	Alfonso López Michelsen	MRL (ilegal)	624.863	23.8
	Jorge Leyva Urdaneta	Conservador	308.814	11.8
	Gustavo Rojas Pinilla	ANAPO (ilegal)	54.557	2.1
1966	Carlos Lleras Restrepo	Frente Nacional	1.881.502	71.7
	José Jaramillo Giraldo	Disidente liberal	741.203	28.3
1970	Misael Pastrana Borrero	Frente Nacional	1.625.025	41.2
	Gustavo Rojas Pinilla	Anapo-Conservador	1.561.468	39.6
	Belisario Betancur	Conservador	417.350	10.6
	Evaristo Sourdís	Conservador	336.288	8.6

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Esta *alternancia pactada* o, como otros la denominan *alternancia amañada* (Estévez, 2012) fue uno de los elementos más claros de la limitación democrática consociacional.

III. Sin medios alternativos de información.

Durante el Frente Nacional los principales diarios nacionales se alinearon con la dirigencia política, en gran medida porque sus propietarios eran de poderosas familias económicas con nexos con la política. *El Tiempo* fue creado en 1911 y en 1913 pasó a ser propiedad de Eduardo Santos, quien sería presidente por el Partido Liberal en el periodo 1938-1942, y había sido clausurado entre 1955-1956 por la dictadura de Rojas; *El Siglo*, de filiación conservadora, fue fundado en 1936 y su propietario Laureano Gómez fue presidente en el periodo 1950-1953; *El Espectador*, fue creado en 1887, el más antiguo de todos, creado por la familia Cano y de filiación liberal, también fue clausurado durante la dictadura de Rojas; *Vanguardia Liberal*, con sede en Bucaramanga, fue creado en 1919, alineado también con el Partido Liberal.

Los diarios participaron durante el Frente Nacional como espacios de legitimación del régimen de coalición en defensa del dominio bipartidista. Los medios monopolizados por defensores de la institucionalidad frentenacionalista actuaban como factor de movilización política. Como lo señaló Jacqueline Estévez, los medios se instituyeron como una de las élites más visibles e influyentes de la época y por lo tanto, administradores de la opinión pública los periodistas asumieron el rol casi oficialista en el manejo de la información pública, defendiendo la ideología y las propuestas de personas cercanas al partido liberal, y por el otro, los políticos mismos se visibilizaron a través de este espacio mediático. Permanecieron fieles a la política del Frente Nacional, produciendo muy pocos informes investigativos serios e ignorando las actividades de las figuras de la oposición: Las nuevas empresas periodísticas actuaban como como un portavoz del poder institucional privado y un reproductor de la versión oficial de los acontecimientos, lo que llegó a denominarse: “La Dictadura de la Gran Prensa” (Estévez, 2012).⁸

Cuando el régimen de coalición fue retado y estuvo en riesgo de perder la elección en 1970 el fraude apareció, pero también una acción constante e intensa de los medios como instancias de legitimación. Los periódicos *El Espectador*, *El Tiempo* y *Vanguardia Liberal* realizaron una intensa campaña de desprestigio de la labor de Rojas Pinilla como

⁸ Así concluye la autora: “En resumidas cuentas los periódicos, esta vez sin censura, prefiguraron su línea editorial en alineación con los intereses de los partidos; y los periodistas, simples trabajadores de la casa periodística, no pudieron elegir su postura. La libertad de prensa, la libertad de conciencia, la libertad de opinión, grandes ganancias del Frente Nacional, no eran necesarias para acomodar la realidad impresa a las exigencias clasistas, económicas y partidistas de los gobiernos y gobernantes de la coalición bipartidista. La marcada inclinación de los textos analizados a referencias del tipo político, es una muestra de la división entre la vida política y la social en Colombia, reflejada de la misma forma en los diarios. La cercanía de los periódicos a los hilos del poder del Estado y su distanciamiento de los intereses de las clases populares, generaron serias contradicciones frente a la función social de los medios impresos” (Estévez, 2012: 301).



presidente (1953-1957), aludiendo a la dictadura con todas sus implicaciones y contraponiéndola a la democracia planteada por medio del Frente Nacional: enfatizaron en que 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, especialmente los atentados contra los estudiantes y Pastrana fue presentado como el salvador de la patria, frente al dictador (Ayala, 2006:210).

Es claro que durante el régimen de coalición no hubo medios de información alternativos, y si los hubo (como el diario Occidente de Cali), estos fueron marginales. La “gran prensa” defendió el Frente Nacional y legitimaba sus acciones, a la vez que advertía sobre los peligros de la oposición. En gran medida hubo manipulación y tergiversación de la información.⁹

IV. Libertades políticas y derechos civiles limitados

Las libertades políticas incluyen la libertad para elegir y ser elegido, la de libre manifestación oral y escrita del pensamiento, los de reunión, manifestación y asociación. Durante el régimen de coalición se constreñían y acotaban los derechos de elegir y ser elegido al excluirse constitucionalmente la posibilidad de crear partidos para competir en las elecciones por fuera del bipartidismo. Cuando Alfonso López Michelsen se presentó como candidato a la Presidencia en 1962 y obtuvo más de la quinta parte de los votos y la segunda votación sus votos fueron ilegalizados, es decir, al candidato y a más de 620.000 personas se les negó el derecho a elegir y ser elegido. Pero no solo fue este caso, al declararse ilegal al Partido Comunistas se negaba la libertad de elección, de organización, de pensamiento y de asociación y en cada elección al Congreso, a Concejos y Asambleas se limitaban las libertades de elección y de ser elegidos.

De hecho, la elección del presidente implicaba una triple acotación y limitación: la de participar en la elección de candidatos, que eran determinadas por acuerdos entre partidos y a veces entre un Partido (el Liberal) y una fracción de un partido (el Conservador); la de libre elección, pues las opciones se limitaban a una sola, al candidato frentenacionalistas (que cuando estuvo en riesgo se acudió al fraude en 1970); y la negación de expresión de las preferencias a sectores de izquierda y a sectores no bipartidistas o electores autónomos. No eran elecciones libres y competitivas, tampoco se respetaban los derechos políticos.

En cuanto a los derechos civiles, que protegen las libertades individuales de su abuso y violación por parte del poder le garantizan a los ciudadanos participar en plenitud de la vida civil dentro del Estado. El principal derecho civil es a la integridad física y el derecho a la vida y a la seguridad; el derecho a la igualdad y en contra de la discriminación; derecho a la propiedad, al libre pensamiento, de expresión, de prensa, e imprenta, de culto, de

9 Véase César Ayala (2009).

circulación. Contra la integridad física y el derecho a la vida Francisco Gutiérrez identifica cinco modalidades: (a) la aplicación de fuerza extrema, hubo numerosas masacres, varios líderes obreros y campesinos perdieron la vida en manos de fuerzas estatales, también fueron asesinados por agentes privados –terratenientes– bajo una amplia impunidad –más de dos líderes importantes por año–; se dieron múltiples torturas y detenciones arbitrarias y la movilización social –huelgas y paros– fueron rechazados y sus protagonistas objeto de atentados; (b) persecuciones y violencia con sesgo de clase: sindicalistas, obreros, líderes eran hostigados y perseguidos por el Departamento Administrativo de Seguridad –DAS–. Considera Gutiérrez que el Estado invirtió recursos significativos en detectar, seguir y judicializar a los opositores y líderes sociales. Se empezaron a pagar a grupos privados para que contrarrestaran las acciones populares; (c) limitó las libertades a través de la represión y al identificar las protestas y movilizaciones como intentos revolucionarios y se limitaron de forma severa las libertades de organización y movilización y se recurrió al abuso del decreto de estado de sitio: 126 de los 192 meses del Frente Nacional el país vivió bajo estado de excepción; (d) militarización. Se criminalizó la protesta social y la población fue reprimida y se pusieron obstáculos a la libertad de expresión, especialmente en los ciclos electorales y de forma más radical en las elecciones de 1970.

La limitación a la libertad de expresión tuvo diversas expresiones. El testimonio de uno de los principales periodistas de la época relata que Alberto Lleras Camargo –también periodista– demostró una actitud censora y mantuvo una línea directa con los principales diarios defensores del régimen de coalición para incidir en sus líneas editoriales (Villar Borda, 2004). Los diarios más importantes acordaron en una reunión en 1962 una especie de manifiesto que incluía “evitar toda polémica de las responsabilidades que en la violencia hayan tenido los partidos políticos, dejándole el necesario juicio histórico a una generación menos angustiada y comprometida [...] predicar virtudes democráticas, justicia, tolerancia y concordia” (Castellano, 2011). Fueron permanentes los actos de censura a la prensa opositora, especialmente al periodismo radial (como ocurrió con los programas políticos de Radio Santa Fé). Un sector de extrema derecha que apoyaba el régimen de coalición se dedicó a hostigar a la prensa opositora, a controlar la economía de los medios a través de la pauta publicitaria, grupo que se denominó “la mano negra” y del cual hicieron parte algunos grandes empresarios del país (incluso fueron cerrados diarios, como El relator, en Cali) y se llegó a hacer una lista negra de periodistas opositores (Vallejo, 2006).

Esta fue una de las dimensiones con más déficits en el régimen de democracia restringida del Frente Nacional.

En conclusión: lo que suele verse como una transición de un gobierno autoritario (dictadura de Rojas) a un régimen democrático en realidad fue el tránsito sin violencia de un gobierno militar permitido por las elites a los gobiernos civiles pactados en una lógica de



reparto exclusiva de las elites de los partidos Liberal y Conservador. Durante doce años estuvo vigente una democracia electoral limitada, restringida, excluyente. En términos conceptuales, no se concretó un régimen poliárquico, aunque tampoco se trataba de una autocracia, fue más bien un caso ubicado en la penumbra, en la zona gris de los regímenes híbridos o de autocracias electorales.

2. La segunda transición: hacia una apertura competitiva sin consolidación.

El Frente Nacional reprodujo mediante normas de exclusión el dominio bipartidista, la prolongación del reparto del poder entre liberales y conservadores, con una precaria legitimidad. A pesar de sus severas limitaciones democráticas, un logro importante del pacto de elites y de la lógica del condominio político redujo la violencia política sectaria y en el campo y las ciudades las gentes dejaron de matarse por su pertenencia partidista, a la vez que avanzó un proceso alterno de expropiación de tierras y de concentración de la propiedad con paralelos procesos de colonización que estaban ampliando la frontera agrícola en el país. En lo político, desde mediados de la década de 1960 surgieron las guerrillas comunistas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias –Farc–, el Ejército de Liberación nacional –ELN– y el Ejército Popular de Liberación –EPL–. A comienzos de los años setenta, durante el último gobierno de coalición de Misael Pastrana surgiría también la guerrilla del M-19.

Durante estos años y en las décadas siguientes la democracia colombiana se caracterizará tanto por sus limitaciones como por el contexto de violencia en que se desarrolla. Una sociedad en conflicto cuya violencia irá creciendo, con más actores armados ilegales y más víctimas, con una institucionalidad precaria y un estado con grandes limitaciones que no ejerce la soberanía interna a través de la coacción y que tampoco actúa como esfera de cohesión social.

Sobre la base de que el Frente Nacional constituyó un periodo de democracia restringida y excluyente, esta segunda transición constituyó el paso de una democracia no competitiva y cerrada a una democracia formalmente competitiva y con apertura inicial a otros actores políticos, pero protegiendo al bipartidismo con normas y prácticas de exclusión. Se trató de un proceso gradual en el que hubo tensiones entre sectores de las elites, en un contexto en el que habían surgido tres grupos guerrilleros y la oposición al régimen crecía con el fortalecimiento de la Anapo. Se dieron cambios institucionales de apertura y de restauración de las elecciones competitivas que el país no presenciaba desde 1946: casi tres décadas sin elecciones abiertas, competitivas y justas.

a) *Pacto interelites*. Los decretos que establecieron las reglas de juego del régimen de coalición habían previsto su fin: contemplaban que la alternancia en la presidencia terminaba en 1970 y que en estas elecciones también finalizaba la paridad en las corporaciones públicas y las limitaciones a otras fuerzas políticas para participar en las elecciones. Durante la presidencia de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) se aprobó una nueva reforma que empezó a trazar la transición hacia la apertura y hacia las elecciones competitivas y esta fue el resultado de debates y alineamientos entre los actores políticos relevantes que estaban a la expectativa de consolidar sus posiciones con el fin del régimen de condominio, de dominio compartido y excluyente que ellos mismos habían instaurado.

A finales de 1967 –comienzos de 1968 se habían alineado dos bandos: uno defendía el proyecto de reformas del gobierno (conformado por la mayoría del Partido Liberal en apoyo del presidente Carlos Lleras Restrepo, por lo que quedaba del MRL con el apoyo de Alfonso López Michelsen y por la fracción conservadora del Ospinismo, en cabeza del Ministro de Gobierno Misael Pastrana Borrero): se incluía reiniciar las elecciones competitivas en 1970 para Concejos y Asambleas y en 1974 para Congreso y Presidencia, se terminaba la alternancia, se suprimía la exclusividad liberal y conservadora de las candidaturas; se suprimía la mayoría de dos terceras partes en la aprobación de las leyes; se abolían los auxilios parlamentarios, se fortalecían los poderes presidenciales, se reducía el tamaño del Congreso (el Senado pasaba de 118 a 112 y la Cámara de 2010 a 199 curules, quedando limitado su crecimiento por criterios democráticos). Los opositores fueron la Anapo, la fracción conservadora del laureanismo ahora en manos del hijo de Laureano Gómez, Álvaro Gómez Hurtado, y algunos congresistas liberales y ospinistas). (Hartlyn 1993; Silva, 1989).

La oposición se oponía a la eliminación de la mayoría de tres cuartos, que los dejaba sin capacidad de influencia en la aprobación de las leyes; se oponían a la reducción del Congreso y a la abolición de los auxilios parlamentarios; congresistas conservadores de las dos fracciones –ospinistas y laureanistas–, considerando que el conservatismo era minoritario electoralmente, se oponían además a la suspensión de la paridad, a la generalización del sistema Hare –cociente y restos mayores–. Inicialmente el proyecto no obtuvo mayorías en el Congreso, esto condujo al Presidente Lleras a presentar su renuncia como un medio de presión, lo cual despertó una oleada de solidaridades y el Congreso cedió. Luego, ante nuevas trabas puestas por el Ospinismo y algunos congresistas liberales, el Presidente Lleras le pidió la renuncia a todos sus ministros y amenazó con aliarse con La Anapo en una nueva coalición que dejaría por fuera a sus antiguos socios partidistas (Silva, 1989). Esta amenaza fue combinada con incentivos para los congresistas: se mantuvieron los auxilios parlamentarios, se consagró un régimen salarial más ventajoso para el Congreso, se mantuvo la figura del suplente y se amplió el periodo de los representantes a la Cámara de dos a cuatro años.



b) *El contenido de las reformas.* Finalmente el acto legislativo No 1 de 1968 restableció la plena competencia electoral al revalidar el final de la alternancia preestablecida hasta 1970, la paridad en las corporaciones públicas y la exclusión formal de terceros partido. Se determinó que en las elecciones para Asambleas Departamentales y Concejos Municipales desde 1970, y en las de Senado y Cámara de Representantes, a partir de 1974, dejarían de regir las reglas transitorias sobre composición paritaria de dichas corporaciones y, en consecuencia, se aplicará en toda su plenitud el sistema del cociente electoral para asegurar la representación proporcional de los partidos políticos” (Acto legislativo 01 de 1968, art. 50, parágrafo). Se estableció el Sistema Hare de conversión de votos en escaños mediato cuota y restos mayores (el cociente será el número que resulte de dividir el total de votos válidos por el de puestos por proveer. Si se trata de la elección de sólo dos individuos, el cociente será la cifra que resulte de dividir el total de votos válidos por el número de puestos por proveer, más uno. La adjudicación de puestos a cada lista se hará en proporción a las veces que el cociente quepa en el respectivo número de votos válidos. Si quedaren puestos por proveer se adjudicarán a los residuos, en orden descendente).

Quedaba atrás el pacto exclusivo de elites y de partidos. El nuevo acuerdo abría la competencia no solo a nuevas fuerzas, también incentivaba la competencia interpartidista en los departamentos. Las reformas también fortalecieron el poder presidencial: se limitó el control del Congreso al imposibilitar la moción de censura sobre los ministros; se crearon numerosos institutos descentralizados que le restaban poder administrativo y recursos a los municipios y departamentos; se le atribuyó poderes para establecer el estado de sitio y la nueva emergencia económica sin tener que pedir permiso al Congreso; se le confirió poder para nombrar a congresistas en ministerios y en cargos de la diplomacia (esto le dio capacidad de negociación e intercambio al poder ejecutivo). Asimismo, es exclusivo del gobierno presentar proyectos de ley referidos a la Ley Orgánica del presupuesto; el Plan Nacional de Desarrollo; la estructura de la administración nacional; las referidas a la organización del crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; regular el cambio internacional y el comercio exterior; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; las leyes que decreten inversiones públicas o privadas, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que creen servicios a cargo de la Nación o los traspasen a ésta; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, todas las cuales sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno.

c) *Defensa de intereses y limitación democrática.* El nuevo arreglo institucional de apertura democrática tenía limitantes y favorecía a los actores mejor posicionados en el poder político (a los partidos Liberal y Conservador y sus diversas facciones). Brindaba ventajas a los “establecidos” frente a los “excluidos”: (i) amplió el periodo de los representantes a cuatro años desde 1970, (ii) mantuvo constitucionalmente los auxilios parlamentarios que siguieron siendo la principal fuente de recursos del clientelismo para senadores y representantes, (iii) estableció un salario a los congresistas en reemplazo del pago por sesiones; (iv) mantuvo el débil sistema de carrera administrativa, lo cual mantenía a disposición de los políticos la burocracia estatal removable; (v) mantuvo la figura de las suplencias, la cual era utilizada estratégicamente para agregar electores y repartir periodos entre varios integrantes de una misma red clientelar; (vi) mantuvo la paridad en la distribución de la burocracia estatal al establecer que los Ministros del Despacho serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, pero la paridad de los partidos conservador y liberal en los Ministerios, las Gobernaciones, Alcaldías y los demás cargos de la Administración que no pertenezcan a la Carrera Administrativa, lo cual se mantendría formalmente hasta 1978, pero, de facto, pervivió hasta el gobierno de Virgilio barco Vargas (1986-1990). (vii) mantuvo la designación presidencial de los gobernadores y la dependencia de los alcaldes de estos, recursos importantes con los que contaban los políticos departamentales para el acceso y manejo de los recursos estatales, una democracia limitada y regionalmente inexistente.

Esta segunda transición de un régimen consociacional o de pacto de elites con una democracia excluyente a un régimen de democracia competitiva puede calificarse de una apertura democrática parcial o de una democratización limitada que siguió teniendo componentes submínimos de la poliarquía. El periodo 1974-1990 fue la prolongación parcial del régimen de coalición, una especie de Frente Nacional prolongado en el que podían competir otras fuerzas políticas por el poder, pero en realidad este nunca dejó de ser manejado por el bipartidismo, cuyos candidatos eran los únicos con expectativas reales de acceder al poder. Por la presencia de actores armados ilegales (la insurgencia y las organizaciones del narcotráfico que emergieron en la década de 1980), siguió siendo una democracia limitada en un contexto de conflicto.

Durante este periodo no se dio en Colombia una consolidación exitosa de la democracia, pero la regularidad de las elecciones, la imparcialidad, no deliberancia y no intervención en asuntos político-partidistas de las Fuerzas Militares evitó la quiebra democrática mientras gran parte del continente caía en regímenes autocráticos, se dio una forma de persistencia inestable: la democracia se estabilizó, perduró y se reprodujo (Dávila, 2002). En términos politológicos, se dio la vigencia de un régimen híbrido, una zona gris entre la



autocracia y la democracia, denominación que planteó a comienzos de la década de 1970 Terry Lin Karl (1995). Durante la etapa de entusiasmo por la expansión de la democracia en América Latina, Karl criticó la tendencia a identificar la democracia con las elecciones multipartidistas competitivas, en lo que denominó como “falacia del electoralismo”. Esta falacia estuvo vigente en Colombia, con algunos evidentes déficits democráticos.

I. Elecciones limitadas con ventajas para el bipartidismo

Durante este periodo se regularizaron las elecciones formalmente competitivas y se superaron las reglas de exclusión. No obstante, esta apertura a nuevas fuerzas políticas estuvo acompañada de ventajas para quienes estaban posicionados en la estructura de poder: los partidos Liberal y Conservador. Las ventajas eran de diferente tipo, unas estaban instituidas normativamente (la ausencia de descentralización política y el control sobre alcaldes y gobernadores que ejercían las diversas facciones liberales y conservadoras con sus respectivos *caciques políticos regionales*; la prolongación de la distribución paritaria o cuasi-paritaria en los ministerios y demás cargos entre liberales y conservadores; el acceso a los recursos del Estado de parte de la dirigencia política), otras derivaban de la existencia de amplias redes clientelas construidas durante lustros por grandes caciques políticos y sus allegados, familiares y socios políticos¹⁰; o se relacionaban con la presencia de unas estructuras verticales de poder en cuya cabeza estaban los *jefes políticos nacionales* con prestigio, poder social y económico, gran influencia en las decisiones y que se disputaban la presidencia dentro de un reducido círculo concentrado en Bogotá; o incluían la ausencia de financiación estatal de campañas y de los partidos, lo cual abría las puertas a la dependencia del capital privado y, como sucedió desde la década de 1980, a la entrada de financiación ilegal procedente del narcotráfico.

Con base en su posicionamiento, el acceso a recursos públicos y privados y la presencia extendida de redes de clientela política, el bipartidismo se reprodujo sin ninguna fuerza contendiente capaz de disputarle espacios relevantes de poder. Aunque hubo apertura a la competencia, se reprodujo el sistema de partidos y las demás fuerzas políticas fueron marginales. En las elecciones para Congreso los partidos Liberal y Conservador concentraron más del 90 por ciento de los votos y de los escaños, la izquierda partidista fue marginal y no contó con espacios de competencia en condiciones desigualdad y tampoco logró consolidar

10 No es este el lugar para ampliar el funcionamiento del clientelismo en Colombia en este periodo, véase: Guillén Martínez, Fernando (1979). El poder político en Colombia. Punta de Lanza: Bogotá; Díaz Uribe, Eduardo (1986). El clientelismo en Colombia: Un estudio exploratorio. Bogotá: Ancora Editores; Leal, Francisco y Dávila, Andrés (1990) *Clientelismo: El sistema político y su expresión regional, Bogotá, Tercer Mundo Editores*; Martz, John D. The politics of clientelism: democracy & the state in Colombia. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 1997. Miranda Ontaneda, Nestor. Clientelismo y Dominio de Clase. Bogotá: Cinep, 1977.

organizaciones con capacidad de movilización, en lo cual incidió la violencia ejercida por agentes estatales y, en la década de 1980, asociados con el paramilitarismo y el narcotráfico.

Tabla 4
 Distribución de escaños por partidos en el Congreso de la república 1974-1986/1990

Años	Senado			Cámara		
	Liberal	Conservador	Otros	Liberal	Conservador	Otros
1974	66	37	9	113	66	21
1978	62	49	1	111	83	5
1982	63	49	2	115	82	2
1986	64	43	7	103	82	14

Fuente. Registraduría nacional del Estado Civil
 +Elecciones de 1982 y 1986 el liberalismo incluye al Nuevo Liberalismo.

En las elecciones presidenciales la reproducción bipartidista era aún más contundente y los *jefes nacionales* manejaban con exclusividad las candidaturas (Alfonso López Michelsen, Julio César Turbay Ayala y Carlos Lleras Restrepo, en el liberalismo y él expresidente Misael Pastrana Borrero, Álvaro Gómez Hurtado y Belisario Betancur, en el conservatismo) o decidían quién podía ser candidato (como ocurrió con la candidatura de Virgilio Barco Vargas en 1986, respaldada por todos los *jefes* liberales). Se trataba de círculos oligárquicos exclusivos a los cuales era imposible disputarle su dominio, su posicionamiento social y político y el manejo del país, con una lógica de concierto cuando había disputas o amenazas a su predominio. En el partido liberal intentó construir su propio partido y lanzar su candidatura independiente disidente y fracasó. Solo cuando regresó al partido en 1989 pudo aspirar a ser el candidato presidencial, pero fue asesinado por el narcotráfico.

Las candidaturas de los *jefes* o de quienes contaran con su beneplácito conllevaba el respaldo de toda la dirigencia política regional que manejaba la mayoría de electores a través de sus redes de clientela, así como la financiación de parte de los grandes conglomerados económicos y de los empresarios y el respaldo publicitario de los grandes medios de comunicación. Frente a los dispositivos de reproducción y de dominación eran imposible competir.



Tabla 5
Resultados de las elecciones presidenciales 1974-1986/1990

Elecciones	Candidaturas		Resultados	
	Candidatos	Partidos	Votos	Porcentajes
1974	Alfonso López Michelsen	Liberal	2.929.719	56.3
	Álvaro Gómez Hurtado	Conservador	1.634.879	31.4
	María Eugenia Rojas	Anapo	492.166	9.5
	Hernando Echeverry Mejía	Unión Nacional de Oposición	137.054	2.7
1978	Julio César Turbay Ayala	Liberal	2.503.681	49.3
	Belisario Betancur	Conservador	2.366.620	46.6
	Julio César Pernía	Unión Nacional de Oposición	97.234	1.9
	Álvaro Valencia Tovar	Movimiento de Renovación Nal.	65.961	1.3
1982	Belisario Betancur	Conservador	3.189.587	46.6
	Alfonso López Michelsen	Liberal	2.797.786	40.9
	Luís Carlos Galán	Nuevo liberalismo	746.024	10.9
	Gerardo Molina	Frente democrático	82.858	1.2
1986/1990	Virgilio Barco Vargas	Liberal	4.214.510	58.3
	Álvaro Gómez Hurtado	Conservador	2.588.050	35.8
	Jaime Pardo leal	Unión Patriótica	328.752	4.5

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

II. Bipartidismo, paramilitarismo y violencia política

El predominio del bipartidismo y su reproducción con ventajas sobre otras fuerzas políticas se dio en un contexto de conflicto y de violencia en donde las fuerzas de la oposición de izquierda fueron criminalizadas, de igual forma que la protesta social y durante el lustro 1985-1990 fue perseguido y eliminado literalmente un partido político de izquierda de parte de grupos paramilitares financiados por el narcotráfico y con la complicidad y participación de agentes del Estado.

La débil democracia colombiana de este periodo en gran parte se explica por la debilidad del Estado que no puede ejercer soberanía interna y otras organizaciones armadas ilegales le disputan el uso legítimo de la fuerza, primero las guerrillas marxistas que continuaron y se expandieron (las Farc, el ELN y el EPL- y luego el M-19 y otros grupos menores como el grupo pro indigenista Quintín Lame. Esta debilidad estatal constituye otro factor que incide en el florecimiento del narcotráfico y el surgimiento de organizaciones tipo cartel a comienzos de la década de 1980, especialmente en Medellín y Cali. Asimismo, el Estado es precario en su capacidad y disposición para ofrecerle a la población bienes y servicios básicos y en la regulación social, con un aparato de justicia débil.

El panorama de las décadas de 1970 y 1980 era el de una democracia en condiciones de violencia, con reproducción del bipartidismo, pocas opciones de competencia por el poder

para otras fuerzas políticas y muy pocos espacios de participación ciudadana, reducidos al voto. Este cerramiento democrático dejaba pocas alternativas a los ciudadanos activos con interés en la política que se enfrentaban a la posibilidad de enrolarse en algún grupo insurgente, aislarse de la política o expresar su inconformidad a través de la política de la calle, de los movimientos sociales. Estos últimos fueron especialmente activos en estos años y hubo decenas de paros cívicos, marchas campesinas, protestas de estudiantes. Dos movimientos y paros tuvieron alcance nacional (1977 y 1981) y ante ellos los respectivos gobiernos liberales respondieron mediante la violencia y la criminalización de la protesta social. Como instrumento básico recurrieron al estado de excepción configurándose una “dictadura constitucional”, en palabras de Mauricio García Villegas, quien señala como en los 21 años transcurridos entre 1970 y 1991 Colombia vivió 206 meses bajo estado de excepción, es decir, 17 años, lo cual representa el 82% del tiempo transcurrido. Amparados en esta anomalía jurídica, durante la década de los años 70 y principios de los 80, las Fuerzas Armadas y los organismos de seguridad del Estado obtuvieron prerrogativas propias de un régimen militar, lo cual les eximió de los costos políticos del ejercicio directo del poder.¹¹

El *Estatuto de Seguridad Democrática* del gobierno de Turbay Ayala (1978-1982) y el *Estatuto para la Defensa de la Democracia* del presidente Virgilio Barco (1986-1990) fueron instrumentos de represión y de criminalización de la protesta social que limitaron las libertades individuales y les dieron facultades extraordinarias a los militares, lo cual se reflejó en el incremento de la violación de los derechos humanos.

Durante este periodo fue precaria la vigencia del Estado de derecho en el país y los estados de excepción iban en contravía de las garantías individuales y al desconocimiento de las libertades fundamentales.

Mientras los gobiernos recurrían a la represión y a medidas de excepción para intentar compensar su debilidad, la insurgencia crecía, esto ocurrió con el movimiento guerrillero más grande, las Farc, que a finales de 1979 contaban con nueve frentes y multiplicaron sus frentes, que se elevaron a 30 en 1986 y siguieron creciendo, lo cual fue coadyuvado por el debilitamiento de las posturas más moderadas dentro de los movimientos sociales y los partidos de izquierda debido a la dureza de la represión oficial.¹² A su vez, mientras se consolidaba el narcotráfico y los carteles florecían, se armaron ejércitos privados que serían la base de muchas organizaciones paramilitares, algunas creadas por la misma mafia (como el grupo Muerte a Secuestradores, MAS, creado en 1982 en respuesta a un secuestro de una de las hijas del capo Fabio Ochoa por parte del M-19) y otras surgidas de iniciativas de terratenientes en zonas en donde las guerrillas presionaban con secuestros, asesinatos y extorsiones.

11 García Villegas, Mauricio, “Constitucionalismo perverso. Normalidad y anomalía constitucional en Colombia: 1957-1997”, en Santos, Boaventura de Sousa y García Villegas, Mauricio (eds.), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Análisis socio-jurídico*, Bogotá, Siglo del Hombre, 2001, Págs. 317-370.

12 Centro de Memoria Histórica (2014) ¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad. Bogotá. Capítulo II.





Cuando Belisario Betancur ganó la presidencia para el periodo 1982-1986 se abrieron las puertas a una alternativa negociada al conflicto armado y se prometió una reforma que condujera a una “apertura democrática”, una forma de confesión de la propia clase política de las grandes limitaciones del régimen político, que asociaban con el crecimiento de la protesta social y la expansión guerrillera. Esta primera política de negociación y de búsqueda de la salida negociada del conflicto armado se dio en el marco de la política de protección de los Derechos Humanos impulsada por el presidente de Estados Unidos, Jimmy Carter (1977-1981) y condujo al cambio institucional que estableció la elección popular de alcaldes a partir de 1988 (Acto legislativo 01 de 1986) y a algunas reformas de descentralización administrativa, asimismo, producto del proceso surgió en 1985 el partido Político Unión Patriótica, que se convirtió en una alternativa al bipartidismo como convergencia de sectores de izquierda, organizaciones sociales y algunos intelectuales simpatizantes de una nueva izquierda democrática alejada de las armas.¹³

El proceso de paz no logró avanzar, la descentralización política se empezaría a implementar y crearía nuevos espacios de participación local, pero en un contexto de predominio de redes clientelares, de nichos manejados por los políticos regionales y en muchas zonas con una álgida violencia. Por su parte, la Unión Patriótica fue sometida a una política sistemática de exterminio. Los años 1989-1990 fueron especialmente violentos y el terror y la violencia afectó los procesos políticos, el funcionamiento de los partidos, la competencia, la autonomía y libertad de los electores y el derecho a ser elegido. Fueron asesinados cerca de cinco mil militantes y dirigentes de izquierda y en muchas de estas muertes se demostró el nexo entre el narcotráfico, los grupos del narco-paramilitarismo en expansión desde la década de 1980 y sectores de las Fuerzas Armadas de Colombia y del departamento Administrativo de Seguridad (DAS).¹⁴ En el proceso electoral para la Presidencia y el Congreso de 1990 fueron asesinados tres candidatos presidenciales: Luís Carlos Galán, del Partido Liberal (agosto 18 de 1989), Bernardo Jaramillo Ossa, de la Unión Patriótica (marzo 22 de 1990) y Carlos Pizarro León-gómez, del nuevo partido Alianza Democrática M-19 (abril 26 de 1990), surgido de la guerrilla del M-19 que se desmovilizó y reintegró a la vida civil en marzo de 1990.

Tres lustros después de la reapertura de la competencia política la democracia colombiana vio incrementarse el número de actores generadores de violencia; arreció el terrorismo

13 Idem.

14 Al respecto pueden verse numerosos reportes que dan cuenta de condenas al Estado por la participación de agentes estatales en los asesinatos, véase: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso administrativo, Sección Tercera, Subsección B, junio 26 de 2014; *verdadabierta.com*, junio 23 de 2010 “¿Por qué la Cidh condenó al Estado por el asesinato de Manuel Cepeda”. Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/asesinatos-colectivos/2515-¿por-que-la-cidh-condeno-al-estado-por-el-asesinato-de-manuel-cepeda>; El Espectador, junio 12 de 2013 “Consejo de Estado condenó a la nación por asesinato de militante de la Unión Patriótica”; El Espectador, octubre 13 de 2013 “Clamor por tres mil desaparecidos de la UP”; Semana, diciembre 19 de 2014 “Estado tendrá que pagar 4.000 millones por muerte de dirigente de la UP”.



de la mafia mediante las acciones militares del cartel de Medellín; se incrementó la acción de los grupos paramilitares involucrados en acciones contra insurgencia, pero también en el manejo de la política local, la cual empezó a permear; se radicalizó y expansión la guerrilla. Entretanto, se reproducía el poder político del bipartidismo, de los *caciques* regionales y de sus redes de apoyos y de poder.

III. Libertades políticas y derechos civiles: “la semidemocracia colombiana”

Entre los muchos adjetivos a que recurren los estudios comparados y las bases de datos Freedom House utiliza el del “semidemocracia” para referirse a los países en los que hay seria deficiencias en sus indicadores de libertades y derechos civiles. Este índice de libertades civiles y políticas varía en una escala de 1 a 7, siendo 1 completamente libre y 7 no libre. Colombia alcanzó entre 1978 y 1989 un índice promedio de 2,3, siendo libre, presentando un leve detrimento en las libertades civiles cuya calificación pasó de 2 a 3 en este periodo.¹⁵

Es claro que el Estado es incapaz de garantizar la seguridad y la integridad de sus ciudadanos ante la presencia y amenaza de los diversos grupos armados ilegales, del terrorismo y de la delincuencia común: una democracia con deficiencias en un Estados deficitario. Los homicidios se fueron incrementando gradualmente y pasaron de 25 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1974 a 80 en 1990, a comienzos de la década de 1970 había una tasa de homicidio relativamente baja y comparable con la de otros países latinoamericanos y hasta 1984 presenta luego un lento crecimiento y entre 1985 y 1991 se incrementaron radicalmente los homicidios, alcanzando tasas superiores a 80 por cada cien mil habitantes: 1990 es el año de mayor tasa de homicidios en el país, la primera del mundo.¹⁶

A los altos niveles de violencia y la inseguridad casi generalizada se suman las restricciones a las libertades políticas por la coacción ejercida por guerrillas y paramilitares y que constriñe la libertad de opinión, de movilidad, de expresión, de asociación y de elección. En la década de 1980 fueron frecuentes las amenazas y atentados en contra de militantes de izquierda, de sus medios de divulgación y de sus periódicos y revistas, formas de restricción extralegales que afectaron a muchos medios. Esto se daba mientras, en el otro extremo, el narcotráfico trató, entre 1984 y 1990, de silenciar la prensa mediante el asesinato de periodistas de todos los niveles, desde reporteros de la base hasta directivos de alto nivel.¹⁷

15 Véase: Villaveces, Juanita y Anzola, Marcela (2005) Calificando el desempeño institucional: índices internacionales y su descripción en Colombia, Borradores de Investigación, Universidad del Rosario, Bogotá.

16 Bonilla Mejía, Leonardo (2009) Demografía, juventud y homicidios en Colombia 1979-2006. Banco de la república, Bogotá.

17 Así lo expresan Jorge Orlando Melo y Ricardo Ávila (2004) La libertad de prensa en Colombia: su pasado y perspectivas actuales. Conferencia leída en Andaríos, 2003 y publicada, con algunas revisiones, en Fernando Cepeda Ulloa, ed., Fortalezas de Colombia, Bogotá, Ariel y BID. Señalan los autores que “Pero la verdadera tragedia del periodismo colombiano se ha producido por la violencia directa ejercida contra los

Además de la violencia ejercida por los actores armados ilegales de derecha (paramilitares) y de izquierda (guerrillas) y la criminalidad “doméstica” y delincuencia común, el propio Estado propicia las limitaciones a las libertades y los derechos civiles con el recurso casi continuado del estado de excepción y las autorizaciones de facultades especiales al ejército y a la policía. En muchos casos se asociaron agentes del Estado con grupos paramilitares y realizaron masacres, homicidios y desapariciones forzadas, estas últimas se realizan para eliminar a los opositores políticos, o a líderes comunitarios y de organizaciones sociales o a sospechosos de pertenecer a grupos insurgentes. Como lo señala la Centro de memoria Histórica “En el país la desaparición se ha convertido en la “obra” fundamental de los cuerpos de seguridad del Estado y los paramilitares, mientras que los grupos guerrilleros han privilegiado más la práctica del secuestro. En particular, la desaparición forzada ha sido empleada por miembros de las Fuerzas Militares – y muy especialmente por integrantes de sus servicios de inteligencia– como estrategia contrainsurgente para combatir al llamado “enemigo interno”.¹⁸ Ante el crecimiento del número de desaparecidos surgió en el país la *Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos ASFADDES que se manifestó públicamente en 1983*. Desde el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) aumentaron las detenciones y la desaparición sistemática de miembros de la oposición política por medio de detenciones en lugares clandestinos y mecanismos de tortura realizados por los organismos de seguridad del Estado, pero sobre todo por el F2 (el organismo de inteligencia policial que antes de 1963 se llamaba Departamento del Servicio de Inteligencia). A pesar de que la desaparición forzada se práctica en el país desde la década de 1970 de forma sistemática, solo en 1991 es incorporada su prohibición en el ordenamiento legal con la adopción de la Constitución Política (solo en el año 2000 se expedirá la Ley que tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura).

Así, bajo un régimen de democracia electoral restringida, limitada, deficitaria, las violaciones de los derechos y de las libertades seguían líneas parecidas a las de las dictaduras vigentes en varios países de sur América, especialmente en el cono sur. Tal vez la cuestión era de grados entre autocracia y “semidemocracia” o democracia deficitaria y defectuosa.

periodistas, por parte de organismos sociales no estatales. El narcotráfico, la guerrilla, los paramilitares y otros tipos de delincuentes (como políticos corruptos y algunos agentes de la fuerza pública) han participado en el hostigamiento, la amenaza o el asesinato de un número elevado de periodistas. En la mayoría de los casos estos crímenes no se han esclarecido en forma adecuada, y las pruebas que precisen la responsabilidad de sus autores y los motivos precisos de los delincuentes no se han recogido. Sin embargo, es evidente que el mayor riesgo proviene de la revelación de actividades ilícitas de grupos corruptos y del ataque personal y nominal a narcotraficantes”.

18 Centro de Memoria Histórica (2015) Huellas y rostros de la desaparición forzada (1970-2010), Bogotá, p.24

IV. Los medios de información: altamente concentrados y con nexos con el poder político

Durante este periodo la izquierda reiteraba el eslogan de que la “gran prensa” operaba como un forma de legitimación de las “oligarquías”, del bipartidismo y de la “seudodemocracia” colombiana, a la vez que señalaban que solo los medios alternativos decían la verdad, mostraban la realidad y eran críticos de los problemas de la sociedad colombiana.

Aunque esquemática y simplista, esta apreciación tenía algo de contenido. En el país predominaban básicamente dos grandes diarios liberales de circulación nacional (El Tiempo y El Espectador) y tres conservadores, con circulación regional (El País en el Valle del Cauca y El Colombiano en Antioquia) y uno con mayor proyección nacional (El Siglo) y todos eran de familias poderosas económicamente, posicionadas socialmente y con fuertes vínculos con la política. Los diarios tenían líneas editoriales y se alineaban de forma pública con los respectivos partidos y esto se reflejaba en el contenido de sus columnas de opinión, de sus artículos y de la información que publicaban. En las campañas electorales se ocupaban de hacer propaganda a sus partidos y candidatos, aunque en ocasiones había divergencias o disparidad de criterios y tenían un claro contenido oficialista. A su vez, había muy poco espacio para divulgar e informar sobre otras fuerzas políticas. Por su parte, las dos principales cadenas radiales concentraban altos porcentajes de las audiencias (RCN y Caracol) y también eran claros sus alineamientos y la defensa de sectores vinculados al poder político. Aunque había muchos pequeños periódicos, revistas y folletines publicados por la izquierda, su circulación era muy restringida y era sometida a acciones terroristas y hostigamientos, como sucedió con la revista Alternativa (revista creada en 1974 que se publicó hasta 1980, ejercía una crítica fuerte contra el sistema y la clase política, fue objeto de constante intimidación a los miembros y colaboradores por parte del F-2 y víctima de dos atentados).¹⁹

Los medios eran oficialistas y callaban algunas noticias, o mostraban ángulos que matizaban u ocultaban hechos y con pocas excepciones denunciaban los problemas de corrupción, de manipulación política o las falencias de la democracia en el país. Una excepción fue el diario El Espectador que cuestionó el creciente poder e influencia del narcotráfico y sus nexos con la política, por lo cual fue asesinado de su director Fidel Cano (1986) y fue objeto de un atentado que destruyó sus instalaciones (1989).

En suma: a través de estas cuatro dimensiones se pueden ilustrar los déficits de la democracia colombiana tras el tránsito del régimen de coalición del Frente Nacional a una democracia en principio competitiva y en proceso de consolidación. En estas dos décadas se evidenció que además de lo defectuosa de su funcionalidad se trataba de un régimen político formalmente democrático en un contexto turbulento, de violencia con múltiples actores y expresiones.

19 Sobre la revista Alternativa, véase: Steven Navarrete Cardona, El Espectador, “Los 40 de Alternativa. La revista a la que Gabo le puso el alma”, abril 1 de 2014.



A modo de cierre: transiciones frustradas

A diferencia de otros países de América Latina que padecieron regímenes autocráticos y transitaron luego hacia democracias, Colombia –que solo vivió un breve periodo de una dictadura aceptada por las elites políticas del país– no hace parte del “paquete” de casos objeto de los análisis que desde la década de 1980 han sido estudiados de forma intensiva en las modalidades de transición, los actores, sus interacciones y los resultados de los procesos. Por fuera del radar de estudio de los transitólogos, ha sido estudiada –poco– como un caso de una democracia en un contexto de violencia, además de un caso de democracia sin Estado, o con uno con severas deficiencias constitutivas –igualmente, poco–.

Este artículo no habla de transición de un régimen autoritario a uno democrático en el sentido en que los estudios más conocidos los hicieron sobre Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay o Chile. Se refiere al paso de una “*dictadura consentida*” o aceptada por las fuerzas políticas relevantes del momento (1957-1958) a una “*democracia inventada*”, producto de un acuerdo de elites que se ingeniaron la forma de compartir el poder sin competencia, sin disputas y sin rencillas que habían conducido a que el país estuviera en una extendida confrontación entre liberales y conservadores que se estaban matando en gran parte del país. Esta lógica de condominio les permitió a los dirigentes liberales y conservadores mantener el dominio del poder y compartirlo en partes iguales y por turnos; a la vez, deshacerse del general Gusta Rojas Pinilla con sus ambiciones y el propósito de mantenerse en la presidencia por más tiempo del que había delegado y tolerado; y, de paso, demostrarle a sus sectarios adeptos que podían convivir en paz. El resultado de este tránsito fue una peculiar y excluyente democracia de dos, sin terceros válidos y con grandes limitaciones a la competencia, a las libertades y con la imposición de unas elites que se mantendrían en el poder durante muchas décadas más.

El artículo también presenta el segundo tránsito, igualmente poco estudiado: de una democracia excluyente y limitada a una en apariencia abierta, competitiva y plena. En el fondo, sus atributos comparten mucho con su antecedente: se trata de una democracia con dispositivos institucionales y lógicas de poder que reproducen la dominación partidista, el predominio de una clase política regional consolidada y de pequeños círculos oligárquicos que dominan a nivel nacional y que se disputan la presidencia. También es severamente limitada en las garantías de las libertades políticas y los derechos civiles, con múltiples y crecientes formas de violencia y sin espacios de participación ciudadana distintos de las elecciones.

El uso de la palabra transición en este análisis es muy acotado y debería estar entre comillas por cuanto el paso de un estado A uno B distinto, en principio, es muy limitado: transición de un régimen autocrático (blando y consentido inicialmente) a una democracia restringida, pactada y acordada en la que todo está predeterminado, incluso algunos de los nombres de quienes serán presidentes; y de esta a una democracia abierta y competitiva (también en principio), que finalmente deja ver sus grandes déficits.

Por lo dicho, tal vez lo más acertado sea hablar de democratización frustrada, situación que el país intentará superar en las siguientes décadas, una búsqueda tortuosa e incierta que en el límite del periodo aquí analizado muestra a una nación agobiada por las múltiples caras de la violencia, con una extrema fragilidad del Estado y grandes fortalezas de las organizaciones armadas ilegales que la azotan. Un futuro incierto.

Bibliografía

- Acuña, Olga Janeth (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, Vol. 20 No 2, p. 217-239.
- AYALA, C. (1996) Resistencia y oposición al establecimiento del Frente Nacional. Los orígenes de La Alianza Nacional Popular, (ANAPO): Colombia 1953-1964, Concien-cias-Universidad Nacional, Bogotá.
- (2006) *El populismo atrapado, la memoria y el miedo, el caso de las elecciones de 1970*, Medellín, la Carreta Histórica, 2006.
- (2009) Exclusión, discriminación y abuso de poder en el tiempo del Frente Nacional. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Archila, Mauricio (1996) «¿Utopía armada?. Oposición política y movimientos sociales durante el Frente Nacional», Controversia, Segunda etapa No 168, CINEP, Bogotá.
- Beller, David y BELLONI, Frank (1978) «Party and Faction: Modes of political competi-tion», in: BELLER, and BELLONI, Faction politics: Political Parties and Factionalism in comparative perspective, ABC, Clio, Santa Barbara and Oxford.
- Bushnell, David (1996). Colombia, una Nación a pesar de sí misma. Bogotá: Editorial Planeta.
- Chernick, M (1989) Reforma política, apertura democrática y desmonte del Frente Nacio-nal, en Patricia Vásquez de Urrutia. Comp. La democracia en blanco y negro, Colom-bia en los años ochenta, Uniandes-Cerec, Bogotá.
- Pecaut, D. (1987) Orden y Violencia. Evolución Sociopolítica de Colombia entre 1930 y 1953, Norma, Bogotá. Registraduría Nacional Del Estado Civil. Estadísticas electora-les, varios años
- Lijphart, *Democracia en sociedades plurales*, México, Prisma, 1989 y “Consociational de-mocracy”, en *World Politics*, Vol. 21, N° 2, enero de 1969 y “Consociational theory: problems and prospects”, en *Comparative Politics*, Vol. 13, abril de 1981.
- Alexander Wilde, *Conversaciones entre caballeros*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1982; Al-berth Berry, Ronald Hellman y Mauricio Solaún, *Politics of compromise*, New Brunswick, Transaction Books, 1980



- Robert H. Dix, "Consociational Democracy: the case of Colombia" en *Comparative Politics*, Vol. 12, abril de 1980 y Jonathan Hartlyn, *La política del régimen de coalición*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-CEI-Ediciones Uniandes, 1993.
- Morlino, L. (2008): ¿Regímenes híbridos o regímenes en transición? *Sistema*, 207: 3-22.
- Diamond, Larry. (2002): «Elections Without Democracy. Thinking About Hybrid Regimes», *Journal of Democracy*, núm. 13, 2: 21-35.
- Noriega, Carlos (1998). Fraude en la elección de Pastrana Borrero
- John Dugas, *La Constitución de 1991: ¿un pacto político viable?*, Bogotá, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, 1993, y Manuel José Cepeda, *La Constituyente por dentro: mitos y realidades*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1992.
- Finer, S. E. (1970): *Comparative Government*, Penguin, Baltimore.
- Karl, T. L. (1990): «Dilemmas of Democratization in Latin America», *Comparative Politics*, núm. 23, págs. 1-23. – (1995): «The hybrid regimes of Central America», *Journal of Democracy*, 6: 72-86
- erardo Munck, "La desagregación del régimen político: problemas conceptuales en el estudio de la democratización", en *Agora*, N° 5, Buenos Aires, invierno de 1996,
- Semana, febrero 27 de 1995 "Aquel 19". Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/aquel-19/24826-3>
- Alexander Wilde, *Conversaciones de caballeros: la quiebra de la democracia en Colombia*, Bogotá. Ediciones Tercer Mundo, 1982.
- Marín Zafra, Germán (2010) El Frente Nacional como sistema de coalición ¿y fraude? En las elecciones presidenciales de 1970, *Revista Ciencias Humanas*, Universidad San Buenaventura, Vol. 7 No 1, p.29-43.
- Jaqueline Estévez Lizarazo (2012) Prensa y poder político durante el Frente Nacional, Colombia 1958-1974, tesis para optar al título de doctor en sociología, Universidad Complutense, Madrid.
- Silva Luján, Gabriel (1989) El origen del Frente Nacional y el gobierno de la junta militar, en *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Tirado Mejía, Álvaro (1989) El gobierno de Laureano Gómez. De la dictadura civil a la dictadura militar, en *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta.
- (1989) Rojas Pinilla: del golpe de opinión al exilio, en *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Castellano, Nelson (2011) El periodismo colombiano en los tiempos del Frente Nacional. Entre la lucha contra el consenso informativo y la profesionalización del oficio, *Folios*, No 26.
- Vallejo Mejía, Maryluz (2006) A plomo herido. Una crónica del periodismo colombiano 1880-1980. Bogotá: Planeta.

- Villar Borda, Carlos (2004) *La pasión del periodismo*, Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Villaveces, Juanita y Anzola, Marcela (2005) *Calificando el desempeño institucional: índices internacionales y su descripción en Colombia*, Borradores de Investigación, Universidad del Rosario, Bogotá.

