

Los enfoques teóricos de las políticas públicas explicados paso a paso

Versión didáctica · Aplicados a los gobiernos colombianos, 1990–2030

CEILAT – Universidad de Nariño

Políticas Públicas con Énfasis en Seguridad Social

Material didáctico — Unidad 2, numeral 2.2

14 de agosto de 2026

Contenido

Cómo usar este documento	3
Parte I. Los cuatro enfoques, desde cero	3
1. La pregunta que todos intentan responder	3
2. El enfoque racionalista	3
3. El enfoque argumentativo	5
4. Las coaliciones defensoras.....	6
5. El neoinstitucionalismo	7
6. Guía rápida: ¿qué lente usar?	8
Parte II. Los gobiernos, uno por uno	8
2.1. César Gaviria (1990–1994).....	9
2.2. Ernesto Samper (1994–1998)	9
2.3. Andrés Pastrana (1998–2002)	10
2.4. Álvaro Uribe (2002–2010).....	11
2.5. Juan Manuel Santos (2010–2018).....	12
2.6. Iván Duque (2018–2022)	12
2.7. Gustavo Petro (2022–2026)	13
2.8. Abelardo de la Espriella (2026–2030)	14
Parte III. Cinco ideas para llevarse	16
Glosario mínimo	17
Ejercicio de aplicación	18

Cómo usar este documento

El cambio no es de contenido sino de puerta de entrada. Los autores del numeral 2.2 escribieron para colegas que ya compartían su vocabulario; un estudiante que se encuentra por primera vez con "racionalidad limitada", "sistema de creencias" o "lógica de lo apropiado" suele quedarse en la palabra y perder la idea, que casi siempre es más simple que el término.

Aquí cada concepto se presenta en tres pasos: **la pregunta que el autor intentaba responder, la idea en lenguaje corriente y una situación cotidiana donde eso mismo ocurre**. El término técnico aparece siempre entre paréntesis, para que ustedes puedan reconocerlo cuando lo encuentren en la bibliografía obligatoria. No se trata de reemplazar el vocabulario académico, sino de llegar a él con la idea ya entendida.

Al final hay un glosario mínimo y un ejercicio de aplicación.

Parte I. Los cuatro enfoques, desde cero

1. La pregunta que todos intentan responder

Antes de separar los enfoques, conviene ver qué tienen en común. Los cuatro intentan responder dos preguntas que cualquiera se hace al mirar un gobierno:

¿Por qué se decidió esto y no otra cosa?

¿Por qué muchas veces lo que se decidió no llegó a ocurrir?

Cada enfoque contesta señalando un factor distinto: el cálculo técnico, el lenguaje, los grupos organizados o las reglas del juego. **Ninguno es el correcto y los otros equivocados**. Son como cuatro exámenes médicos distintos sobre el mismo paciente: la radiografía, el examen de sangre, la historia clínica familiar y la revisión del entorno donde vive. Cada uno muestra algo que los otros no ven.

Un error frecuente en los trabajos de curso es escribir "el gobierno X fue incrementalista". Eso es como decir "este paciente es una radiografía". Lo correcto es: "para entender qué le pasó al gobierno X en materia de salud, el enfoque incrementalista es el que más explica, porque...".

2. El enfoque racionalista: gobernar como quien resuelve un problema

La pregunta del autor. Harold Lasswell y Yehezkel Dror escribían a mediados del siglo XX, convencidos de que gobernar podía dejar de ser un asunto de intuición y volverse un oficio con

método. Su pregunta era: ¿se puede decidir en política pública con el mismo rigor con que se diseña un puente?

La idea en lenguaje corriente. Sí, siguiendo un orden: primero se define con claridad el problema y el objetivo; después se hace una lista de todas las maneras posibles de lograrlo; luego se calcula qué cuesta y qué produce cada una; finalmente se escoge la mejor y se ejecuta.

La situación cotidiana. Es la lógica de quien planea un viaje largo con mapa: mira todas las rutas, compara peajes, tiempos y estado de las vías, y sale con la ruta ya elegida. También es la lógica del médico que diagnostica antes de recetar.

De aquí sale el famoso "ciclo de la política pública" (que ustedes verán en la Unidad 4): identificar el problema → formular alternativas → decidir → implementar → evaluar. Es la misma secuencia, dibujada en círculo.

Cómo se reconoce en la práctica colombiana. Cuando un gobierno produce documentos CONPES con diagnóstico, metas numéricas, indicadores y plazos; cuando el DNP contrata evaluaciones de impacto; cuando un plan de desarrollo dice "reducir la pobreza del 33% al 25% en cuatro años". Todo eso es racionalismo aplicado.

La primera objeción, desde adentro: nadie tiene toda la información

Herbert Simon no rechazó el método; señaló que ningún ser humano puede cumplirlo. Para escoger "la mejor opción" habría que conocerlas todas, y eso es imposible: la información es incompleta, el tiempo es escaso y la cabeza humana tiene límites. A eso llamó **racionalidad limitada** (*bounded rationality*).

Su conclusión práctica: en el mundo real no elegimos lo óptimo, elegimos **lo primero que resulta suficientemente bueno** (a eso llamó *satisficing*, palabra que él inventó juntando "satisfacer" y "suficiente").

La situación cotidiana. Nadie compra un celular después de comparar los cuatrocientos modelos del mercado. Uno mira tres o cuatro, encuentra uno que sirve y lo compra. No es pereza: es la única manera posible de decidir.

Por qué importa para evaluar un gobierno. Juzgar una decisión tomada en plena emergencia con el criterio de "¿era la óptima?" es injusto y además metodológicamente equivocado. La pregunta correcta es: "¿era razonable con la información que había en ese momento?"

La segunda objeción, desde afuera: en realidad nadie empieza de cero

Charles Lindblom fue más lejos. Dijo que el método racional no solo es imposible, sino que además **no describe lo que los gobiernos realmente hacen**. Los gobiernos no rediseñan las políticas desde cero: toman lo que ya existe y le hacen ajustes pequeños. A eso lo llamó **incrementalismo**, y le puso un nombre irónico: *the science of muddling through*, que suele traducirse como **"la ciencia de salir del paso"**.

La situación cotidiana. Un presupuesto familiar no se rehace cada mes desde cero. Se toma el del mes pasado y se ajusta: un poco menos aquí, un poco más allá. Lo mismo con la receta de la abuela: uno le baja la sal, no inventa un plato nuevo.

El punto fuerte de Lindblom. Los ajustes pequeños son reversibles. Si uno se equivoca en un cambio grande, el daño es grande. Si se equivoca en un ajuste pequeño, lo corrige el mes siguiente. El incrementalismo no es solo lo que ocurre: para Lindblom es lo que *conviene* que ocurra.

El punto débil. Si un problema es grave y estructural, los ajustes pequeños nunca lo resuelven; solo lo administran.

Traducción del vocabulario

Término del autor	Qué significa en realidad
Modelo racional / sinóptico	Decidir con método: objetivo, opciones, cálculo, elección
Racionalidad limitada (<i>bounded rationality</i>)	Nadie tiene toda la información ni todo el tiempo
<i>Satisficing</i>	Escoger lo suficientemente bueno, no lo perfecto
Incrementalismo	Ajustar poco a poco lo que ya existe
<i>Muddling through</i>	Salir del paso; ir resolviendo sobre la marcha
Comparaciones limitadas sucesivas	Comparar solo unas pocas opciones parecidas a lo actual

3. El enfoque argumentativo: las palabras no describen el problema, lo construyen

La pregunta de los autores. Frank Fischer, John Forester, William Dunn y Deborah Stone observaron algo incómodo: dos gobiernos pueden tener exactamente las mismas cifras sobre la mesa y llegar a decisiones opuestas. Si los datos deciden, ¿cómo se explica eso?

La idea en lenguaje corriente. Los datos no hablan solos. Siempre hay alguien que cuenta qué significan, y ese relato es el que decide. La política pública no se hace solo con evidencia: se hace **discutiendo y persuadiendo**. Por eso el libro de Fischer y Forester se llama *El giro argumentativo*: propone mirar la política pública como una discusión, no como un cálculo.

La situación cotidiana. Compare estas dos frases sobre exactamente el mismo hecho presupuestal:

"El Estado **gastó** cinco billones en subsidios."

"El Estado **invertió** cinco billones en subsidios."

La cifra es idéntica. La conclusión a la que lleva cada frase, no. Lo mismo pasa con "recorte" y "austeridad", o con "vendedor informal" y "ocupante del espacio público". Quien logra imponer una de esas palabras, ya ganó buena parte de la discusión.

El concepto clave: el marco interpretativo (*frame*). Piense en el marco de una fotografía: no cambia la realidad, pero decide qué queda dentro de la foto y qué queda fuera. Enmarcar la inseguridad como "problema de delincuencia" deja fuera el desempleo; enmarcarla como "problema social" deja fuera la capacidad de la policía. Ambos marcos usan datos reales. La discusión política es, casi siempre, una pelea por el marco.

El aporte de Deborah Stone. En *Policy Paradox* muestra algo que suele sorprender: palabras que parecen técnicas y neutrales —**eficiencia, equidad, seguridad**— no son termómetros, son banderas. Nadie está en contra de "la equidad"; el desacuerdo está en qué se va a llamar equitativo. Por eso los debates de política pública casi nunca se resuelven con más datos: no son desacuerdos sobre los hechos, sino sobre el significado de los hechos.

Regla práctica para el analista: *quien define el problema, define cuáles soluciones son pensables.* Si el problema se define como "faltan cárceles", nadie propondrá empleo juvenil; no porque sea mala idea, sino porque quedó fuera del marco.

4. Las coaliciones defensoras: la política como un pleito que dura décadas

La pregunta de los autores. Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith notaron que las políticas públicas no cambian al ritmo de las elecciones. Un gobierno entra prometiendo transformar la salud, sale cuatro años después y la salud sigue casi igual. ¿Quién manda realmente en cada tema?

La idea en lenguaje corriente. En cada tema —salud, seguridad, pensiones, ambiente— existe un grupo estable de actores que llevan años metidos ahí: funcionarios, gremios, sindicatos, académicos, periodistas especializados, organizaciones sociales. Ese conjunto se llama **subsistema de política** (para efectos prácticos: *el mundo de la salud, el mundo de la seguridad*). Dentro de él se forman bandos que comparten una misma visión del mundo y pelean entre sí durante **diez años o más**. Cada bando es una **coalicción defensora** (*advocacy coalition*).

La situación cotidiana. Es la lógica de dos hinchadas. No cambian de camiseta cuando pierden un partido; se preparan para el siguiente. También es la lógica de un pleito de linderos entre dos familias: dura generaciones y no lo resuelve un argumento nuevo.

El elemento que da cohesión: el sistema de creencias (*belief system*). No son opiniones sueltas, sino una visión ordenada en capas:

Capa	Qué contiene	¿Cambia?
Núcleo profundo	Valores de fondo: qué es justo, cuál es el papel del Estado	Casi nunca
Núcleo de la política	La postura central en ese tema: por ejemplo, "esto se resuelve negociando" o "esto se resuelve con fuerza"	Muy rara vez, y solo tras un golpe fuerte
Aspectos secundarios	Instrumentos, montos, plazos, detalles de diseño	Sí, se negocian

Por qué esto explica tanto. Cuando dos coaliciones discuten y una cede en un detalle presupuestal, no cambió de opinión: cedió en la capa exterior. Los debates que parecen técnicos suelen ser peleas del núcleo disfrazadas de discusión de instrumentos.

El aprendizaje orientado a políticas (*policy-oriented learning*) es el nombre que Sabatier le da a la posibilidad de que un bando cambie de posición porque la evidencia lo convenció. Ocurre, pero poco, y casi siempre en la capa exterior. Casi nunca en el núcleo.

Advertencia importante para el análisis. Hay que distinguir dos cosas que parecen iguales:

- Una **coalición de creencias**: gente que está junta porque piensa parecido. Es estable.
- Una **coalición de reparto**: partidos que apoyan a un gobierno a cambio de puestos y presupuesto. Es frágil: se deshace apenas el costo de seguir supera el beneficio.

Confundirlas lleva a pronósticos equivocados sobre la gobernabilidad. Volveremos sobre esto varias veces en la Parte II.

5. El neoinstitucionalismo: las reglas del juego pesan más que los jugadores

La pregunta de los autores. James March y Johan Olsen reaccionaron contra dos explicaciones muy extendidas: que todo depende de la personalidad de los gobernantes, o que todo depende de sus intereses económicos. Preguntaron: ¿y las reglas, las rutinas y las costumbres de las organizaciones no cuentan para nada?

La idea en lenguaje corriente. Sí cuentan, y muchísimo. Las **instituciones** —entendidas no como edificios sino como **reglas, rutinas, normas y valores compartidos**— moldean lo que los gobernantes pueden hacer, y hasta lo que se les ocurre querer.

La situación cotidiana. El mejor jugador del mundo no puede tocar el balón con la mano. No es un problema de talento ni de voluntad: es que el reglamento lo prohíbe y el árbitro está ahí. Las reglas no son el escenario del partido; son parte del partido.

Tres ideas que hay que tener claras

La lógica de lo apropiado. March y Olsen sostienen que, dentro de una organización, la gente no se pregunta principalmente "¿qué me conviene?", sino "¿qué se hace normalmente en esta situación?". Un funcionario de carrera sigue el procedimiento aunque el ministro nuevo tenga afán. Eso explica por qué los aparatos estatales cambian tan lentamente aunque cambie quien los dirige.

La dependencia de trayectoria (*path dependence*). Una vez que algo se instala, se vuelve costosísimo cambiarlo, aunque existan opciones mejores. El ejemplo clásico es el teclado QWERTY: fue diseñado para máquinas mecánicas que ya no existen, hay distribuciones más eficientes, y sin embargo usted está leyendo esto en un teclado QWERTY. En política pública: una institución con rango constitucional, presupuesto asignado y compromisos internacionales no se desmonta aunque llegue un gobierno que la rechace. Le sale más caro desmontarla que convivir con ella.

Los jugadores con veto (*veto players*, término de George Tsebelis). Son quienes pueden bloquear una decisión. En Colombia, después de 1991, hay muchos: el Congreso, la Corte Constitucional, el Banco de la República, los órganos de control, las entidades territoriales. Cuantos más jugadores con veto, más difícil cambiar algo, sin importar quién gobierne. Esta es la clave para entender por qué gobiernos de orientaciones opuestas han quedado atascados en puntos parecidos.

La versión latinoamericana: el Estado que no llega

Guillermo O'Donnell aplicó esta mirada a nuestra región y encontró algo distinto: aquí el problema principal no es que las reglas sean rígidas, sino que **en amplias zonas del territorio simplemente no rigen**. Llamó "**zonas marrones**" (*brown areas*) a los lugares donde el Estado existe en el papel pero no en la práctica: hay ley, no hay juez; hay política pública, no hay quien la ejecute.

La situación cotidiana. Es la cobertura de un operador de telefonía. El mapa promocional pinta todo el país cubierto. En la ciudad la señal es buena; en la vereda hay que subirse a una loma; en algunos corregimientos no hay señal. La norma nacional es la misma en todo el territorio; la presencia efectiva del Estado, no.

Por qué esto es central en este curso. Explica el fenómeno más persistente de la política pública colombiana: la distancia entre la calidad del diseño y la desigualdad del resultado. Colombia formula bien y ejecuta desigualmente. Casi todos los "fracasos" que estudiaremos son, en el fondo, fracasos de implementación en zonas de baja presencia estatal.

6. Guía rápida: ¿qué lente usar?

Si usted quiere entender...	Use este enfoque	Pregunta guía
Cómo se diseñó una política y con qué método	Racionalista	¿Hubo diagnóstico, metas e indicadores?

Si usted quiere entender...	Use este enfoque	Pregunta guía
Por qué se decidió a las carreras o con poca información	Racionalidad limitada (Simon)	¿Qué se sabía en ese momento?
Por qué casi nada cambia de fondo	Incrementalismo (Lindblom)	¿Fue un ajuste o una transformación?
Por qué se impuso una postura y no otra	Argumentativo	¿Quién logró imponer el nombre del problema?
Por qué el conflicto se repite gobierno tras gobierno	Coaliciones defensoras	¿Qué bandos hay y qué creen?
Por qué el gobierno no pudo hacer lo que prometió	Neoinstitucionalismo	¿Qué regla o qué jugador lo frenó?
Por qué la política funciona en la ciudad y no en el campo	O'Donnell	¿Hasta dónde llega realmente el Estado?

Parte II. Los gobiernos, uno por uno

Cada gobierno se presenta con la misma estructura: **qué se propuso, qué ocurrió, cuál lente lo explica mejor y por qué**, y una **síntesis en una frase**.

2.1. César Gaviria (1990–1994): el gobierno que quiso rediseñarlo todo a la vez

Qué se propuso. Cambiar el país completo en cuatro años. A eso se le llamó "el revolcón". Se abrió la economía a la competencia extranjera, se cambió la Constitución, y en pocos años se rehicieron desde cero las reglas de la salud y las pensiones (Ley 100 de 1993), del trabajo (Ley 50 de 1990), del medio ambiente (Ley 99 de 1993) y de la educación superior (Ley 30 de 1992).

Qué ocurrió. El diseño se hizo. La ejecución, a medias. La Ley 100 creó un sistema que suponía un Estado capaz de vigilar aseguradoras, manejar información y controlar recursos. Ese Estado no existía todavía. Quince años después, la Corte Constitucional tuvo que intervenir el sistema de salud completo mediante la **Sentencia T-760 de 2008**, señalando fallas de diseño, de ejecución y de vigilancia.

El lente que mejor lo explica. El **racionalista**, y sin metáforas: este gobierno hizo exactamente lo que Dror describía. Definió objetivos, diseñó soluciones técnicas y las implementó todas juntas.

Y es, al mismo tiempo, **el mejor argumento a favor de Lindblom**. Todo lo que el incrementalismo advierte ocurrió aquí: cuando se cambia todo de golpe, los errores de diseño también son de tamaño completo y no hay cómo corregirlos sobre la marcha.

Una observación adicional, desde el neoinstitucionalismo. La Constitución de 1991 creó instituciones nuevas y potentes —la Corte Constitucional, la tutela, la Fiscalía, la Defensoría— pero las montó **encima** del aparato estatal y político que ya existía, sin removerlo. Quedaron conviviendo dos lógicas: la del Estado social de derecho y la de la política tradicional de intercambio de favores. Buena parte de las tensiones de los treinta años siguientes vienen de ahí.

Y desde el enfoque argumentativo. Palabras como "modernización" y "apertura" hicieron que decisiones profundamente distributivas —quién gana y quién pierde con abrir la economía— se presentaran como asuntos meramente técnicos. Es justo lo que Stone advierte: lo técnico también es político.

En una frase: el gobierno que mejor planeó y que menos previó lo que costaría ejecutar lo planeado.

2.2. Ernesto Samper (1994–1998): el gobierno que tuvo que salir del paso

Qué se propuso. Corregir el costo social de la apertura mediante un plan llamado *El Salto Social*, con la Red de Solidaridad Social como programa insignia. Sobre el papel, otro ejercicio racionalista, esta vez de orientación social.

Qué ocurrió. El escándalo por la financiación de la campaña (el "Proceso 8000") consumió el gobierno entero. Sin respaldo político, ninguna decisión grande era posible. El gobierno pasó cuatro años administrando lo que ya existía y sobreviviendo.

El lente que mejor lo explica. El **incrementalismo**, con una particularidad que vale la pena señalar en clase: aquí no fue una elección, fue una imposición de las circunstancias. Lindblom describe el "salir del paso" como una estrategia sensata; en este caso fue lo único que quedaba.

Es también el caso extremo de la **racionalidad limitada** de Simon, pero por una razón que él no tenía en mente. Simon pensaba en límites de información y de tiempo; aquí el límite fue de **legitimidad**. Un gobierno sin credibilidad tiene un margen de decisión estrechísimo, por mucha información técnica que posea.

Desde las coaliciones defensoras. Aparece aquí un actor con poder de veto que no es colombiano: Estados Unidos. La descertificación (1996–1997) mostró que en el tema de drogas quien manda dentro de ese "mundo temático" no siempre está en el país. Sabatier contempla esto: los sucesos externos al subsistema pueden más que sus actores internos.

En una frase: el gobierno donde se ve, en estado puro, que sin capital político no hay política pública posible.

2.3. Andrés Pastrana (1998–2002): dos maneras opuestas de decidir, al mismo tiempo

Qué se propuso. Terminar el conflicto armado. Para lograrlo usó simultáneamente dos caminos contruidos sobre supuestos incompatibles.

Qué ocurrió.

El Plan Colombia fue un ejercicio racionalista de manual: objetivos numéricos, componentes definidos, plazos, financiación externa condicionada e indicadores de cumplimiento.

El proceso del Caguán fue lo contrario: una apuesta por la conversación. La intuición era correcta según el enfoque argumentativo —los conflictos se resuelven construyendo significados compartidos, no solo con datos—. Pero le faltó lo que ese mismo enfoque exige: reglas claras de la discusión, agenda delimitada, condiciones equilibradas entre las partes y un momento definido para cerrar. Sin eso, la conversación no produce acuerdos: produce desgaste.

Una precisión pedagógica. El fracaso del Caguán **no demuestra que dialogar sea ingenuo**. Demuestra que el diálogo sin arquitectura procedimental no llega a ninguna parte. Es una distinción que conviene defender en clase, porque la conclusión contraria se repite mucho y no se sigue de los hechos.

El lente que mejor lo explica en lo institucional. El **neoinstitucionalismo**, con dos episodios contundentes. El Plan Nacional de Desarrollo del gobierno fue declarado inexecutable por errores de trámite (**C-557 de 2000**), y el decreto con el que se intentó reemplazarlo corrió la misma suerte. En materia de vivienda, las sentencias sobre el sistema UPAC obligaron a rehacer por completo el crédito hipotecario (Ley 546 de 1999).

La lección es dura y vale para todos los gobiernos que siguen: **en Colombia, hacer las cosas por el procedimiento equivocado equivale a no hacerlas.**

Y desde las coaliciones defensoras, un mecanismo curioso. El fracaso del Caguán produjo aprendizaje, pero al revés de lo que Sabatier suele describir. En lugar de acercar posiciones, **endureció** la convicción del bando que siempre sostuvo que el conflicto se resolvía por la fuerza. Ese endurecimiento explica el resultado electoral de 2002 mejor que cualquier factor coyuntural.

En una frase: el gobierno que probó las dos rutas al mismo tiempo y descubrió que ninguna funciona sin reglas.

2.4. Álvaro Uribe (2002–2010): la coalición más organizada del periodo

Qué se propuso. Recuperar el control del territorio mediante la fuerza estatal, bajo el nombre de Seguridad Democrática.

Qué ocurrió. Ocho años de un mismo rumbo, sostenido por un bloque de apoyo excepcionalmente cohesionado.

El lente que mejor lo explica. El de las **coaliciones defensoras**, y es el mejor ejemplo colombiano disponible. Existió aquí una coalición con un sistema de creencias explícito y ordenado en capas — autoridad, orden, propiedad, mercado en el núcleo profundo; la primacía de la solución militar en el núcleo de la política— que dominó el tema de seguridad durante más de una década. Justo la duración que Sabatier considera necesaria para que su modelo aplique.

El segundo lente: el argumentativo. Este gobierno hizo la operación de enmarcado más eficaz de la historia reciente del país: dejó de llamarse "conflicto armado interno" a lo que ocurría y pasó a llamarse "amenaza terrorista contra la democracia". No fue un cambio de estilo. Cambiar el nombre cambió el estatuto jurídico de los actores armados, habilitó formas específicas de cooperación internacional y reorganizó el presupuesto. **Es la demostración práctica de la tesis de Stone: el nombre del problema es una decisión política con consecuencias materiales.**

Un punto que suele malinterpretarse: los consejos comunales. Formalmente eran participación ciudadana. Analíticamente, desde Fischer, **no eran deliberación**: no había igualdad entre quienes hablaban, ni agenda construida entre todos, ni discusión entre ciudadanos. Había demanda individual y decisión presidencial inmediata. Esto no significa que fueran inútiles —resolvían problemas concretos—; significa que pertenecen a otra categoría analítica. Distinguir *participar* de *deliberar* es uno de los aprendizajes finos de esta unidad.

Desde el neoinstitucionalismo, un resultado en dos direcciones. Por un lado, las reglas se cambiaron para acomodar al gobernante: el Acto Legislativo 02 de 2004 permitió la reelección, que antes estaba prohibida. Por otro, cuando se intentó una segunda reelección, la Corte Constitucional lo impidió (**C-141 de 2010**). Es decir: **la regla cedió una vez y resistió la segunda**, frente al presidente con mayor respaldo popular del periodo. Es la mejor evidencia disponible de que las instituciones colombianas tienen peso propio.

Y desde O'Donnell. El fenómeno de la parapolítica mostró hasta qué punto, en las zonas de baja presencia estatal, quien organiza la vida pública no siempre es el Estado.

En una frase: el gobierno que muestra, mejor que ningún otro, que el poder de nombrar el problema es una forma de poder.

2.5. Juan Manuel Santos (2010–2018): ganó la negociación y perdió el relato

Qué se propuso. Terminar el conflicto armado mediante un acuerdo negociado, y modernizar la gestión económica del Estado.

Qué ocurrió. Lo primero se logró en la mesa y se perdió en las urnas. El acuerdo de La Habana fue el ejercicio deliberativo más elaborado de la historia institucional colombiana: agenda cerrada de seis puntos, reglas explícitas, mecanismos de participación de víctimas, refrendación popular. Y el 2 de octubre de 2016 el plebiscito lo rechazó.

El lente que mejor lo explica. El **argumentativo**, y aquí Stone deja de ser lectura académica para volverse descripción literal de lo ocurrido.

La votación no se decidió discutiendo el contenido del acuerdo —que casi nadie leyó completo— sino disputando qué nombre ponerle. Un bando dijo "paz"; el otro dijo "impunidad". Un bando dijo "justicia transicional"; el otro dijo "entrega del país". El capítulo sobre enfoque de género fue reinterpretado como una amenaza al orden familiar.

La lección central para este curso, y quizá la más importante de todo el documento: una política pública puede ser **técnicamente correcta y argumentativamente inviable**. El gobierno más preparado técnicamente del periodo perdió en el terreno del lenguaje. La evidencia no se defiende sola; alguien tiene que contarla.

Desde las coaliciones defensoras. Hubo dos bandos con núcleos incompatibles y prácticamente **ningún aprendizaje entre ellos**. El acuerdo no salió adelante porque un bando convenciera al otro, sino porque se aprovechó una oportunidad política y se tramitó por el Congreso tras renegociarlo. Sabatier lo anticipa: en asuntos que tocan el núcleo profundo, los bandos no se convencen; se imponen o se bloquean.

Desde el neoinstitucionalismo. Se creó la JEP con rango constitucional (Acto Legislativo 01 de 2017). Ese detalle —que parece un tecnicismo— resultó decisivo en el gobierno siguiente.

Y desde O'Donnell. La implementación del acuerdo en el territorio (los PDET) chocó con una paradoja: requería precisamente la presencia estatal cuya ausencia justificaba el acuerdo.

En una frase: el gobierno que probó que tener la razón técnica no basta si se pierde la batalla de las palabras.

2.6. Iván Duque (2018–2022): decidir a oscuras

Qué se propuso. Modificar el acuerdo de paz heredado y gobernar con continuidad económica. Terminó gobernando una pandemia.

Qué ocurrió, en tres claves distintas.

Primera clave: por qué no pudo revertir el acuerdo. No fue por falta de intención. Fue por **dependencia de trayectoria**: la JEP tenía rango constitucional, presupuesto asignado y compromisos internacionales. Desmontarla salía más caro que convivir con ella. Las objeciones presidenciales fueron derrotadas en el Congreso y en las cortes. Es el ejemplo colombiano más claro del concepto: **una vez instalada, una institución se defiende sola.**

Conviene señalar en clase que este hecho admite dos lecturas legítimas y opuestas: como muestra de solidez institucional, o como muestra de que un mandato electoral puede quedar bloqueado. Las dos son defendibles y vale la pena que los estudiantes construyan ambas.

Segunda clave: la pandemia. Es el caso colombiano más nítido de **racionalidad limitada** de Simon. Se decidió sin saber cómo se transmitía el virus, sin saber cuánto duraría, sin poder consultar experiencias previas. Las medidas —emergencia económica, Ingreso Solidario, apoyo a la nómina— fueron decisiones "suficientemente buenas" con la información del momento, no decisiones óptimas.

Aquí hay un aprendizaje metodológico que va más allá del caso: evaluar esas medidas preguntando "¿era lo mejor posible?" es aplicar el criterio equivocado. La pregunta correcta es "¿era razonable con lo que se sabía entonces?". Confundir las dos preguntas es uno de los errores más comunes en los trabajos de evaluación de políticas.

Tercera clave: abril de 2021. El gobierno retiró una reforma tributaria en medio del estallido social. El gobierno la defendió como una reforma progresiva; la ciudadanía la leyó como un impuesto a la comida en plena crisis. Otra vez: **la corrección técnica no basta si no se construye el marco.** Meses después se aprobó otra reforma, negociada y más modesta: puro Lindblom.

En una frase: el gobierno que muestra que hay momentos en que nadie tiene la información suficiente, y aun así hay que decidir.

2.7. Gustavo Petro (2022–2026): el plan grande y las reglas del juego

Qué se propuso. Cambiar simultáneamente el modelo de salud, pensiones, trabajo, tierras, energía, drogas y la política de paz.

Aquí aparece el hallazgo más interesante de todo el análisis, y conviene detenerse. Estructuralmente, esta es **la misma apuesta de Gaviria**: cambio grande, comprehensivo, simultáneo, con rechazo explícito de los ajustes graduales. Los contenidos son opuestos; el método de concebir la política pública es el mismo.

Qué se sigue de esto. Que la ambición transformadora no es propiedad de ninguna orientación ideológica. Es una manera de entender qué es una política pública: la creencia de que se puede rediseñar un sistema completo desde el papel. Lindblom la criticaría igual en los dos casos, y por las mismas razones.

Qué ocurrió. Los resultados fueron distintos según el sector, y esa variación es justamente lo que permite aprender:

Reforma	Qué pasó	Qué enfoque lo explica
Tributaria (2022)	Aprobada al comienzo	Se aprovechó el momento de mayor apoyo político
Laboral	Se hundió, se reactivó y se aprobó en 2025	Se usó la amenaza de movilización cuando falló la vía ordinaria
Pensional	Aprobada, pero cuestionada ante la Corte por errores de trámite	Neoinstitucionalismo: el procedimiento es la política
Salud	Se hundió en el Congreso; el gobierno recurrió a intervenir aseguradoras por vía administrativa	Cuando la ley se cierra, se busca otra puerta: más rápida, pero jurídicamente frágil

El quiebre de 2023. La coalición de gobierno se rompió y el gobierno pasó a ser minoritario. Desde Sabatier, esto ilustra la distinción que anunciamos antes: **era una coalición de reparto, no de creencias**. Los partidos estaban ahí por puestos y presupuesto, no porque compartieran el proyecto. Ese tipo de alianza se deshace apenas conviene deshacerla.

Un resultado que suele pasar inadvertido. En las elecciones legislativas de marzo de 2026 el Pacto Histórico quedó como la primera fuerza del Congreso, con más escaños que en 2022, aun cuando perdió la Presidencia. Esto es exactamente lo que el enfoque de coaliciones predice: **las coaliciones de creencias sobreviven a las derrotas electorales**. No desaparecen; se reacomodan y esperan.

Sobre la "paz total". Repitió, con más herramientas jurídicas, el problema del Caguán: muchas mesas abiertas a la vez, marcos amplios y pocos cierres. La lección se confirma: **la conversación sin capacidad de hacer cumplir lo pactado no produce acuerdos vinculantes**.

En una frase: el gobierno que probó, con signo opuesto, la misma lección que dejó el de Gaviria: en Colombia el procedimiento decide tanto como el propósito.

2.8. Abelardo de la Espriella (2026–2030): qué esperar y por qué

Nota necesaria. Este gobierno se posesionó el 7 de agosto de 2026, hace una semana. Lo que sigue **no es una predicción ni una valoración de su proyecto político**: es la aplicación de los cuatro enfoques a un escenario en curso, con el fin de derivar expectativas que puedan verificarse o refutarse durante el semestre. Sirve como ejercicio precisamente porque todavía no sabemos la respuesta.

El punto de partida. Ganó la segunda vuelta por una diferencia estrecha, cerca de 250.000 votos. Su programa —"Patria Milagro"— propone reducir el tamaño del Estado hasta en un 40%, crecer al 7%

anual, construir diez grandes cárceles y retomar operaciones militares de alto impacto. Su movimiento no tiene bancada propia significativa; la primera fuerza del Congreso es la oposición. Para gobernar, conformó un gabinete repartido entre siete partidos.

Lo que dice cada enfoque

Desde el racionalismo. El programa es otra vez del tipo "cambiarlo todo de una vez": tercer caso consecutivo, después de Gaviria y Petro. Las restricciones de Simon aparecerán rápido, y no son ideológicas sino aritméticas: más del 90% del presupuesto nacional está comprometido de antemano en deuda, transferencias a los territorios, pensiones y nómina. Ahí no se puede recortar sin cambiar la Constitución. Además, suprimir ministerios requiere una ley, no un decreto.

Expectativa verificable: las metas se irán ajustando a la baja durante el primer año y medio.

Desde el enfoque argumentativo. La disputa central del cuatrienio no será sobre los instrumentos sino sobre **cómo se nombra el problema de la inseguridad**: si es falta de capacidad para castigar —y entonces las cárceles y las operaciones militares se siguen lógicamente— o si es ausencia de Estado —y entonces esas medidas atacan síntomas—. Ninguna de las dos definiciones es "la técnica"; ambas usan datos reales.

Riesgo identificable: llamar "milagro" al propio programa fija una vara altísima. Duque en 2021 y Petro en 2023 no perdieron apoyo por incumplir metas técnicas, sino por incumplir expectativas que ellos mismos crearon.

Desde las coaliciones defensoras. El país queda con dos bandos consolidados y de fuerza parecida: uno controla el Ejecutivo, el otro la bancada más grande del Congreso. El pronóstico se diferencia por tema: cambios rápidos en seguridad y justicia penal, donde la coalición de gobierno está cohesionada; bloqueo mutuo en salud y pensiones, donde los núcleos de creencias son incompatibles.

Advertencia central: la alianza que sostiene al gobierno es **de reparto, no de creencias**. Sabatier predice que estas alianzas se debilitan apenas llega un golpe fuerte. Es exactamente lo que le pasó al gobierno anterior en 2023. Momento de tensión previsible: las elecciones territoriales de octubre de 2027, cuando los socios necesiten diferenciarse.

Desde el neoinstitucionalismo. Es el enfoque con mayor poder de anticipación, por la misma razón que lo tuvo con Uribe en 2010, con Duque en 2019 y con Petro en 2024: **las reglas del juego colombianas frenan las agendas ambiciosas sin importar de qué lado vengan.**

Expectativas concretas: alta judicialización de los decretos de reorganización del Estado; control estricto si se recurre a la conmoción interior; choque entre las nuevas cárceles y las órdenes judiciales vigentes sobre hacinamiento carcelario; y, sobre la JEP, el mismo obstáculo que encontró Duque, porque tiene rango constitucional.

Y desde O'Donnell. "Recuperar el control territorial" tropieza con el problema de siempre: donde el Estado no llega de forma permanente, el control se pierde apenas se retira la tropa. Los resultados serán visibles y rápidos en las ciudades, lentos y reversibles en las zonas rurales.

Cuatro escenarios

Escenario	En qué consiste	Qué tan probable
Ajuste a la realidad	Predomina la agenda económica, las metas se moderan, la reforma del Estado es parcial	Media-alta
Choque de poderes	Uso intensivo de decretos y estados de excepción; enfrentamiento con las cortes	Media
Desgaste de la alianza	La coalición se rompe hacia 2027–2028 y el gobierno queda en minoría	Media
Transformación profunda	Reforma constitucional amplia o constituyente	Baja

Los escenarios primero y tercero **no se excluyen**: el patrón colombiano más frecuente es moderación al comienzo y desgaste en la segunda mitad.

Las objeciones a este pronóstico

Un buen análisis incluye lo que podría refutarlo. Tres objeciones serias:

Primera. Este enfoque puede estar subestimando el poder presidencial colombiano, que es considerable: iniciativa exclusiva en materia de gasto, mensajes de urgencia, poder de nombramiento y manejo presupuestal. Con una coalición activa, un presidente puede mover más de lo que estas predicciones sugieren.

Segunda. Puede argumentarse lo contrario: que un sistema que ha frenado sucesivamente los mandatos electorales de todos los signos plantea un problema democrático propio —la tensión entre el control constitucional y la voluntad popular—. Es un debate abierto en la teoría democrática, no una cuestión resuelta.

Tercera. Los cuatro enfoques trabajan con regularidades y capturan mal lo imprevisto. Una crisis externa o un choque de seguridad de gran escala puede reordenar todo el escenario.

En una frase: el tercer gobierno consecutivo que se propone un cambio total, frente a un sistema institucional diseñado precisamente para dificultarlo.

Parte III. Cinco ideas para llevarse

Primera: la ambición transformadora no tiene dueño ideológico. Gaviria, Petro y ahora De la Espriella comparten la misma forma de concebir la política pública —rediseñar el sistema completo— con contenidos radicalmente distintos. La crítica de Lindblom aplica igual a los tres.

Segunda: en Colombia el procedimiento decide tanto como el propósito. Un plan de desarrollo tumbado por errores de trámite, una reforma pensional cuestionada por vicios de forma. Lo que parece tecnicismo es, en la práctica, el filtro que define qué llega a existir.

Tercera: quien nombra el problema, escoge la solución. 2002, 2016 y 2022 se decidieron en el terreno del lenguaje, no en el de la evidencia.

Cuarta: las coaliciones duran más que los gobiernos. Ninguna elección ha eliminado a los bandos que se disputan la seguridad y la paz desde hace más de veinte años. Solo alternan el control del Ejecutivo.

Quinta: el problema colombiano central no es de diseño, es de alcance. El país formula política pública de buena calidad técnica y la ejecuta de manera desigual según el territorio. Ese es el argumento de O'Donnell, y atraviesa los ocho gobiernos estudiados.

Glosario mínimo

Término	Traducción	Ejemplo colombiano
Modelo racional / sinóptico	Decidir con método completo	El paquete de reformas de 1990–1994
Racionalidad limitada	Nadie tiene toda la información	Las decisiones de marzo de 2020
<i>Satisficing</i>	Elegir lo suficientemente bueno	Los programas de emergencia de la pandemia
Incrementalismo	Ajustar poco a poco	La reforma tributaria negociada de 2021
<i>Muddling through</i>	Salir del paso	El gobierno de 1994–1998
Marco interpretativo (<i>frame</i>)	El nombre que se le pone al problema	"Conflicto armado" frente a "amenaza terrorista"
Subsistema de política	El mundo temático de un sector	El sector salud y todos sus actores
Coalición defensora	Bando estable que comparte una visión	Los dos bandos de la discusión sobre la paz
Sistema de creencias	Visión ordenada en capas	Núcleo profundo: qué papel debe tener el Estado
Aprendizaje orientado a políticas	Cambiar de posición por evidencia	Poco frecuente; casi siempre en detalles
Institución	Reglas, rutinas, normas y valores	La Corte Constitucional; el procedimiento legislativo

Término	Traducción	Ejemplo colombiano
Lógica de lo apropiado	"Aquí las cosas se hacen así"	La resistencia del funcionariado al cambio de gobierno
Dependencia de trayectoria	Lo instalado es carísimo de cambiar	La imposibilidad de desmontar la JEP
Jugadores con veto	Quienes pueden bloquear	Congreso, Corte Constitucional, órganos de control
Zonas marrones	Donde el Estado no llega de verdad	Territorios sin presencia estatal permanente

Ejercicio de aplicación

Escoja **una** política pública actual —puede ser del orden nacional o de Nariño— y respóndala con los cuatro lentes, en no más de una página por lente:

Con el lente racionalista: ¿existe un diagnóstico documentado, con metas e indicadores? ¿Se evaluaron alternativas o se adoptó la primera disponible?

Con el lente argumentativo: ¿cómo se nombra el problema en los documentos oficiales? Escriba dos nombres alternativos para el mismo problema y muestre qué soluciones habilita cada uno.

Con el lente de las coaliciones: identifique dos bandos y escriba, para cada uno, una frase que resuma su núcleo de creencias. ¿En qué punto podrían negociar y en cuál no?

Con el lente neoinstitucional: ¿qué norma, procedimiento o entidad podría frenar esta política? ¿Existe alguna institución previa que la haga difícil de revertir?

Cierre: ¿cuál de los cuatro lentes le resultó más útil y por qué? Esa pregunta —no la clasificación del gobierno— es la que evalúa si el enfoque se comprendió.

Material didáctico de apoyo. Corresponde al numeral 2.2 del contenido programático y complementa, sin reemplazarla, la lectura de las fuentes originales: Lindblom (1959), Simon (1957), Fischer y Forester (1993), Stone (1988), Sabatier y Jenkins-Smith (1993), March y Olsen (1984, 1989), O'Donnell (1993) y Roth Deubel (2002). El apartado 2.8 constituye análisis prospectivo sobre un gobierno con una semana de gestión al 14 de agosto de 2026; debe revisarse conforme avance el periodo.