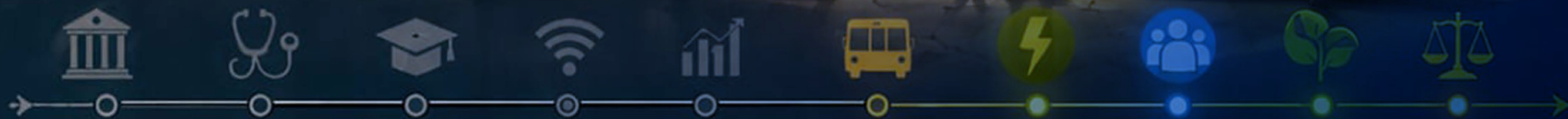




¿QUE 20 AÑOS
NO ES NADA?





¿QUE 20 AÑOS NO ES NADA?

Introducción

1

El movimiento del péndulo

2

Resultados sin pertenencia: cinco
razones de la pérdida de legitimidad

3

El poder cambió

4

Lo que las personas necesitan de la técnica hoy

5

Referencias

6



1

Introducción

¿Que 20 años no es nada? Para el Consejo Privado de Competitividad (CPC), cumplir dos décadas es una invitación a reflexionar sobre el país con dos lentes: los grandes avances que hemos logrado y la gran deuda que tenemos como sociedad.

En primer lugar, el progreso de Colombia es evidente en muchas áreas sociales y económicas. En 2006 el país tenía una cobertura en salud de 86,6 %; un promedio de escolaridad cercano a 8,3 años; una cobertura de gas natural que no superaba el 45 %; una tasa de homicidios de 40,9 por cada 100.000 habitantes; y un producto interno bruto (PIB) per cápita cercano a USD 3.800.

Dos décadas después la cobertura en salud supera el 98 %; los años promedio de educación están por encima de 9,4; la cobertura de gas por redes ronda el 79 %; la tasa de homicidios se redujo a cerca de 25 por cada 100.000 habitantes; y el PIB per cápita se ubicó alrededor de USD 8.000. Ese cambio también se refleja en otros indicadores de bienestar: la mortalidad infantil bajó de 18,2 a 10,5 por cada 1.000 nacidos vivos, la esperanza de vida pasó de 73,5 a casi 78 años y el acceso a internet dejó de ser una tecnología marginal para alcanzar a casi 8 de cada 10 colombianos.

Tres palancas fueron centrales en la consecución de los avances de las últimas décadas que han contribuido a que Colombia sea un país más competitivo. La primera fue la consolidación institucional: reglas del juego más estables y contrapesos del poder que funcionaron. La segunda fue el fortalecimiento técnico del Estado: agencias especializadas en diversas fases del proceso de implementación de política pública, herramientas de medición más sofisticadas y acceso a estándares e instrumentos internacionales (en particular, nuestro ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]).

La tercera palanca, y quizá nuestra apuesta más rentable, fue la asociación público-privada en todas sus formas. Desde los diferentes esquemas de concesiones viales, estos modelos agilizaron la participación de capital privado para la construcción de más carreteras modernas y la expansión de la cobertura en salud a más del 98 % de la población de la mano del aseguramiento y operatividad privada.

Aun así, el país no ha logrado avanzar en lo que debería ser nuestra línea final de resultados: la productividad. En estos 20 años Colombia no logró transformar los avances destacados en

mayor productividad. La evidencia es contundente: la contribución de la productividad total de los factores al crecimiento ha sido negativa durante los últimos 20 años. De este modo, un trabajador colombiano produce USD 21 por hora frente a los USD 71 de la OCDE, y el 98 % del tejido empresarial son micro y pequeñas empresas que no logran escalar y operan con baja productividad. También se suma que 1 de cada 2 trabajadores está en la informalidad y 3 de cada 4 personas en edad de trabajar no cotizan al sistema de seguridad social. Este tejido de producción precario alimenta el problema de desigualdad del país.

Si Colombia avanzó tanto en múltiples dimensiones durante los últimos 20 años, ¿por qué las instituciones y los expertos que ayudaron a construir esos avances tienen hoy menos legitimidad que antes?

La ausencia de resultados, o la mezcla de esta y otros elementos presentes en el entorno global, ha llevado a una depreciación de los llamados “expertos” a los ojos de la sociedad. Hace 20 años la denominada “tecnocracia” dominaba las decisiones de política económica (Urrutia, 1991). Ese arreglo contó, durante décadas, con la aceptación de los votantes, pero hoy son cada vez menos evidentes su legitimidad y su poder de realizar cambios que la sociedad acompañe.

La presente separata se enfoca en explorar este cambio en los poderes de transformación de la sociedad y en reflexionar sobre lo que debemos hacer para lograr cambios significativos para la vida de las personas. Inicialmente, se describe un movimiento de péndulo con el que el tejido de expertos —o “tecnocracia”, si se quiere— perdió credibilidad, dando paso a fuerzas que impulsan medidas cortoplacistas o incluso contraproducentes para el bienestar de las personas, pero populares en apariencia.

La segunda sección identifica cinco razones por las que reformas orientadas “técnicamente” no logran respaldo político. La tercera examina tres cambios externos que alteraron el terreno de juego: la fragmentación del poder, la política identitaria y la polarización amplificada por las redes sociales. Finalmente, se proponen tareas para que los hacedores de política logren empujar transformaciones que construyan para una senda de bienestar sostenible a través de la productividad y un mayor crecimiento potencial de la economía.



2 El movimiento del péndulo

En las democracias liberales se podría hablar de una tensión entre dos lógicas de decisión pública: delegar en expertos, o darle un mayor espacio a la representatividad de la sociedad en las decisiones. En una democracia, quien decide cuál de estas perspectivas predomina es el votante mediano: un elector que concentra el equilibrio político y cuyo voto determina la posición ganadora.

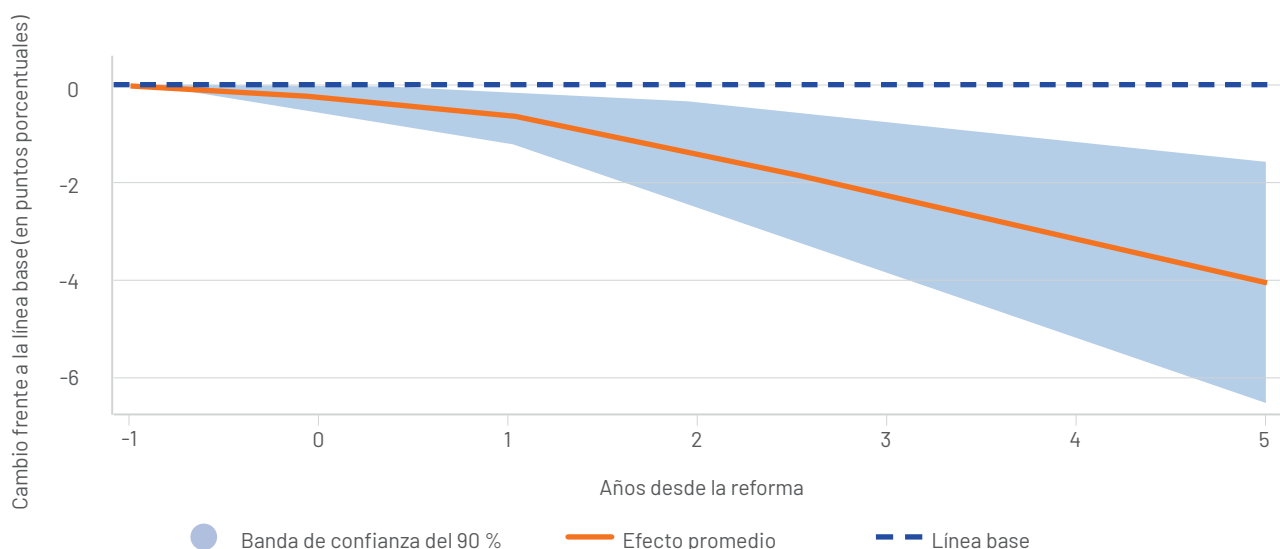
A partir de los años 90, la delegación en expertos se extendió por buena parte del mundo occidental: bancos centrales independientes, reglas fiscales y cortes internacionales ganaron autoridad sobre decisiones de política pública. Gratton y Edenhofer (2025) explican la lógica: las mayorías delegan en estos conocedores cuando confían en que ellos van a defender sus intereses y temen que un Gobierno futuro no lo haga. En ese momento, el votante mediano apoya la tecnocracia porque le conviene: le da lo que quiere hoy y lo protege si mañana pierde las elecciones. Ese acuerdo funciona mientras la mayoría siente que la tecnocracia trabaja para ella.

Ahora bien, cuando una parte de la población empieza a ver que no está recibiendo los beneficios de las decisiones

tecnocráticas (por ejemplo, un mundo menos contaminado) y asume ciertos costos (impuestos al carbono), deja de creer en el acuerdo. En ese momento se empieza a sustraer el apoyo a cierto tipo de políticas y, en consecuencia, a determinados hacedores de estas estrategias.

En los años 70 la combinación de alta inflación y bajo crecimiento económico llevó a varios Gobiernos, entre ellos Colombia, a crear bancos centrales independientes que lograron disminuir la inflación¹ (Gráfica 1). Este fue un caso en que el votante mediano y los expertos querían lo mismo: acabar con una inflación que les quitaba poder adquisitivo a las personas. La mayoría respaldó la delegación porque sus efectos eran evidentes: mejorar el poder adquisitivo de la ciudadanía. Sin embargo, con poblaciones más jóvenes, que no vivieron los embates de inflaciones más altas, este acuerdo ha sufrido alguna erosión, de manera que los bancos centrales están siendo atacados por las mayorías políticas y los gobernantes elegidos por estas. El caso de Estados Unidos después de la crisis financiera global es un ejemplo claro, que además tuvo repercusiones sobre los bancos centrales del mundo.

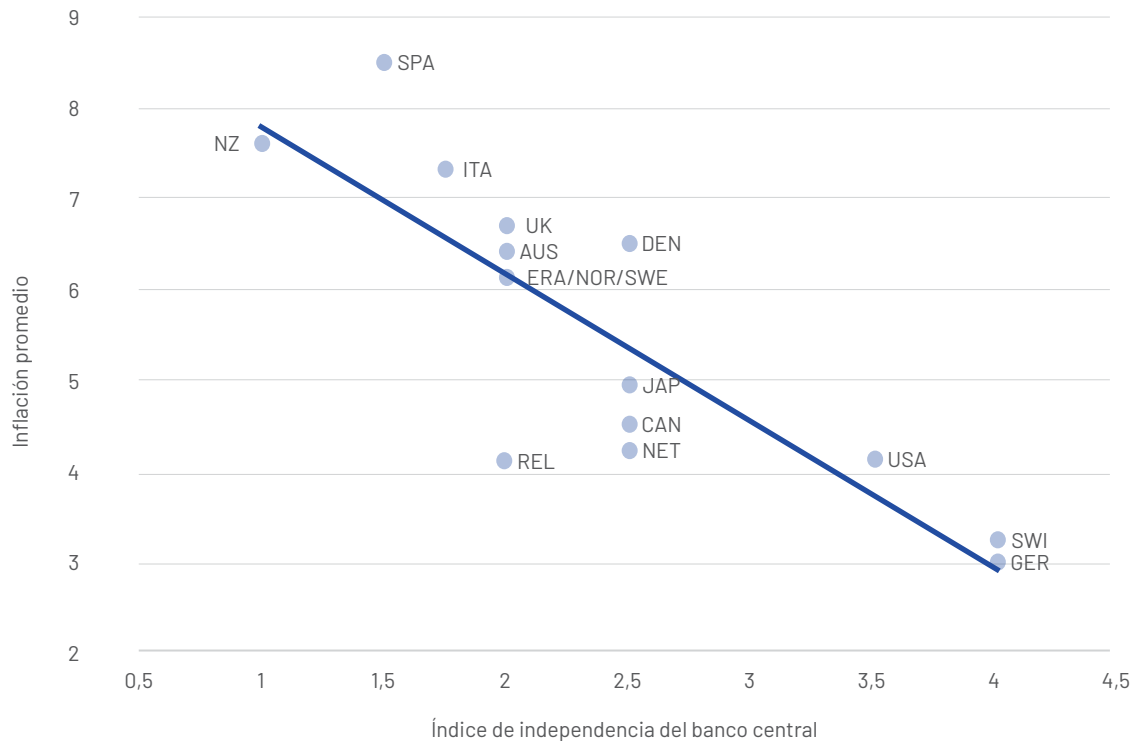
Gráfica 1. El impacto dinámico de la independencia del banco central en América Latina



1. El trabajo encuentra que una mejora de una desviación estándar en la independencia del banco central reduce acumuladamente los precios en 10 puntos porcentuales (pp) en cinco años (Jácome y Pienknagura, 2022).



Gráfica 2. Independencia del banco central frente a la inflación promedio



Fuente: Jácome y Pienknagura (2022).

Las reglas fiscales han seguido la misma trayectoria. Entre 1995 y 2005, más de 100 países las adoptaron con amplio respaldo popular pues el votante mediano las apoyaba mientras sintió que lo protegían del déficit público y la inflación. No obstante, cuando este último actor empezó a percibir que limitaban la implementación de políticas que le resultaban atractivas, el apoyo se erosionó.

Alemania, país que aborreció los excesos monetarios y fiscales después de la Segunda Guerra Mundial, vio en 2023 cómo su Tribunal Constitucional interpretó la regla fiscal de forma tan restrictiva que el Gobierno perdió margen presupuestal, y la norma empezó a percibirse como un instrumento que favorecía a la oposición. Dos años después el Parlamento votó para relajar dicha regulación. En Colombia el desenlace fue más abrupto: la regla creada en 2011 con amplio consenso fue suspendida por el Gobierno en 2025.

El mismo giro ocurrió en política ambiental. Desde el año 2000 las mayorías ambientalistas crearon instituciones técnicas para reducir emisiones, y ese consenso duró dos décadas. Luego las metas climáticas se endurecieron, los costos se concentraron en unos sectores muy contaminantes y la política

ambiental empezó a generar rechazo pese a resultados verificables: el Sistema de Comercio de Emisiones de la Unión Europea redujo entre 8,1 % y 11,5 % las emisiones reguladas entre 2008 y 2016 (Bayer y Aklin, 2020).

En Colombia uno de los casos más notorios en los que los votantes no respaldaron un diseño de política que evidentemente brindaba una mejora en la senda de bienestar fue el de la Ley de Solidaridad Sostenible, más comúnmente conocida como *la reforma tributaria de 2021*. Esta norma buscaba recaudar COP 23,4 billones, cerca del 2 % del PIB, para financiar Ingreso Solidario y la devolución del impuesto al valor agregado (IVA) a los más pobres, entre otras cosas. En el diseño esta propuesta era quizá la más redistributiva que había sido presentada al Congreso, pero las fuertes protestas obligaron al Gobierno a retirarla.

En estos episodios descritos las reformas cumplían sus objetivos: los bancos centrales independientes redujeron la inflación, las reglas fiscales contuvieron el déficit y la regulación ambiental redujo emisiones. Sin embargo, en todos los casos se perdió el apoyo popular. ¿Por qué el votante mediano abandona reformas que están bien orientadas? Esa es la pregunta que aborda la siguiente sección.



3 Resultados sin pertenencia: cinco razones de la pérdida de legitimidad

Grandes esfuerzos, poco alivio

La ciudadanía está cansada de los resultados muchas veces marginales de las reformas propuestas por la tecnocracia, como la tributaria de 2012 (Ley 1607) que disminuyó impuestos a la nómina. En esencia, el problema es que los altos costos laborales no salariales contribuyen a la informalidad. Hacia mediados de los 90, este rubro —que incluye cesantías, contribuciones a salud y pensión, parafiscales, primas, vacaciones y subsidio de transporte— equivalía a cerca del 66 % del salario para los trabajadores que devengaban entre uno y dos salarios mínimos, y alcanzaron cerca del 69 % en 2006.

Ahora bien, un aumento de 10 puntos porcentuales (pp) en los costos laborales no salariales se asocia con un incremento de entre 5-8 pp en la probabilidad de ser informal y de 8,7 pp en la probabilidad de transitar hacia la informalidad, un efecto concentrado en los trabajadores de baja calificación, que resultan excluidos del sector formal (Mondragón-Vélez et al., 2010). La norma en cuestión corrigió esto parcialmente, y las evaluaciones de impacto confirmaron que la informalidad se redujo, pero en tan solo 2-3 pp (Fernández y Villar, 2017). Una reducción de 3 pp en la tasa de informalidad, cuando más del 50 % de la fuerza laboral sigue siendo informal, es un resultado marginal. A pesar de todos los esfuerzos, este no es un logro que les permita ver a los trabajadores o pequeños empresarios cambios concretos en su entorno.

Las reformas de los 90 en América Latina permiten contar una historia similar. Estas medidas fueron implementadas bajo

la lógica y la evidencia de que aumentarían la productividad y, con ello, el crecimiento económico. Ahora bien, a pesar de indudables éxitos en muchos sectores concretos, la productividad no crece en Colombia: en los últimos 20 años el aumento promedio de la contribución de la productividad al crecimiento ha sido negativo (-0,1 %). Asimismo, el país tiene la menor productividad laboral por hora trabajada en la OCDE: un trabajador promedio de los países OCDE produce, por hora, 4,5 veces más que un colombiano.

El último ejemplo es el crecimiento económico. En los últimos 20 años la pobreza cayó de 47,4 % a 28 %, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estima que hasta un 90 % de este comportamiento se explica por el crecimiento económico (Obando y Andrián, 2016). La evidencia es sólida, pero no es perceptible para las personas que permanecen en la pobreza o para quienes su progreso aún es precario. La realidad que se siente es la de 14,5 millones de los colombianos que viven con menos de COP 482.000 al mes.

En definitiva, cuando el dato no se traduce en una vida mejor, el argumento técnico pierde terreno, y tesis como el decrecimiento ganan calado (Vélez-Torres, 2022). Ahí está el problema de fondo: una reforma puede ser exitosa en el agregado y no cambiar suficiente en la vida de una parte importante de la población. Los expertos miden avances, y el votante mediano, su propia experiencia; cuando esas dos medidas no coinciden, el segundo deja de respaldar a los primeros y al conocimiento.

Ganancias dispersas, pérdidas reales

Las reformas no solo fallan por falta de escala; también porque sus costos duelen más que lo que sus beneficios alivian. Kahneman y Tversky (1979) demostraron que una persona siente una pérdida con más intensidad que una ganancia equivalente, y las reformas tecnocráticas, casi sin excepción, distribuyen sus efectos de forma asimétrica: los costos son visibles, inmediatos y caen sobre personas concretas, mientras los beneficios son difusos, graduales y difíciles de atribuir a la reforma

(Pierson, 1996). La apertura comercial es el ejemplo clásico: un consumidor paga menos por un producto importado, pero rara vez conecta ese ahorro con la apertura; el trabajador que pierde su empleo por la competencia externa tiene una mejor idea de qué perdió y contra quién reaccionar.

En Colombia la apertura económica de los 90 atrajo inversión y dinamizó el comercio, pero amplió la brecha salarial entre trabajadores con educación secundaria y aquellos sin dicha



formación (Attanasio *et al.*, 2004). En Perú la entrada de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) abrió mercados y aumentó el comercio bilateral, aunque destruyó empleo entre trabajadores de baja educación en sectores expuestos, con un efecto desproporcionado sobre las mujeres (Mansour *et al.*, 2022). En Estados Unidos las importaciones chinas redujeron la inflación para millones de consumidores y, sin embargo, eliminaron a su vez la mitad del empleo manufacturero en zonas

que producían textiles, muebles y calzado, y esos trabajadores no se recuperaron (Autor *et al.*, 2013).

En los tres casos anteriores el beneficio fue disperso y el costo fue concentrado: en Colombia sobre los menos educados, en Perú sobre las mujeres, y en Estados Unidos sobre muchas comunidades. Por consiguiente, una reforma puede ser técnicamente defendible y, aun así, producir poco respaldo y mucha resistencia política.

Lo que no entendemos y aún no nos preguntamos

Una tercera razón por la que algunas reformas tecnocráticas no conectan con la ciudadanía es que miran al trabajador promedio, pero no siempre entienden la vida concreta detrás de sus decisiones. En informalidad, por ejemplo, no basta con suponer que una persona se formaliza apenas mejora el ingreso esperado.

Maloney (2004) cuestiona la idea de que el sector informal sea solo una fila de espera de personas excluidas del empleo formal: lo describe como un sector de pequeños negocios no regulados. Además, muestra que en México “más del 60 % de los hombres autoempleados informales entraron voluntariamente al sector, principalmente buscando mayor independencia o mejores ingresos” (p. 1160). Perry *et al.* (2007), por su parte, argumentan que hay informalidad por exclusión, cuando personas o empresas quedan por fuera de la formalidad porque no logran entrar, y por salida, cuando estos actores comparan costos y beneficios y deciden quedarse por fuera porque no ven suficiente valor en vincularse a las instituciones formales.

En Colombia muchas decisiones laborales no se toman solo con una calculadora sobre los ingresos laborales; también pesan el cuidado de los hijos, los horarios, el tiempo de viaje y

el costo del transporte. Una madre en Soacha puede preferir vender empanadas cerca de su casa antes que aceptar un empleo formal al norte de Bogotá si eso implica pasar horas en transporte, pagar a quien cuide a sus hijos y perder flexibilidad necesaria para sus dinámicas familiares. Por esta razón, una reforma puede mejorar los incentivos generales a la formalización y, aun así, no cambiar la decisión de muchas personas de permanecer en la informalidad. La falla no está en usar modelos, sino en cómo los alimentamos.

La Universidad de los Andes lo entendió así: su Encuesta Longitudinal Colombiana siguió durante 14 años a 10.000 hogares para medir dinámicas de pobreza y progreso económico. Como parte del proyecto, realizaron un documental que siguió a algunas de estas familias durante todos estos años para entender mejor sus vidas. Lo que la encuesta describía como un promedio era ilustrado en el documental como casos complejos de arraigos y *trade-offs*. Las complejidades no invalidan los resultados generales, la necesidad de mejor educación sexual y reproductiva, la importancia de la educación, la bondad de las congregaciones urbanas, pero nos dan mejores luces de por qué a veces esas palancas no bastan.

Lo perfecto es enemigo de lo bueno

Los expertos, sin importar su disciplina, comparten una tendencia a exigir el estándar máximo al diseñar soluciones, con lo cual en muchas ocasiones estas se tornan imposibles de implementar. En Colombia, adicionalmente, se percibe un nivel elevado de aversión al riesgo. Estas tendencias resultan en un sesgo fuerte por exigir altos estándares, sobre todo a través de licenciamientos o exigencias *ex ante* con enormes debilidades en el control posterior de su regulación. Este tipo de comportamiento ha resultado en un exceso regulatorio, con normas

relativamente ineficaces que incentivan a continuar con el proceso, alimentando un círculo vicioso que le termina restando credibilidad al hacedor de política.

En el país se crean cerca de 8.600 regulaciones al año, casi una nueva por hora. El problema de fondo, además de la cantidad, es la brecha entre el diseño de la norma y sus efectos. Cada disposición de este tipo recién creada se suma a un stock que ya desborda una capacidad institucional de por sí débil. Las entidades del Estado no tienen los medios para hacer



cumplir lo que ya existe, tal como lo reflejan las de inspección, vigilancia y control. Más regulación sobre un stock regulatorio ya excesivo genera incentivos a su incumplimiento.

Además, una parte importante de las normas no se adaptan a la realidad del aparato productivo ni a la del ciudadano común. Colombia no ha logrado un aumento paulatino de los estándares ni concentrar el control en quienes representen un riesgo real. El resultado es un sistema que limita la innovación y termina excluyendo a quienes no pueden soportar los costos, restringiendo también la competencia.

Claessens et al. (2018) definen el enfoque regulatorio basado en riesgo como aquel en el que “la rigurosidad de la regula-

ción” (p. vii) debe ser proporcional al riesgo que una actividad representa para usuarios y sistema financiero. Además, los autores mencionan que imponer ciertas exigencias regulatorias “demasiado temprano” puede “inhibir la innovación y el desarrollo de mercados digitales” (p. xiii).

Cuando los estándares mínimos se elevan uniformemente para todos los productos, canales y usuarios, el efecto puede ser una reducción del espacio para la experimentación, la innovación incremental y el desarrollo de productos mínimos viables de bajo costo. Además de depurar el andamiaje normativo, es necesario que el regulador se pregunte cuándo un estándar técnicamente válido puede terminar excluyendo más de lo que protege.

Inflamos los beneficios, sufrimos por credibilidad

Los casos expuestos al mencionar el punto 2 comparten un rasgo adicional, y es que los costos rara vez fueron explícitos desde el inicio de las reformas. En Colombia, las reformas estructurales de los noventa dinamizaron la inversión extranjera directa: los flujos pasaron de un promedio de 0,9 % del PIB entre 1980 y 1992 a un promedio de 2,3 % entre 1993 y 2003, con un pico de 5 % del PIB en 1997 (Garavito et al., 2012). Ese pico, sin embargo, estuvo impulsado en buena medida por el programa de privatizaciones —particularmente en el sector eléctrico y financiero— más que por un aumento sostenido de la inversión nueva, y los flujos retornaron a niveles del 1,6 % del PIB en 1999, pero también amplió en 23 pp la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados entre 1990 y 2000 (Cárdenas y Bernal, 2003). El problema no fue solo el *trade-off*, sino haberlo omitido del diagnóstico inicial y de la narrativa con que se presentó la reforma.

Las omisiones pueden tener su origen en la economía política de su aprobación, pero también, en algunos casos, en que los efectos redistributivos se tardan en ser conocidos. Nombrar un *trade-off* equivale a notificar a un grupo específico que va a perder algo, lo que por lo general lleva a estos afectados a

organizarse para frenar la reforma. Buchanan y Tullock (1962) explicaron que los costos concentrados generan acción colectiva con mayor probabilidad que los beneficios difusos, incluso cuando estos últimos son cuantitativamente mayores. Sin embargo, ese fenómeno ha impedido que se mitiguen los costos previsibles y que con ello se preserve también la credibilidad de las sendas de reforma.

También existe una asimetría en la comunicación. El tecnócrata exhibe los logros con métricas precisas, pero rara vez anticipa los costos con la misma especificidad. Cuando el costo finalmente aparece, la respuesta frecuente no es reconocerlo, sino reprochar a la ciudadanía que no entienda que toda reforma tiene precio.

La consecuencia de esta realidad es palpable en las mediciones de confianza institucional: en el barómetro del Edelman Trust Institute (2024), Colombia registra una caída de 18 puntos en confianza institucional desde 2012, y el 71 % de los encuestados afirma que “los líderes técnicos y políticos están deliberadamente desinformando a la ciudadanía”. Esto genera una sensación de promesa incumplida y pérdida de legitimidad en cierto tipo de políticas públicas y sus diseñadores.



4 El poder cambió

Las cinco razones de la sección anterior son algunas explicaciones de por qué los resultados “técnicos” dejaron de traducirse en apoyo político, pero la pérdida de tracción de la tecnocracia no se explica solo por estas limitaciones. Hubo también un cambio en el entorno.

Reconfiguración del poder

La pérdida de tracción de la tecnocracia tiene íntima cercanía con la reconfiguración del poder documentada por Moisés Naím en sus obras *El fin del poder* (2013) y *La revancha de los poderosos* (2022). Como observa el autor, el poder se ha vuelto más fácil de obtener, más difícil de ejercer y más fácil de perder. Ya no se concentra en círculos cerrados de élite, mucha de la cual es tecnocrática; ahora está repartido entre actores diversos, muchos de ellos pequeños, móviles y conectados, que les disputan terreno a las estructuras tradicionales.

Naím atribuye la reconfiguración del poder a la convergencia de varias fuerzas: cambios demográficos, urbanización, expansión de la clase media, mayor acceso a la información, más movilidad de personas e ideas, globalización y un giro en los valores ciudadanos. Esas nuevas fuerzas han logrado un cambio y debilitado a quienes tradicionalmente ejercieron el poder: desde Gobiernos y partidos hasta iglesias, ejércitos, multinacionales, medios y organismos técnicos.

Según Naím, los movimientos ciudadanos, las plataformas digitales y pequeñas organizaciones ganan terreno en el poder frente a las autoridades tradicionales como Gobiernos. Este fenómeno se da justo cuando el mundo tiene desafíos más significativos como el cambio climático o la desigualdad. En este contexto, quien gobierna formalmente tiene menos poder de

acción que sus pares de hace una generación, pero a su vez enfrenta retos que piden más.

Tinline (2026) describe una segunda dinámica: el poder político dejó de estar concentrado en instituciones identificables que puedan actuar y responder ante la ciudadanía. El poder se dispersó en diferentes entidades burocráticas y tecnocráticas cada vez más complejos (la Unión Europea es ejemplo de ello), haciendo que la responsabilidad quede repartida en tantos lugares que en la práctica no recae sobre nadie. Este asunto es problemático porque los ciudadanos exigen hoy más rendición de cuentas sobre las decisiones que los afectan; no menos. Cuando el poder es difuso y la responsabilidad es de todos, esa exigencia no encuentra a quién interpelar.

El surgimiento de nuevos poderes que le restan autoridad al tradicional, combinado con la pérdida de credibilidad en estructuras que se volvieron demasiado complejas para rendir cuentas, produjo un ciudadano desorientado y frustrado. El votante mediano, que en otra época delegaba con confianza porque sabía a quién pedirle cuentas, ya no encuentra ese referente. Cuando el poder está en todas partes y la responsabilidad en ninguna, el experto deja de ser una solución y se convierte en parte del problema.

Los extremos

El proceso recién señalado termina generando entorno político marcado por el populismo, que evidentemente ha permeado la política mundial. La lógica de este movimiento no depende del contenido ideológico, sino de un método: dividir a la sociedad en dos bandos morales irreconciliables y negarle legitimidad a quien se presente como neutral.

Guriev y Papaioannou (2022) identifican dos fuentes del surgimiento del populismo. La primera es económica: en Estados Unidos y otros países de Occidente, la globalización, el comercio y la automatización incidieron en el declive del empleo, con impactos concentrados en regiones más expuestas a la competencia. Ese proceso se vio agravado por la crisis finan-



ciera de 2008, que erosionó la legitimidad de los partidos tradicionales y de diversas instituciones tecnocráticas, incluidos los bancos centrales independientes.

La segunda fuente es cultural: la sensación de perder estatus, el rechazo al multiculturalismo, a la inmigración y a las instituciones supranacionales. Esta privación relativa o pérdida de estatus alimenta el populismo y refuerza la polarización (Manunta *et al.*, 2022) entre comunidades cada vez más segmentadas por la identidad. Este fenómeno busca reemplazar la lógica de democracia liberal de agregación amplia de preferencias y respeto por las diferencias. Así, el populismo plantea una confrontación entre “nosotros” y “ellos”.

La sección anterior mostró que el votante mediano le retiró el respaldo a la tecnocracia porque dejó de sentir que trabajaba para él. La polarización agrava más ese problema por dos vías. Primero, el electorado tiene un incentivo a concentrarse en los extremos identitarios, anulando a quienes tienen posiciones moderadas (Jones *et al.*, 2022). Por “extremos identitarios” se entienden aquellas posiciones políticas que subordinan la deliberación sobre políticas públicas a la pertenencia a un conjunto identitario (raza, género, etnia, religión, entre otros), refor-

zando la lealtad de grupo por encima de la evidencia.

Segundo, la polarización desplaza las preferencias de quienes sí votan: empuja al electorado hacia posiciones más radicales, con lo que el votante mediano de hoy ya no tiene las preferencias moderadas que históricamente respaldaron la agenda técnica. La tecnocracia pierde así a su sostén histórico —el votante deja de creer en ella—; luego cede peso electoral; y finalmente el centro mismo se erosiona. Cuando ningún candidato busca al votante del centro y los Gobiernos administran para sus propias coaliciones, la tecnocracia pierde, además del respaldo político, el espacio donde sus argumentos podían ser evaluados por su mérito.

Por último, el votante ya no busca a un primo entre pares para que solucione sus problemas, sino a un dirigente semejante, a quien pueda aspirar a ser, para que lo entienda. Este movimiento de la técnica a la representatividad identitaria, por construcción, desplaza la política pública basada en evidencias, con datos de largo plazo, y la reemplaza por diseños que responden más a la percepción y a ideas que aún no han sido sustentadas por la realidad de sus resultados pero que resultan atractivas en el discurso.

Tejiendo redes que alejan

Las redes sociales le dan combustible a la polarización identitaria. Las plataformas digitales clasifican a los usuarios en grupos afines, creando cajas de resonancia que amplifican sus puntos de vista (Sunstein, 2017). A su vez, los algoritmos de estos medios limitan la exposición a ideas contrarias, aunque las personas busquen activamente otras fuentes (Levy, 2021). Sin embargo, la polarización no es solo un fenómeno digital: Boxell *et al.* (2017) advierten que el fenómeno creció más entre quienes menos usan internet, lo que sugiere que las redes aceleran la problemática, pero no la explican por sí solas.

En Colombia diversos autores también han encontrado que la polarización se incrementa con el uso de redes sociales y que esto conduce a un caudillismo puesto que la ciudadanía se ancla en líderes más que en partidos (Lee y Rojas, 2025). Los datos de Valiente es Dialogar y Centro Nacional de Consultoría (2025) confirman la magnitud cotidiana del problema: 8 de cada

10 colombianos perciben al país como polarizado, 3 de cada 10 han perdido amigos por posiciones políticas contrarias, y 8 de cada 10 creen que la polarización ha dañado la seguridad, la gobernabilidad y la economía.

La psicología explica bien ese fenómeno. Las personas no procesan información buscando la verdad, sino protegiendo sus creencias previas (Kunda, 1990). Los individuos, asimismo, someten la información contradictoria a un escrutinio mucho más alto que la compatible con sus creencias (Taber y Lodge, 2006, como se citó en Casas, 2026). También, cuando se enfrentan contradicciones incómodas, el cerebro tiende a activar los circuitos de regulación emocional, pero no los del razonamiento (Westen *et al.*, 2006, como se citó en Casas, 2026). Los algoritmos aceleran todo esto: reducen la exposición a ideas contrarias y reemplazan el argumento con el marco emocional.



5 Lo que las personas necesitan de la técnica hoy

Las disciplinas técnicas que se dedican a la política pública existen para servir al ciudadano. Ahora bien, este servicio depende de recuperar su credibilidad y su afecto. A conti-

nuación, se describen cuatro tareas posibles que permitirían adaptar mejor el diseño de política y a quien las propone para el mundo presente.

Tarea 1. Convivir con la idea de una alternancia de poder entre soluciones que favorecen al mercado y aquellas que benefician al Estado

En Colombia no ha existido tradicionalmente una alternancia de poder entre visiones muy opuestas del modelo de producción. Sin embargo, desde la elección de 2022 es factible que el país haya entrado en una etapa de alternancia entre Gobiernos que favorecen la participación privada en la oferta de bienes y servicios y los que favorecen la provisión estatal de ciertos servicios.

El Frente Nacional (1958-1974), como ejercicio eficaz para la reducción de la violencia política, formalizó una tradición de medio siglo: los partidos tradicionales se turnaron el poder entre ellos, sin que ninguna otra fuerza entrara en esa rotación. Este periodo de estabilidad política permitió el surgimiento de la tecnocracia en Colombia, particularmente con la presidencia de Carlos Lleras. Sin embargo, después de dicho lapso no hubo alternativas de izquierda con probabilidades reales de acceder al poder, y algunos de los partidos que representaban este tipo de ideologías fueron violentamente diezmados a finales del

siglo pasado. Mientras tanto, en el resto de los países latinoamericanos el poder era alternado entre derecha e izquierda en todos sus matices. En 2022 el comportamiento cambió y Colombia fue gobernada por primera vez en su historia por un proyecto de izquierda que además consolidó un electorado que, según reflejan los resultados electorales recientes, constituye una fuerza viva y una alternativa de poder para el futuro.

El hecho de que Gobiernos con visiones muy distintas puedan seguir llegando al poder cambia la dinámica de diseño de política: ya no basta con diseñar políticas públicas suponiendo gradualidades que dependen de administraciones futuras, moderación en ciertas visiones o el control de las élites tradicionales; las reformas deben pensarse para sobrevivir ciclos políticos, dialogar con coaliciones cambiantes y traducirse en resultados que una ciudadanía impaciente pueda reconocer.

Tarea 2. Enamorar; no sermonear

Las soluciones propuestas por la tecnocracia buscan mejorar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios y utilizan herramientas sustentadas para mejorar la equidad, pero han fallado en construir una narrativa que la ciudadanía pueda hacer suya. Durante 30 años tener la evidencia técnica de su lado bastó, pero hoy esto es insuficiente, en particular para un país tan desigual como Colombia. Para quien carga el costo inmediato de una reforma —quien paga más IVA o más dinero por la gasolina— debe haber algo que le resulte evidentemente positivo para apoyarla o al menos una señal de que el sacrificio presente tiene una contrapartida cercana. A su vez, para los principales beneficiarios de estos cambios, es necesario crear una narrativa que les permita apropiarse de ellos y defenderlos.

Las soluciones técnicas no construyeron la narrativa requerida porque el diseño correspondía a un promedio poblacional sin lograr identidad con las personas, o bien porque típicamente no interactuaba directamente con esos ciudadanos. En todo caso, como ya se dijo, una decisión técnica puede alcanzar sus objetivos programáticos y al mismo tiempo no consolidar el respaldo social o político necesario para sostenerse.

McConnell (2010) advierte que el éxito y el fracaso de una política rara vez son absolutos: dependen tanto de los resultados como de la percepción y el respaldo de los actores involucrados. Ahora bien, ese apoyo no se construye con indicadores. La gente se enamora de historias, de aspiraciones y de la posibilidad concreta de una vida mejor. Por lo tanto,



cautivar a los colombianos con la productividad significa contar esa historia desde el lugar en el que se encuentra la mayoría de la población: en el negocio pequeño, formal o informal, en las personas llamadas “cuentas propias” y en los

jóvenes sin estudios ni trabajo. Si la productividad sigue siendo un concepto agregado, las soluciones seguirán aparentando ser palancas para los sueños de otros.

Tarea 3. Dar reconocimiento a las necesidades de la población

La política identitaria contemporánea, en sus versiones de izquierda y derecha, ha entendido mejor que la tecnocracia que el reconocimiento es una necesidad humana fundamental. La gente necesita sentirse vista y legitimada en sus necesidades, aun si las promesas de solución son irreales.

Honneth (1995) lo formuló hace tres décadas: la lucha por el reconocimiento es una dimensión irreductible de la vida política moderna, y los conflictos sociales no se entienden solo en clave redistributiva. Fukuyama (2018) retomó dicho planteamiento para explicar el ascenso global del populismo: cuando grupos enteros sienten que su dignidad no es vista por las instituciones que los gobiernan, votan por quien la nombre, aunque esa promesa de reconocimiento venga acompañada de propuestas económicas inviables.

En *Colombia después de Petro*, Gómez (2026) sostiene que Petro empujó al escenario nacional un país que muchos sectores no habían logrado ver y que su fuerza política no estuvo en los resultados de gestión, sino en el reconocimiento simbólico que su llegada produjo. Al respecto, es preciso hacer una distinción clave entre reconocer y resolver: la política identitaria, en su versión populista, combina ambos actos y termi-

na acumulando promesas que sabe que no puede cumplir, alimentando el desencanto que dice combatir. El reconocimiento legítimo, por otra parte, separa las dos operaciones: valida la experiencia del ciudadano que no se siente representado por la solución técnica, sin fingir que hay una llave inglesa para cada dolor.

Lograr el reconocimiento legítimo exige ampliar la composición de la tecnocracia o incluso obligar a esta a trabajar con diferentes ramas del conocimiento. Reconocer y acompañar no son competencias propias del economista, del abogado regulatorio o del ingeniero; también corresponden a antropólogos, sociólogos, comunicadores y, como hemos visto hace poco, fundamentalmente a los políticos. El momento exige una mesa más amplia, donde las disciplinas que estudian cómo la gente construye sentido tengan el mismo peso que las que modelan equilibrios agregados.

El trabajo de Compromiso Valle, una iniciativa de ProPacífico, es un claro ejemplo de esta labor de reconocimiento. El nivel de diálogo que se ha logrado generar entre los empresarios y las comunidades después del 2021 es un caso excepcional en Colombia.

Tarea 4. Conectar con otras ramas del conocimiento

Una cuarta tarea es abrir el diseño de política y la forma en que se comunica a un mayor número de disciplinas que logren hablar entre sí. La especialización puede ser eficiente, pero también genera puntos ciegos. En otras palabras, ninguna mirada sobra, pero ninguna es por sí misma suficiente. En Colombia, sin embargo, abundan los choques entre diferentes áreas en frentes como la protección social o la ambiental. Un enfoque interdisciplinar podría contribuir a soluciones más integrales.

La economía se separó de las demás ciencias sociales al ganar prestigio con su matematización (Bosa, 2026), pero requiere la ayuda de estas otras disciplinas. Jasanoff (2003) llama a esto “tecnologías de humildad”: herramientas para que

una decisión no se cierre alrededor de una sola mirada técnica. La autora propone cuatro preguntas: cómo se define el problema, quién es vulnerable, cómo se reparten los riesgos y beneficios, y qué aprende la sociedad en el proceso.

El llamado no es a cambiar rigor por conversación sin método; es a ampliar la mirada, las perspectivas. Problemas como la informalidad o la transición energética son adaptativos (Heifetz, 1994) y exigen también cambios de valores y confianza; no solo una fórmula técnica. Por lo tanto, antes de aprobar grandes reformas, Colombia debería crear espacios donde las disciplinas trabajen juntas desde el inicio.



6 Referencias

- 1 Attanasio, O., Goldberg, P. K. y Pavcnik, N. (2004). Trade reforms and wage inequality in Colombia. *Journal of Development Economics*, 74(2), 331-366. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2003.07.001>
- 2 Autor, D. H., Dorn, D. y Hanson, G. H. (2013). The China syndrome: Local labor market effects of import competition in the United States. *American Economic Review*, 103(6), 2121-2168. <https://doi.org/10.1257/aer.103.6.2121>
- 3 Bayer, P. y Aklin, M. (2020). The European Union Emissions Trading System reduced CO2 emissions despite low prices. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117(16), 8804-8812. <https://doi.org/10.1073/pnas.1918128117>
- 4 Bosa, B. (2026, 18 de mayo). *La economía necesita volver a conversar con las otras ciencias sociales*. La Silla Vacía. <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/la-economia-necesita-volver-a-conversar-con-las-otras-ciencias-sociales/>
- 5 Boxell, L., Gentzkow, M. y Shapiro, J. M. (2017). Greater Internet use is not associated with faster growth in political polarization among US demographic groups. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 114(40), 10612-10617. <https://doi.org/10.1073/pnas.1706588114>
- 6 Buchanan, J. M. y Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. University of Michigan Press.
- 7 Cárdenas, M. y Bernal, R. (2003). *Determinants of Labor Demand in Colombia: 1976-1996* (NBER Working Papers 10077). National Bureau of Economic Research, Inc.
- 8 Claessens, S., Frost, J., Turner, G. y Zhu, F. (2018). *Fintech credit markets around the world: Size, drivers and policy issues* (BIS Quarterly Review, September 2018). Social Science Research Network (SSRN).
- 9 Edelman Trust Institute. (2024). *2024 Edelman Trust Barometer: Colombia – Innovación en entredicho*. <https://www.edelman.com/lat/es/trust/2024/trust-barometer-colombia>
- 10 Fernández, C. y Villar, L. (2017). The impact of lowering the payroll tax on informality in Colombia. *Economía*, 18(1), 125-155.
- 11 Fukuyama, F. (2018). *Identity: The demand for dignity and the politics of resentment*. Farrar, Straus and Giroux.
- 12 Garavito, A., Iregui, A. M. y Ramírez, M. T. (2012). *Inversión extranjera directa en Colombia: Evolución reciente y marco normativo* (Borradores de Economía N.º 713). Banrep. <https://doi.org/10.32468/be.713>
- 13 Gómez, H. (2026). *Colombia después de Petro: Lecciones del gobierno del cambio*. Planeta.
- 14 Gratton, G. y Edenhofer, J. (2025). The rise and fall of technocratic democracies: Unstable majorities and delegation to technocrats. *Journal of European Public Policy*, 1-30. <https://doi.org/10.1080/13501763.2025.2576160>.
- 15 Guriev, S. y Papaioannou, E. (2022). The political economy of populism. *Journal of Economic Literature*, 60(3), 753-832. <https://doi.org/10.1257/jel.20201595>
- 16 Heifetz, R. A. (1994). *Leadership without easy answers*. Belknap Press of Harvard University Press.
- 17 Honneth, A. (1995). *The struggle for recognition: The moral grammar of social conflicts* (J. Anderson, Trad.). MIT Press.
- 18 Jácome, L. I. y Pienknagura, S. (2022). *Central Bank Independence and Inflation in Latin America—Through the Lens of History* (IMF Working Paper WP/22/186).
- 19 Jasanoff, S. (2003). Technologies of humility: Citizen participation in governing science. *Minerva*, 41(3), 223-244. <https://doi.org/10.1023/A:1025557512320>
- 20 Jones, M. I., Sirianni, A. D. y Fu, F. (2022). Polarization, abstention, and the median voter theorem. *Humanities and Social Sciences Communications*, 9(43). <https://doi.org/10.1057/s41599-022-01056-0>
- 21 Kahneman, D. y Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47(2), 263-291.
- 22 Lee, H. y Rojas, H. (2025). More than Two-Party Divides? Social Media, Ideological Extremity, and Affective Polarization in the Multi-party System. *Social Media + Society*, 11(4).
- 23 Levy, R. (2021). Social media, news consumption, and polarization: Evidence from a field experiment. *American Economic Review*, 111(3), 831-870. <https://doi.org/10.1257/aer.20191777>
- 24 Maloney, W. F. (2004). Informality revisited. *World Development*, 32(7), 1159-1178.
- 25 Mansour, H., Medina, P. y Velásquez, A. (2022). Import competition and gender differences in labor reallocation. *Labour Economics*, 76, 102149. <https://doi.org/10.1016/j.labe-co.2022.102149>



- 26** Manunta, E., Becker, M., Easterbrook, M. J. y Vignoles, V. L. (2022). Economic distress and populism: Examining the role of identity threat and feelings of social exclusion. *Political Psychology*, 43(5), 893-912. <https://doi.org/10.1111/pops.12824>
- 27** McConnell, A. (2010). Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between. *Journal of Public Policy*, 30(3), 345-362. <https://doi.org/10.1017/S0143814X10000152>
- 28** Mondragón-Vélez, C., Peña, X. y Wills, D. (2010). Labor market rigidities and informality in Colombia. *Economía*, 65-95.
- 29** Naim, M. (2013). *El fin del poder*. Debate.
- 30** Naím, M. (2022). *La revancha de los poderosos*. Debate.
- 31** Obando, N. y Andrián, L. G. (2016). *Measuring changes in poverty in Colombia: The 2000s* (Technical Note IDB-TN-1074). BID.
- 32** Perry, G. E., Maloney, W. F., Arias, O. S., Fajnzylber, P., Mason, A. D. y Saavedra-Chanduvi, J. (2007). *Informality: Exit and exclusion*. Banco Mundial.
- 33** Pierson, P. (1996). The new politics of the welfare state. *World Politics*, 48(2), 143-179.
- 34** Sunstein, C. R. (2017). *#Republic: Divided democracy in the age of social media*. Princeton University Press.
- 35** Tinline, P. (2026). *Power failure: A new theory of power*. The Future Governance Forum.
- 36** Urrutia, M. (1991). On the absence of economic populism in Colombia. En R. Dornbusch y S. Edwards (Eds.), *The macroeconomics of populism in Latin America* (pp. 369-386). University of Chicago Press.
- 37** Valiente es Dialogar y Centro Nacional de Consultoría. (2025). *Encuesta Nacional sobre Polarización en Colombia 2025*.
- 38** Vélez-Torres, I. (2022, 1 de septiembre). *Declaraciones sobre la teoría del decrecimiento en el Congreso Nacional de Minería 2022* [Declaración pública]. La Silla Vacía. <https://www.lasillavacia.com/en-vivo/decrecimiento-minminas-causa-polemica-y-petro-la-respalda/>

