



Pensar una estructura metodológica de las políticas públicas en Colombia

Thinking about a methodological structure of public policies in Colombia

GUTIÉRREZ-OSSA, JAHIR A.¹

URREGO-ESTRADA, GLEIDY ALEXANDRA²

OSSA-HERNÁNDEZ MATEO A.³

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de reflexión

Recibido: 03/30/2023

Revisado: 05/12/2023

Aceptado: 05/18/2023

Resumen

Las políticas públicas continúan siendo presentadas como mecanismos institucionales u participativos con los cuales puede ser recuperado los espacios públicos, políticos y sociales, por tanto, el presente escrito tiene como objetivo reflexionar sobre una posible estructura metodológica en materia de políticas públicas que deben considerar las instituciones territoriales en Colombia, como municipios y departamento al momento de formular, implementar y evaluarlas. El abordaje metodológico es cualitativo con enfoque exploratorio sobre las políticas públicas y su correspondencia a una organización metodológica que permiten diferenciar su accionar. La discusión y los resultados se centró en una ruta que permita reflexionar, formular, implementar y evaluar las políticas públicas y superan el canon institucional y, por tanto, no sean sometidas a la discreción de una administración o gobierno de turno, sino a su amplia fluidez. Como conclusión se consideró que una posible estructura metodológica en materia de políticas públicas debe considerar las articulaciones de capacidades de las instituciones territoriales y comunitarias.

Palabras clave: Políticas públicas; Metodologías; Administración pública.

1 Economista Industrial, Universidad de Medellín, Colombia. Doctor en Administración Pública, Honolulu, Estados Unidos de América. Magister en Desarrollo Regional y Local. Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, Colombia. Investigador miembro del Centro Colombiano de Política Pública y Gobierno. Correo electrónico: jagogutierrez@gmail.com. ORCID: 0000-0001-8564-0397. https://scholar.google.es/citations?user=IW_BEkAAAAJ&hl=es

2 Administradora Pública de las Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Magister en Hábitat y Doctora en Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora miembro del Centro Colombiano de Política Pública y Gobierno Correo electrónico: gleidy.urrego@colmayor.edu.co. ORCID: 0000-0002-7040-0048 https://scholar.google.com/citations?user=nj3p_aUAAAAJ&hl=es

3 Profesional en Planeación y Desarrollo Social en formación, del Colegio Mayor de Antioquia. Integrante del grupo de investigación Plan D+E del Colegio Mayor de Antioquia. Correo electrónico: mateoo@est.colmayor.edu.co ORCID: 0009-0007-5866-3156.

Abstract

Public policies continue to be presented as institutional or participatory mechanisms with which public, political and social spaces can be recovered, therefore, this document aims to reflect on a possible methodological structure in terms of public policies that institutions should consider territorial in Colombia, such as municipalities and departments at the time of formulating, implementing and evaluating them. The methodological approach is qualitative with an exploratory approach on public policies and their correspondence to a methodological organization that allows differentiating their actions. The discussion and the results focused on a route that allows to reflect, formulate, implement and evaluate public policies and exceed the institutional canon and, therefore, are not subject to the discretion of an administration or government in power, but to its broad fluency. As a conclusion, it was considered that a possible methodological structure in terms of public policies should consider the articulation of capacities of the territorial and community institutions.

Keywords: Public politics; Methodology; Institutions.

Introducción

La creciente demanda administrativa, institucional y social con la cual se le ha exigido a todo hecho involucrado sobre el accionar de las administraciones públicas territoriales, agota la capacidad institucional de respuestas de las instituciones del Estado toda vez que se exige eficiencia y responder a las realidades políticas, económicas, habitacionales, culturales, urbanas y participativas de los territorios. De hecho, ha tomado carácter de figura ejemplarizante o reemplazante a la hora de nombrar las actuaciones de las instituciones del Estado como política pública, sin necesariamente determinan su vinculación a ciertos atributos que la configuran,

como los instrumentos y las herramientas para la gestión interinstitucional.

Un asunto que se aproxima a las políticas públicas aparece cuando éstas son tomadas para reflejar fortalecer una débil capacidad institucional de algún gobierno con respecto a sus funciones y quehaceres y, por tanto, lograr cooperación, colaboración y coordinación entre los diferentes actores e institucionales locales y regionales que se requieren al momento de formular, implementar y evaluar las políticas públicas.

En tal sentido, el papel de herramienta de trabajo crecientemente cumplido por las políticas públicas ha dificultado el interés por ampliar la estructura académica y teórica que resguarda a este campo de conocimiento. Si bien, gran parte de sus bases se encuentra en las postulaciones provenientes de diversas disciplinas. En este ejercicio, las políticas públicas buscan y definen los productos alcanzados por cuenta de las acciones institucionales y funciones del aparato estatal, consumado con la posible generación de valor que pueda provocar la fluidez sinergias territoriales.

El abordaje metodológico del presente artículo es cualitativo con enfoque exploratorio y reflexivo sobre las políticas públicas y su correspondencia con una organización metodológica, al paso con su proliferación, se está presentando una forma de amalgamamiento con otros preceptos que no permiten diferenciar su accionar. Es decir, en ningún caso, la mezcla analítica y disposición instrumental a las que son sometidas las políticas públicas les resta carácter. Para entender estas circunstancias, primero, es necesario reconocer de ellas, el carácter social e institucional conforme a los escenarios en que son postuladas. Segundo, considerar una posible ruta metodológica en las que terminan adscritas y, por último, una rúbrica interpretativa de las mismas, para evitar sesgos frente al actuar institucional o por disposiciones ancladas.

El artículo está constituido por los siguientes apartes frente a los elementos aquí mencionados: En primer lugar, se aborda el carácter social e

institucional de las políticas públicas. En segundo, Una posible ruta metodológica de las Políticas Públicas en Colombia, y como tercero, una posible ruta metodológica de las Políticas Públicas en Colombia. Finalmente, los elementos, estructura y fundamentos de las políticas públicas frente a las instituciones públicas, el alcance y entorno de las políticas públicas frente a los propósitos territoriales y las conclusiones.

Marco teórico

El carácter social e institucional de las políticas públicas

Las políticas públicas continúan siendo presentadas como mecanismos institucionales u participativos con los cuales puede ser recuperado los espacios públicos, políticos y sociales o profundizar las funciones que el Estado en su funcionalidad u operatividad no alcanza a cubrir o desarrollar. Las políticas públicas no están para convertirse en acervo señalador de los aciertos o desaciertos que se cometen dentro y fuera del Estado. Están para auspiciar la maximización de los excedentes sociales que se crean cuando estas son entendidas como el fortalecimiento de las instituciones comunitarias y estatales mediante acciones de planeación participativa llevada a la acción pública (Pineda, 2007). En especial, las políticas públicas requieren de un enfoque que revitalice un sistema de actores y relaciones territoriales y supere la visión de corte burocrático y de privatizaciones de bienes y servicios públicos, al respecto indica Roth (2002):

El carácter práctico y a la vez teórico del enfoque denominado análisis de las políticas públicas hace que el centro de interés de los analistas, independientemente de su orientación política, esté fuertemente determinado por las problemáticas políticas dominantes el momento: de las dificultades del modelo de bienestar en los años sesenta y setenta (déficit de resultados), pasaron a su crítica en la década de los años ochenta (corporativismo, burocratización) ya al respuesta neoliberal en los años noventa (privatizaciones) (s.f).

Las políticas públicas reclaman una identidad mucho más clara como cuerpo teórico-práctico, pero igualmente, cuando se entremezcla con una interdependencia organizacional institucional-ciudadana que tiene como reto poner a confluir intereses, necesidades y objetivos en función de una problemática pública. Aún es una prioridad continuar depurando el proceso de demarcación e ilustración de las políticas públicas como un instrumento más, sino como el basamento para modernizar el accionar del estado en y desde lo local, que sí bien es compleja, tiene una dimensión tácita para garantizar la sustentabilidad social de las decisiones públicas. Sostiene Cuervo (2007):

La vocación de la gran mayoría de las políticas públicas formuladas por los gobiernos es la de transformarse en políticas de Estado para asegurar su continuidad y sostenibilidad. Buena parte del déficit de políticas públicas, en el caso colombiano, está en la constante renovación del instrumental del gobierno, de los objetivos y de las metas, lo que hace que grandes temas como el de la inseguridad, la desigualdad y la pobreza no terminen nunca de resolverse por falta de acciones estratégicas de mediano y largo plazo con alto nivel de consenso, por falta de políticas de Estado (p. 84).

No obstante, pese a la vocación de las políticas públicas como base para generar cambios, prevalece una holgada contrariedad cuando se trata de explicar lo que significa el discurso y teoría de las políticas públicas en disputa con el espacio y lugar para recrearlas o aprehender de su implementación. En ciudades grandes el fenómeno de las políticas públicas termina siendo confundido por las acciones y labores premeditadas por las administraciones públicas, dislocando el sentido de trabajo en conjunto con lo público, lo comunitario y lo institucional de lo que también hace parte la administración. Entonces el sentido de las políticas públicas está en la rigurosidad social e institucional al momento de identificar las problemáticas territoriales que comprenden un análisis de legitimidad institucional, relaciones de poderes, acceso a recursos físico, sociales políticos, de información y financieros, al igual que comprender las necesidades e intereses. Señala Cirera (2005):

Cualquier tipo de política o actuación pública parte, o debería partir, de un análisis riguroso de la realidad: problemas y necesidades, y causas y consecuencias de los mismos. Sólo a partir de la correcta identificación de estas variables es posible proponer objetivos y medidas que contribuyan a su superación...De esta forma, la existencia de un diagnóstico claro donde se presenten explícitamente las potencialidades y estrangulamientos del área objeto de intervención y su traslación a objetivos e instrumentos, es un requisito esencial para asegurar a priori el éxito de la intervención (p. 3)

En relación con lo anterior, la rigurosidad de la realidad toma un papel fundamental ya que, una vez las políticas públicas se configuran hacia la resolución de un problema público, esta también debe ser solida a la hora de disminuir la incertidumbre tanto de la realidad, como de lo que se quiere planificar en pro del bienestar y el bien común. Además, esta robustez en los datos aporta a la constitución de una “verdad” más coherente y objetiva de la realidad, como se plantea desde Roth:

la reducción de la incertidumbre implica el conocimiento previo de la situación y por tal razón el esfuerzo de planificación necesita el desarrollo y perfeccionamiento de los instrumentos de recolección de datos e información. Los expertos pueden así jugar un papel fundamental en la predeterminación o la orientación de decisiones por los postulados y las hipótesis sobre los cuales descansan sus modelos. Acoger un modelo implica aceptar un marco normativo coactivo como «verdadero» que va a orientar y limitar tanto los debates como las alternativas de soluciones posibles para el decisor político. Por lo tanto, un plan por necesidad de coherencia global no puede sino expresar una cierta racionalidad entre otras posibles. (2002, p.80-81)

El marco de comprensión de las políticas públicas está caracterizado por un sentido democrático que se instala en la gobernanza como una capacidad social, política e institucional entre los actores que comparten una problemática y un territorio, también como lo indica Martín et al (2013) abarca procesos, mecanismos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos, la comunidad y los grupos articulan sus intereses, acuerdan sus diferencias, ejercen sus derechos y se compromete hacer parte de un sistema de

roles y obligaciones. De este modo, el carácter social e institucional de las políticas públicas tiene implícito la articulación y cohesión de los actores territoriales para establecer acuerdos y alianzas para luego concretar agendas públicas de transformación y desarrollo local.

Como se menciona, esa articulación de los distintos actores debe constituirse una vez, el sentido de la Política pública es la resolución de un problema público, el cual atenta o desestabiliza los intereses o estabilidad del bien común, es por tanto que la participación de los diversos actores aunado el estado, configura una resolución de la problemática, donde esta debe revertirse y no administrarse con principios de flexibilidad, estructura metódica y participativa Astorga & Facio, (2009)

En este sentido, las políticas públicas como indica en Muller (2010) se suscriben a la escuela del public policy, por tanto, centran su preocupación en la configuración y puesta en marcha de las decisiones políticas-sociales y, desde luego, analizar la acción pública, privada, social-comunitaria mediante supuestos como la pluralidad de los poderes y recursos que se distribuyen desigualmente, mediante procesos decisionales que se buscan resultados colectivos.

Bajo lo antes mencionado es de alta relevancia comprender que la administración pública presenta una tendencia que va en aumento hacia lo público- privado y Público social, donde los actores aliados con el estado (Sector privado y social) hacen parte de un interés participativo por las políticas que rigen y buscan la resolución de problemáticas que a todos incluye:

Gobernar de acuerdo con política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de los contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ellos, ni pasivos ni unánimes. Política Pública no es sin más cualquier política gubernamental” (sáenz, 2010, p. 155)

De ahí que una manera de congraciarse los resultados de las políticas públicas es cuando estas pasan de la atomización momentánea fruto de

la estancia o el poder que las crea a permanecer y enaltecer la gestión institucional y comunitaria con carácter imperativo de obtener alcances mucho más de los esperados sobre los erigidos en principio. Cuando estas sobreviven al paso del tiempo y se convierten en fenómenos transversales de otras experiencias y realidades, las políticas públicas logran absoluta plenitud, y de allí, es cuando se corroboran los espacios en los que éstas deben ser ilustradas.

Discusión

Una posible ruta metodológica de las Políticas Públicas en Colombia

Hay un tema aplicado y magistral poco tratado en la evolución de las políticas públicas en Colombia, referente a los elementos que las distinguen desde el orden del Estado-Nación (Bavaresco, 2003) de las de corte Gubernamental (Valencia A, 2011). Este hecho, ha conllevado para que no sea fácil diferenciar una política pública estatal de una gubernamental en Colombia y, de hecho, se presenten alteridades en la discrecionalidad de la una y, el revisionismo de las otras respectivamente (Aguilar, 2014) y que, en ocasiones, se presenten ambigüedades sobre lo que implica engendrar una de otra (Valencia & Álvarez, 2008).

En consecuencia, no son claros los aspectos, elementos o enfoques que acompañan a las políticas públicas estatales (Oszlak, 2008) a diferencia de las gubernamentales (Ohmae, 1995), dejando un vacío en lo que implica generar políticas para preservar los preceptos de Estado-Nación de un lado, y de otro, la maniobrabilidad gubernamental – territorial en Colombia (Velázquez y Pérez, 2010), en donde ambos son necesarios para la durabilidad del contrato social interno y el contractualismo externo (Dávila, 2011).

En Colombia, los avances han sido significativos en cuanto a lo que constituye para el Estado velar por la población, el territorio y la soberanía a través de sus dos formas de organización (Tezanos, 2008), como lo son: 1. Los

organismos del Estado y 2. Las Ramas del Poder Público. Asimismo, frente a lo que compete a la Nación de cara a la custodia de la noción política o (jurídica – política) y de la noción cultural o (socio – cultural). La primera como administrador referente del Estado y la Nación, como base de la sociedad. De igual manera, se presentan avances en cuanto al papel del Gobierno en la administración que hace del Estado por la vía de los planes de desarrollo y los programas de gobierno, para que este pueda refrendar el contrato social de la Nación. Sin embargo, no ha sido posible que todo esto contribuya para establecer los enfoques de políticas públicas desde el Estado-Nación y lo propio, para lo que concierne al papel Gubernamental (Roth, 2007).

En suma, el liderazgo del Banco Mundial (BM); del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el FMI, al tomar bandera todos ellos de las directrices de política pública internacional (BIRF-BANCO MUNDIAL, 2018) han exacerbado el interés por materializar los enfoques de estas desde el Estado-Nación en consecuencia de los relacionados con los Gobiernos Nacionales (Sánchez, 2016).

En el caso de Colombia, ello implica precisamente postular la línea de base de los enfoques de políticas públicas desde el orden del Estado-Nación a la par que, los enfoques de política pública de corte gubernamental, con los firmes propósitos de adherirse a las directrices emanadas de dichos organismos, buscando complementariedad entre los enfoques y para refrendar el contrato social del Estado-Nación en Colombia, que ha sido varias veces expuesto como relación fallida o en proceso de construcción (Vallés, 2000).

Frente a lo planteado, la propuesta de formación se centra en dos tipos de preguntas para el caso colombiano: En primer lugar, como pregunta central, se extiende la siguiente: ¿Qué elementos se requieren para la formulación de la línea de base de políticas públicas con Enfoques

del orden Estado-Nación y los consecuentes con el de corte transversal gubernamental en Colombia? De esta, se derivan las siguientes complementarias: 1. ¿Qué estructura se requiere para la línea de base de las políticas públicas del orden de Estado-Nación y de las políticas públicas del Gobierno-Nacional? ; 2. ¿Cómo pueden explicarse las políticas públicas con enfoques de orden Estado-Nación y las de enfoques de corte Gubernamental y, el grado de reciprocidad entre ambas?, y 3. ¿Qué los enfoques de las políticas públicas del orden Estado-Nación y las del orden Gubernamental, en materia del deliberado Contrato social en Colombia?.

Por tal razón, es importante advertir el desconocimiento de metodologías dispuestas para la elaboración de referencias de políticas públicas como la teoría de competencias, problémica o sistémica para asumir la elaboración de un ejercicio de las características que esto exige. Analiza Sutcliffe y Court, (2006):

Es importante reconocer que, en cada etapa del ciclo de la política, diferentes factores afectan a las políticas. Esto ocurre tanto a nivel individual, por ejemplo, en términos de la propia la experiencia, la pericia y el juicio del político; y a nivel institucional, por ejemplo, los incentivos, los intereses y la capacidad. También hay un número de limitaciones que restringen la incidencia de la evidencia en las políticas públicas, por ejemplo, la presión para procesar la información rápidamente. La formulación de políticas no es ni objetiva ni neutral: es un proceso intrínsecamente político (p. 4).

De acuerdo con lo anterior, las políticas públicas se establecen a partir de una metódica que se divide en primera instancia en las siguientes bases o fuentes para crear conocimiento: 1. En los Métodos Científicos, según las denominaciones (UNESCO y/o ISBN) compuesto en primer lugar por el Método cartesiano, lógico o racional desplegado desde las ciencias básicas o exactas. Luego, desde las Ciencias de la Complejidad caracterizada por las áreas, ciencias o disciplinas destinadas para la creación de conocimiento aplicado desde las ciencias humanas y sociales, para finalmente, hacer uso de las Ciencias, la Tecnología y la Innovación (CTeI), en las que los

blockchain, la ciencia abierta, la computación cuántica y la singularidad tecnológica entre otras, hacen posible que la ciencia cumpla el cometido de Ciencia, Tecnología y Sociedad, es decir, que sea no solo transferida sino trabajada con la sociedad civil y la población. Los métodos aquí cumplen el papel de fuente primaria para poder materializar la línea de base. Expresa Feinstein (2007):

La evaluación pragmática de políticas públicas no se limita a preconizar la utilización de un solo método o enfoque; rechaza el fundamentalismo metodológico buscando, en cambio, el método adecuado a las circunstancias, alineándose con el principio del rigor apropiado. También es pragmática porque enfatiza el uso de la evaluación, sin darlo por descontado y adoptando un papel activo para promover la difusión y aplicación de las evaluaciones de políticas públicas (p. 29-30).

Por tanto, la ruta metodológica de las políticas públicas parte de una Línea de Base de las con Enfoques de Estado Nación que tiene como premisa el estructurar una base datos con la cual establecer indicadores, para hacer seguimiento inicial, durante y al finalizar el objetivo planteado por las políticas públicas del orden Estado-Nación. Parte del reconocimiento general del tema de política pública por la vía del entorno o del contexto, luego, pasa a la fase de evaluación y medición, para finalmente, desplegar una batería de bases de datos con los cuales poder no sólo mejorar las políticas públicas en la marcha, sino dejar datos e información para las que vienen. El siguiente esquema 1 nos sitúa en una ruta de antecedentes de la línea base para comprender y establecer una ruta metodológica en materia de formulación e implementación de política pública.

Dado su alcance, la Línea Base para políticas públicas permite demostrar que se tiene la capacidad de diferenciar las políticas públicas del orden estatal de las de corte gubernamental. No obstante, requiere de una capacidad y articulación social y comunitaria a fin de tener trascendencia y visibilidad, dado que se surte de estas últimas para considerar si efectivamente tienen un alcance superior al gubernamental, necesario para refrendar los compromisos del Estado – Nación.

Esquema 1. Estado del arte: Línea de Base de políticas públicas

Línea de Base de Políticas Públicas con Enfoques de Estado Nación como diferencial de las Políticas Públicas de corte Gubernamental en Colombia	
Qué	Se asume que toda acción del Estado-Nación es política pública y prevalecen ideas basadas en los enfoques (Roth, 2007) particularmente fundados en preceptos teóricos; otros en la capacidad Managerial y de Gestión (Varela, 2005; Oszlak, 2008) y, en la razón de ser del Estado (Sánchez, 2016.). A su vez, se plantea la construcción permanente de la relación entre el Estado – Nación, Acemougli y Robinson (2012) exponen los orígenes por los cuales fracasan las Naciones y finalmente, se planten que definitivamente existen Estados fallidos o fracasados, hecho que pone en evidencia la fragilidad de la relación Estado-Nación. Sin embargo, queda para el análisis la posibilidad de considerar el perfil de los enfoques de las políticas públicas desde los elementos que componen al Estado-Nación, y de las consecuentes en virtud de la consecución del Gobierno-Nacional.
Por qué	
Para qué	En Colombia, la dinámica de las políticas públicas viene siendo auspiciada por el afianzamiento del contexto de los Derechos y Derechos Económicos, Sociales y Culturales para la Vida, auspiciados por la ONU; seguido del Conpes 3816 de 2014 sobre Marco de Impacto Normativo o Mejora de la Ley, promovido por la OCDE a la par que por el Banco Mundial con la Ley de Gobierno Abierto o de Transparencia y Acceso a la Información (Ley 1712 de 2014); A su vez que con las Leyes de la consulta previa (Ley 21 de 1991 (Sentencia SU-039/97); la Ley de la Línea Negra; (Decreto 1500 de 2018) y gobernanza de la tierra, entre otras. Sumadas todas al interés presentado por el BID para partir de los estudios de casos o de evidencias exitosas en materia de políticas públicas para sopesar al gobierno y al Estado-Nación.
Cómo	El componente metódico de la Línea de base para la consecución de la propuesta investigativa estriba en la combinación de métodos y metodologías. En primer lugar, los métodos tendrán como soporte al diseño no experimental –complejo- a su vez que al método cuasiexperimental –CTel- y finalmente con el método experimental – racional-. Como segundo, las metodologías estarán contempladas desde el Working paper, luego el estudio de casos; el Análisis de Impacto Multicriterio, el Designing Process; La Metodología Delphi, el Panel Data, De Prospectiva y las Técnicas Econométricas. Finalmente, como tercero, pasar a construir las políticas públicas por la vía de la evaluación financiera de proyectos, de marco lógico su planificación, para finalmente, entrar a focalizar la política pública obtenida bajo la óptica de las políticas públicas con enfoques de Estado-Nación.
Para quién	En cuanto a la agrupación de los enfoques de las políticas públicas con enfoques de corte Gubernamental-Nacional, estos responden a los enfoques de derechos, jurídicos, poblacional y territorial. El primero corresponde a las consideraciones planteadas en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), en tanto, el enfoque jurídico agrupa al Derecho Formal o Pirámide de Kelsen y los criterios auxiliares, a su vez que el Enfoque poblacional corresponde a las prioridades de los grupos de individuos, colectivos, diferenciales y etnográficos entre otros, a la par que al final se encuentra el enfoque territorial que atiende problemáticas de naturaleza ambiental, ecológica, ordenamiento y planeación territorial, manejo y explotación de recursos naturales. Más que una novedad ensimisma, la idea es mostrar las políticas públicas están igualmente al servicio del Estado - Nación.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las metodologías, como segunda fuente de información, se recurre a la capacidad analítica, de estudio y modulación que poseen los laboratorios, Observatorios y Tanques de Políticas Públicas a través de los cuales se intenta tomar evidencias, resultados y propuestas de los centros dedicados a la formulación, evaluación y monitoreo de las Políticas públicas. En cada

una de ellas, se revitaliza la esencia de lo participativo en cuanto a los espacios sociales e institucionales en donde se genera conocimiento en los campos de estudio de las políticas públicas. Seguido de ello, igualmente se tendrá en cuenta la proyección de estas por la vía de la sociedad civil y el trabajo de campo basados en el conocimiento e investigación en torno a problemáticas territoriales-locales.

Por tanto, la Tabla 1 nos ilustra una ruta metodológica de las políticas públicas.

Tabla 1. Ruta metodológica de Políticas Públicas

Fases del proceso de la política pública	Preguntas que plantea el análisis de las políticas públicas
1. Definición del problema	¿Cuál es el problema? ¿Cuáles son sus dimensiones?, ¿Cuáles son las causas del problema?, ¿A quién afecta y en qué medida? ¿Cómo evoluciona el problema si no actuamos sobre él?
2. La formulación de las alternativas a la solución del problema	¿Cuál es nuestro plan para solucionar el problema? ¿Cuáles deben ser nuestros objetivos y prioridades? ¿Qué alternativas existen para alcanzar esas metas? ¿Qué riesgos beneficios y costos acompañan a cada alternativa? ¿Qué alternativa produce los mejores resultados con los menores efectos negativos?
3. La elección de una alternativa	¿Es viable técnicamente la alternativa seleccionada? ¿Es viable políticamente la alternativa seleccionada?
4. La implantación de la alternativa elegida	¿Quién es el responsable de la implantación? ¿Qué medios se usan para asegurar que la política se lleva a cabo según el plan previsto?
5. La evaluación de los resultados obtenidos	¿Podemos asegurar que hemos alcanzado los objetivos? ¿Qué criterios hay que tener presente para evaluar los resultados de la política? ¿Podemos decir que la política ha sido justa?

Fuente: Adaptado (Tamayo, 1993)

De este modo, se hace necesaria la consulta a los centros de políticas públicas que tendrán como propósito la revisión de información e insumos empelados en la formulación e implementación de las políticas públicas en las que podrían ser del orden Estado-Nación, y más aún, conocer la orientación de las políticas públicas de corte gubernamental, metodologías que juegan un papel crucial para la interacción que requiere la línea de base.

Elementos, estructura y fundamentos de las políticas públicas frente a las instituciones públicas

Es de resaltar que el propósito de las políticas públicas está configurado para congraciarse a las comunidades y grupos con las instituciones por medio del acceso y balance que debe existir entre ambos como reproducciones sociales y, con ello, buscar una rúbrica interpretativa de las mismas en la cual se busque mostrar la coherencia entre la posición institucional y la condición individual de quienes comparten el interés por el bienestar o el status.

De este modo, disciplinas como el análisis territorial, las ciencias políticas, el derecho, la economía, la psicología, y la sociología amplían el horizonte de elementos sobre los cuales ellas pretenden contextualizarse. Uno de los aspectos resaltados para acusar la falta de identidad teórica de las políticas públicas, es explicado por cuenta la multipolaridad de sustratos que toma para contextualizarse o definirse. Aunque no es claro si esta situación puede catalogarse de dicha manera y que, por el contrario, pueda representar la oportunidad que tanto se ha esperado para enmarcar un contenido mucho más didáctico de las políticas vía la conjugación de diferentes conocimientos, a la espera de que su fundamentación teórica aparezca en esencia.

No se ha llegado a un consenso claro, en cuanto al límite y el trabajo conjunto que se pudiese desarrollar con ambas. Si bien, para algunos resulta contraproducente ir en contra de las posturas ideológicas, otros, advierten de la desaparición o perversión de las políticas públicas, cuando es la política quien asume el ejercicio influyente, mas no coparticipe. Igualmente ha sido manifestada la concurrencia de la política como campo de aceptación o dilación para el desarrollo de las políticas públicas.

Diversos ángulos han servido de disputa para enaltecer o envilecer el papel de las políticas públicas conforme es permeada por diferentes disciplinas. Si la economía la apremia, se asume una posición utilitarista o maniquea, si es sociológica, se habla de sectorial o sesgada, si se trata de una perspectiva epistemológica se habla de una posición ideológica o preestablecida, si es dogmática o purista se asume que tiene visos legales o normativos. Son estos reparos los que permiten depurar el concepto y sentido que se pretende dar a las políticas públicas. Plantea Roth (2008):

En la medida que se reconoce la dificultad, si no la imposibilidad, de fundamentar científicamente todos los aspectos de las políticas públicas, resulta indispensable reconocer el carácter retórico que se encuentra inscrito en una política. Es de anotar que, históricamente, la retórica se desarrolla en el contexto de regímenes políticos que comportan alguna forma de institucionalidad democrática y se muere en momentos de regímenes autoritarios (p.87).

Es el estado de ilustración percibido por parte de la estructura de las políticas que engrandece aún más la posibilidad de definir un panorama académico para su propia concepción; Es la gran razón de la provocación a la que ha estado expuesta la fundamentación de las políticas públicas, por cuanto, uno de sus grandes propósitos, es contribuir al restablecimiento del papel institucional como medio, pero más allá de esto, para devolver la capacidad y complementariedad de acciones y funciones entre todos los agentes o sujetos.

Cuestiona Lahera (2004):

¿Qué es una buena política pública? Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados (p.8)

Se encuentra la opción de convertirse en una razón para el Estado recomponer el quehacer de las instituciones a su cargo y de la operatividad con fines de coparticipación de las entidades o gremios creados desde diversas figuraciones, pero que al final terminan por generar algún tipo de nexo con cualquier estructura que represente la institucionalidad pública o que de ella se desprendan las labores que son de tutela exclusiva del Estado o para el cual este se empeña en ofrecerlas. Aporta (Varela, 2005):

De acuerdo con la perspectiva analítica aquí asumida consideraremos cinco grandes estrategias de política...Son ellas: 1) El desmonte del Estado empresario o empresarial; 2) la promoción de la competencia y la liberación de la política económica y social; 3) las reformas políticas propiamente dichas, principalmente las laborales, incluyendo cuestiones vitales en el campo de la seguridad social; 4) las políticas de descentralización, en especial las de transferencia de competencias, responsabilidades y recursos desde el nivel central del Estado, a las regiones y las localidades; y, en último lugar, 5) el emprendimiento de numerosas transformaciones organizacionales de la estructura y la funcionalidad del Estado (p.259).

Lo anterior no permite establecer que una rúbrica interpretativa de las políticas públicas se ha sido dirigido y advierte del equilibrio que debe existir entre la naturaleza de las pretensiones definidas en su amparo con los agentes y la capacidad institucional para lograrla. Es decir, que todos en general hacen parte de la consumación de las políticas públicas como un hecho que vacía el estado relacional entre los diferentes sujetos que tratan por encausar los fines y funciones de los Estados con las disposiciones y recursos para alcanzarlos.

Las políticas públicas constituyen el mecanismo de autoevaluación por el cual las instituciones y los sujetos que participan en diversos escenarios cumpliendo labores de Estado, pero igualmente institucionales, sirven a quienes reciben cualquier tipo de contraprestación no solo el contenido estricto de estos sino una amalgama de posibilidades que convierten a la políticas, como un ejemplo en el cual, las actividades que provienen de los estados, igualmente, pueden

ser servidas por cualquier institución que su vez entienda las razones de Estado, pero que con su saber las canalice de forma tal que puedan ser irradiadas en diferentes contextos. Sostiene Ortigón (2008):

En consecuencia, la política se desenvuelve dentro de un juego de múltiples actores, con diferentes capacidades, jerarquías, espacios, condiciones, equilibrios y fuerzas de poder. Todo ello, ceñido a un marco institucional sistémico o de equilibrio general. Así, el comportamiento de los actores con sus roles, incentivos y restricciones -dentro de un contexto institucional determinado- trata de combinar elementos, señales y proporciones para producir frutos intangibles y tangibles como estabilidad, bienestar, calidad en la educación y un ambiente propicio para la innovación y la productividad (p. 57)

En esencia existen dos referencias básicas que hablan del tiempo de formación al que ha obedecido la construcción de las políticas públicas con referencia al modelo europeo (Alemania, España, Francia e Inglaterra) y el norteamericano de Estados Unidos, espacios académicos en los que la consolidación de estas encuentra su punto máximo. Contrario a lo que sucede en América Latina, en donde las políticas públicas es el benjamín de los temas públicos y sociales, ajeno a la tozudez y vigorosidad puesta en ellas en otras latitudes.

Alcance y entorno de las políticas públicas frente a los propósitos territoriales.

La traza para interpretar el sentido de las políticas públicas es dada por el Estado central, en cabeza de los gobiernos de turno el planteamiento que disponen con respecto al plan de desarrollo es la dirección a la que se debe apostar cuando se trata de conocer e impulsar los designios estatales hacia la incubación del mismo ciclo en lo territorial. No obstante, él también se encuentra expósito para que sus postulaciones y aducciones de política tengan pasajes o raíces enmarcadas dentro de las políticas públicas.

El estudio sobre el tema de las políticas públicas que ha sido cubierto por el Estado central e inclusive el territorial en cabeza de las gobernaciones, ha privilegiado la discreción de la política o el concurso de los partidos políticos para que esta sea visible en las localidades, suceso que recrea la denominación de políticas públicas de orden estatal, que por reflejo ante las funciones del Estado resultan poco evidentes, paradoja que muestra la transformación que debe hacer éste para que sus pretensiones en políticas, no sean contrarias a los lineamientos de políticas públicas que decida vislumbrar.

La composición local ha gozado de múltiples privilegios que le ha permitido convertirse en el escenario natural para la germinación de políticas públicas. Sin embargo, su prolífica aparición raya con el manejo que se hace de carácter evaluativo sobre el quehacer del Estado, y no como una figura complementaria a las labores que este realiza, más aún cuando el conducto regular que tienen todos los estamentos deben ser entendidos bajo las directrices del plan de desarrollo nacional con observancia en lo local para evitar alguna dislocación del proceso. Argumenta Boisier (2003):

El enfoque territorial corresponde a la referencia explícita sobre el territorio como un espacio activo en el cual se conciben, se imaginan, se diseñan y se materializan acciones. La territorialidad se manifiesta en la disposición de los asentamientos humanos en la geografía, las redes de infraestructura y comunicación, las actividades económicas, las redes urbanas y en las redes culturales (p. 11).

El ejercicio de aplicación es además de caustico y gaseoso, totalmente diferente en cada momento en el que se pretende construir, mas no significa que no pueda ser estructurado o continuo. Para este caso se infiere sobre las políticas públicas como la capacidad de respuesta que por encima de las disposiciones legales o del carácter impositivo que determina las acciones que con respecto a la planeación debe darse desde las localidades.

Las políticas públicas han recibido toda suerte de denominaciones que les ha permitido obtener un contexto amplio que le ha valido claramente su distinción en muchos casos y en otros, presenta un amplio desdibujamiento que en muchos casos interpela su quehacer. La base conceptual explicada por diversos autores de manera ingente no es equivalente al esfuerzo que generalmente se requiere por parte de todos para atender significativamente las razones y sustentos que hacen posible la elaboración de iniciativas acompañadas de la premisa de las políticas públicas.

El alcance al cual ha sido presupuestado la política pública tiene como foco el contribuir para que las manifestaciones de orden institucional estatal o poblacional tengan asiento como actores directos en las manifestaciones que tengan como base el apoyar el quehacer del Estado como actor de políticas públicas al igual que de la ciudadanía como coparticipe de dicha mención, por cuanto, ajeno al lugar que ocupen en cuanto a la referencia institucional que tengan sobre ellas.

El orden complejo en que está se presenta, manifiesta directamente que no pueden ser llevadas al estado de cosificación que en no pocas ocasiones se ha querido llevar a las políticas públicas. En ellas, se procura el acierto institucional pero que igualmente el mayor valor agregado lo reciba la población. Las políticas públicas deben ser asumidas como el balance idóneo para la evaluación de la gestión de la administración y las instituciones públicas, en la medida en que la población no sólo sea visto componente de estas, sino que con ellas sea posible una evaluación directa del desempeño arrojado por las iniciativas arropadas en las políticas públicas. Concluye Revéz (2007):

El desarrollo multidimensional requiere de la sinergia del conocimiento multidisciplinario y de la acción pública y privada, que unifique varios frentes, jurisdicciones y órdenes de resolución: el del desarrollo mismo, o sea la economía política, las ciencias colaterales duras y psicosociales para dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos, las empresas, los Estados-Nación y la globalización (p. 35).

Es importante que las políticas públicas sean postuladas como estructura de capacidades en las que, con cada medida puesta en marcha, se pueda demostrar que estas pueden terminar en manos y dirección de la población objeto de las políticas, toda vez, que uno de los principios de estas es que no solamente gocen con el acompañamiento de los ciudadanos al momento que emerge, sino que estos terminen siendo con el tiempo los herederos naturales del proceso. Este resultado, muestra además el componente de formación que debe garantizar la política pública como principio de gestión para evitar ser confundida con programas de naturaleza asistencial de las instituciones.

Conclusiones

Es pertinente comprender que la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas en Colombia tiene un componente metodológico, en tanto que facilita bienes y servicios acordes con las capacidades administrativas y fiscales instaladas en las administraciones públicas. Es de resaltar que, la política pública es de largo plazo y orienta, en materia estratégica y en programas, la planeación local a través del Plan de Desarrollo. Dicha orientación se enmarca en la visibilidad que está sujeta a la definición de un marco pedagógico que se base en una relación institucionalidad sociedad que revitalice su quehacer por encima de intereses políticos que tratan de contemplarla desde diversas vertientes. La búsqueda de respuestas sobre el contenido no solo teórico sino metodológico debe proveer a las políticas públicas de un sistema de conocimiento que posibilite los aprendizajes de experiencias y propuestas exitosas.

El diseño interno y propio que reclama la elaboración del marco de referencia de carácter exclusivo de las políticas públicas viene igualmente sopesado, por el escenario de relación social que pretende darse a todo elemento llamado de base o fundamento en la política pública. Dicha relación social también es institucional y debe contrastarse con la capacidad estatal y

comunitaria para que sus preceptos sean asumidos como aporte a la gobernanza local cuando aparecen las agendas ciudadanas o comunitarias que intervienen a buena hora en la evaluación de las políticas.

La base de fundamentación para que la política pública tenga un norte asertivo y un sentido de dirección correcta está prevista, en la medida en que los actores participantes de ellas, puedan definir y tomar otras realidades distintas, en la medida del avance de los proyectos o propuestas de políticas, en las que con el tiempo no solo vea reflejarse el acogimiento por parte de la sociedad de ellas sino de la capacidad de abanderamiento para de manera jerárquica contribuir a la proyección plena de cada agente y sujeto participante en el desarrollo de dichas políticas.

En tal sentido, pensar en una posible estructura metodológica en materia de políticas públicas que deben considerar las instituciones territoriales en Colombia tiene como base la generación de confianza en las actuaciones institucionales y la capacidad ya instalada en las comunidades en cuanto al conocimiento y gestión de sus propias realidades territoriales. Por tanto, la ruta a seguir es dada no solo en identificar problemáticas, el sistema de actores y relaciones, la oferta institucional alrededor de la problemática común identificada, los recursos, los mecanismos y estrategias de financiación y, por último, el análisis de alternativas que requieren la implementación de metodologías de manejo y procesamiento de datos como árbol de problemas, análisis multicriterio y método Delphi.

De igual manera, esta ruta requiere la incorporación de enfoques al momento de formular implementar y evaluar la política como es el enfoque de derechos, enfoque poblacional y enfoque territorial. Dicha ruta establece que los tres momentos de la política pública como: formulación de identifique el problema, sistema de actores y relaciones, alcances, beneficiados, objetivos enfoques, los programas o la parte estratégica mecanismos y las estrategias de financiación. En cuanto a la implementación este

la gestión social, la oferta institucional alrededor de la problemática común identificada, los recursos, la articulación institucional visible en matriz de intervención, y para la evaluación, debe incorporarse la implementación de indicadores que permitan el manejo y procesamiento de datos y alcances que también deben estar en los dos momentos anteriores.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D y Robinson, J. A. (2012). *Por qué fracasan los países*. (M. García Madera, Trad.). Nueva York: Crown Publisher.
- Aguilar, L. (2014). Política Pública: Una Mirada al Presente y al Futuro (Public Policy: An Overview to It's Present and It's Future). *OPERA* No. 12, 31-612012. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2388180>
- Arroyave A., S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *FORUM (I)*. Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia.
- Astorga, C. R., & Facio, M. A. (2009). ¿QUÉ SON Y PARA QUÉ SIRVEN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS? (J. C. Martínez Coll, Ed.) Málaga. Obtenido de ¿QUÉ SON Y PARA QUÉ SIRVEN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?: <https://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>
- Bavaresco, A. (2003). *La crisis del estado – nación y la teoría de la soberanía en Hegel*. Universitat Jaume I Castello. *RECERCA*. (1): 55- 80.
- BIRF – BANCO MUNDIAL, (2018). Sobre incertidumbre y cisnes negros. ¿Cómo lidiar con riesgo en América Latina y el Caribe? Informe Semestral – oficina del Economista jefe regional.
- Boisier, S. (2003). Desarrollo regional e internacionalización de las regiones. Grupo de Estudios Regionales, Universidad Del Rosario. *II Encuentro Nacional de Profesiones Internacionales “La Internacionalización de las Regiones Colombianas”*. Agosto 13, 14 y 15, 1- 11.
- Cirera, L. A. (2005). Evaluación en el diseño de políticas públicas. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 18 – 21: 1-10.

- Cuervo, J. (2007). Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental. En: *Ensayos sobre políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia, 1ª ed., Bogotá: 65-95.
- Dávila, A. (2011). *Sobre el papel del Estado Natural en el pensamiento jurídico y político de Kant*. Universidad Nacional de Colombia. 9 (147):65-88.
- Departamento Nacional de Planeación (2019). *Evaluación de Políticas Públicas. Guía metodológica para la construcción de Mapas de Brechas de Evidencia*. Disponible en: https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Evaluaciones/Mapas_Brechas_Evidencia.aspx
- Feinstein, O. (2007). Evaluación Pragmática de Políticas Públicas, *ICE* (836): 19-31.
- Lahera, E. (2004). Políticas y políticas públicas. *CEPAL – Serie. Políticas Sociales* (95):1-32.
- Ley 21 de 1991 *Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª. Reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989. DIARIO OFICIAL. AÑO CXXVII. N. 39720. 6, MARZO, 1991. PÁG. 1.*
- Martín, J., Dufour, G. Martín A., y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche. Disponible en http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/icsya-unaj/20171114040327/pdf_1260.pdf
- Medianero Burga, D. (2014). Metodología de Estudios de Línea de Base. *Pensamiento Crítico* (15): 61-082. <https://doi.org/10.15381/pc.v15i0.8994>
- Muller, Pierre (2010). *Las políticas públicas*. Traductores Jean-Francois y Carlos Salazar. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. D.C.
- Ohmae, K. (1995). *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, Nueva York, Free Press Paperbacks.
- Oszlak, O. (2008). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 4 – 7:1-26.
- Oszlack, O. (2006). *Burocracia estatal: política y políticas públicas*. POSDATA (11): 11-56.
- Oszlak, O. (1982) *La formación del Estado argentino*, Buenos Aires, Editorial Belgrano.
- Pineda, P. N. (2007). *El concepto de políticas públicas: alcance y limitaciones. Seminario de Políticas Públicas*. FLACSO, México: 1-27.
- Revéiz, E. (2007). El Estado lego y la fractura Social, *Academia Colombiana de Ciencias Económicas y Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial*, Vol III, 1ª ed., Bogotá: 1-699.
- Riaga G. S., Villa A., M. y Velasco M. (2004). *Acompañamiento de la ciencia colombiana a las políticas públicas*. Universidad del Rosario. Borradores de investigación (53): 1-39.
- Roth D., A. N., Herrera K., P. y Julio E., J. (2010). *La formación en asuntos públicos en Colombia. Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza*. Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá Universidad Externado de Colombia:1-54.
- Roth, A. (2008), Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos* (33): 67-91.
- Roth, André-Noel. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora. Bogotá. D.C.
- Roth, A. (2007). *Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico*. Universidad Nacional de Colombia. Ciencia Política (3): 6-29.
- Sáenz, r. c. (2010). POLÍTICAS PÚBLICAS. MÁS ALLÁ DEL PLURALISMO. En *Política pública* (págs. 151 -175). Ciudad de México: Grupo editorial Siglo Veintiuno.
- Sánchez, P. A. (2016). Dimensiones de la política. *Revista Principia Iuris*. 13 (26): 193-212.
- Start, D. y Hovland, I. (2004). Herramientas para el Impacto en las Políticas Públicas: Manual para Investigadores. *Westminster Bridge Road*, Londres. Instituto de Desarrollo en Países Extranjeros: 1-86.

- Sentencia SU-039/97. *Derechos fundamentales de comunidad indígena-titularidad*. En: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU039-97.htm
- Sutcliffe, S. y Court, J. (2006). Herramientas para Diseñadores de Políticas Públicas en Países en Desarrollo. Programa de Investigación y Políticas Públicas en Desarrollo 111 Westminster Bridge Road, Londres, *Instituto de Desarrollo en Países Extranjeros*:1-53.
- Tamayo, S. M. (1997). Capítulo 11. *El análisis de las políticas públicas*. Compilado por: Rafael Bañón y Carrillo Ernesto. Universidad Complutense de Madrid. Instituto Universitario Ortega y Gasset, Alianza Editores: 1-22.
- Tezanos, S. (2008). *Políticas públicas de apoyo a la investigación para el desarrollo. Los casos de Canadá, Holanda y Reino Unido*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).
- Valencia, G. y Álvarez, Y. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios Políticos*. (33): 93-121.
- Varela B., E. (2005). La transformación de la burocracia pública: Una perspectiva crítica del proceso de reforma del Estado en América Latina. Capítulo 9. En: *La mercantilización de lo público: ensayos sobre gestión y políticas públicas*. 1ª ed., Facultad de Administración: 255-277.
- Valencia, G. (2011). Contribuciones de las políticas públicas al estudio del Estado. Universidad de Medellín. *Semestre Económico* (14) 30: 87-104.
- Vallés, J. (2000). *Las políticas públicas: En ciencia política, una introducción*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Velázquez, C. A. y Pérez, G. (2010). *Las transformaciones del Estado-nación en el contexto de la globalización Política y Cultura*, núm. 34:107-127
- Vélez C., G. J. (2007). Redes de políticas públicas: una mirada estructural a la toma de decisiones estatal. En: *Ensayos sobre políticas públicas*. Universidad Externa de Colombia, 1ª ed., Bogotá: 97-127.