



**Incidencia del discurso de los Organismos Multilaterales de  
Desarrollo en la formulación de políticas públicas de empleo en  
Colombia**

**Autor**

**Paula Andrea Carreño Montoya**

**Trabajo presentado como requisito para optar por el  
título de Magíster en Estudios Políticos e Internacionales**

**Director**

**Mauricio Jaramillo - Jassir**

**Universidad del Rosario  
Facultad de Estudios Internacionales  
Bogotá D.C., Colombia**

**2023**

*A Paula Sofia, por ser la luz que me guía y mi mayor inspiración, quien me ha acompañado durante largas jornadas de estudio, y sin cuyo amor y apoyo invaluable, no habría sido posible culminar este proceso.*

*A Miguel Ángel por ser la mejor representación de un compañero de vida, por sus brillantes aportes para la consolidación de este documento, por su dedicación, esfuerzo y apoyo, no sólo profesional sino emocional, para no desfallecer en cada etapa del camino.*

*A mis mosqueteras por su absoluta confianza en mí y en lo que puedo lograr, por estar siempre ahí.*

## Tabla de contenido

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>1. La Gobernanza del Desarrollo: ¿Modelo de legitimidad instaurado por Occidente a través de los Organismos Multilaterales de Desarrollo? .....</b>	<b>7</b>
1.1. La era del desarrollo desde la visión Occidental: La gobernanza del desarrollo post segunda guerra mundial.....	8
1.2. Multilateralismo: Organismos Multilaterales de Desarrollo desde una perspectiva conceptual e histórica .....	17
1.2.1. Origen y evolución del multilateralismo .....	17
1.2.2. El Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: dos OMD con naturaleza distinta .....	25
1.3. Soft power y financiación al desarrollo: Mecanismos de injerencia en la formulación de los discursos rectores de las políticas públicas .....	32
<b>2. El análisis de discurso en el marco del referencial de Müller como técnica de investigación .....</b>	<b>39</b>
2.1. Referencial de Política de Pierre Müller.....	39
2.1.1. El referencial global.....	40
2.1.2. El referencial sectorial .....	41
2.1.3. Los operadores de transacción.....	42
2.2. El análisis de discurso como técnica de investigación.....	44
2.3. Herramientas y técnicas para el análisis de discurso .....	46
<b>3. Análisis de caso: Injerencia del discurso global en el discurso local del empleo en Colombia. Una aplicación del análisis de discurso en el marco del referencial de Müller .....</b>	<b>52</b>
3.1. Contexto: La concepción del empleo en la sociedad y su evolución en Colombia .....	54
3.2. Estado del arte: trabajos recientes que utilizan el referencial de Müller y el análisis de discurso de las políticas públicas de empleo en Colombia .....	61
3.3. Documentos para el análisis de discurso del empleo.....	64
3.3.1. Documentos del referencial global .....	65
3.3.2. Documentos del referencial sectorial.....	67
3.4. Resultados.....	77
3.4.1. Resultados sobre documentos del Referencial Global.....	78
3.4.2. Resultados sobre documentos del referencial sectorial .....	103
3.4.3. Resultados sobre operadores de transacción.....	113
3.5. Modelación a partir de diferentes estructuras para la lectura de la política pública ...	117
3.5.1. Referencial Global Banco Mundial con enfoque en Empleo.....	122
3.5.2. Referencial Global PNUD con enfoque en Empleo .....	127
3.5.3. Referencial Sectorial: documentos emitidos por el ejecutivo.....	130
3.5.4. Operadores de Transacción focalizados en empleo .....	135
<b>Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>140</b>
<b>Referencias</b>	<b>146</b>
<b>Anexos</b>	<b>158</b>

## Tabla de Ilustraciones

Ilustración 1. La era del desarrollo pos-segunda guerra mundial.....	9
Ilustración 2. Ejemplo gráfico de dispersión léxica .....	47
Ilustración 3. Ejemplo nube de palabras .....	47
Ilustración 4. Ejemplo dendrograma .....	48
Ilustración 5. Ejemplo gráfico de clústeres .....	49
Ilustración 6. El análisis de discurso en marco de referencial de Pierre Müller.....	51
Ilustración 7. Subdesarrollo: una estructura esquemática multidimensional .....	55
Ilustración 8. Informes sobre el Desarrollo Mundial 2010 - 2020 .....	66
Ilustración 9. Informes sobre Desarrollo Humano 2010-2020.....	67
Ilustración 10. Planes Nacionales de Desarrollo analizados .....	67
Ilustración 11. Leyes de la República .....	76
Ilustración 12. Proyectos de Ley radicados en el Congreso de la República .....	77
Ilustración 13. Cadenas mundiales de valor como fuentes de desarrollo .....	89
Ilustración 14. Comparativo de discursos de los referenciales.....	112

## Tabla de Gráficas

Gráfica 1. Tasa de Desempleo promedio en Colombia 2010-2022.....	59
Gráfica 2. Tasa de Desempleo promedio comparativo 2000-2019 .....	60
Gráfica 3. Dispersión léxica informes sobre el desarrollo mundial 2010-2020 .....	79
Gráfica 4. Nube de palabras corpus informes sobre el desarrollo mundial 2010-2020.....	83
Gráfica 5. Dendrograma informes sobre el desarrollo mundial 2010-2020.....	85
Gráfica 6. Clústeres categorías discurso informes sobre el desarrollo mundial.....	86
Gráfica 7. Dispersión léxica informes sobre desarrollo humano 2010-2020 .....	92
Gráfica 8. Nube de palabras corpus informes sobre desarrollo humano .....	93
Gráfica 9. Dendrograma informes sobre desarrollo humano 2010-2020 .....	94
Gráfica 10. Categorías discurso informes sobre desarrollo humano .....	97
Gráfica 11. Dispersión léxica política pública empleo en Colombia 2010-2022.....	104
Gráfica 12. Nube de palabras documentos de formulación de políticas de empleo 2010-2022.....	105
Gráfica 13. Categorías discurso local políticas de empleo 2010-2022 .....	108
Gráfica 14. Dendrograma comparativo: corpus referencial global - corpus referencial sectorial...	114
Gráfica 15. Categorías discurso global desarrollo mundial (enfoque empleo) .....	123
Gráfica 15. Categorías discurso global desarrollo humano (enfoque empleo) .....	127
Gráfica 15. Categorías discurso global desarrollo humano (enfoque empleo) .....	132
Gráfica 14. Dendrograma: referencial global (empleo) vs. referencial sectorial ejecutivo.....	136

## Introducción

La globalización, entendida más allá de una ideología, como el “...proceso histórico, económico, social y cultural en marcha que forma parte íntima de nuestra sociedad” (Castells, 1999, pág. 8), con frecuencia ha conllevado repercusiones en la justicia y equidad sobre las regiones menos favorecidas en términos económicos o industriales.

De acuerdo con Stiglitz (2007), el proceso de globalización ha brindado enormes beneficios para unos pocos y pocos beneficios para la mayoría, en particular por los diversos significados que la globalización puede tener en diferentes lugares del mundo y por la forma en que se ha gestionado por parte de los gobernantes de las naciones.

En términos generales, este proceso globalizador ha sido materializado a través de la homogeneización del concepto de desarrollo<sup>1</sup>, definido a partir de una serie de parámetros occidentales en diferentes momentos de la historia, donde se ha establecido un proyecto político, orientado por el modelo de gobernanza global post segunda guerra mundial, que brinda *características universales y condiciones deseables para todas las naciones*, sin importar sus condiciones geográficas, étnicas o culturales. Se trata, entonces, de una relación con la teoría de la dependencia de los años sesenta, en la cual, en palabras de Cuervo (2010): “El desarrollo se convierte así en una interminable búsqueda por imitar lo venido de fuera infravalorando o simplemente despreciando lo propio” (pág. 11).

En este sentido, en las últimas décadas se ha institucionalizado el concepto de desarrollo a partir del fortalecimiento del paradigma de la gobernanza global, como

---

<sup>1</sup> «el concepto de desarrollo se relaciona con la idea de futuro que se presenta como meta para el colectivo humano» (Dubois, 2000a). Citado en Domínguez y Rodríguez (2017) p.p. 8

proyecto político en pro de la cooperación internacional, particularmente desde el discurso impartido por Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMD), que buscan gestionar una serie de cambios en torno a prioridades universales definidas para alcanzar estándares de desarrollo a partir de su visión; con respecto a lo cual en Babb (2013), se plantea cómo el consenso de Washington se ha venido instaurando como un paradigma de política transnacional, en un principio porque se entendía como la posibilidad de empoderar los países subdesarrollados, pero que en la actualidad mantiene su vigencia, gracias a las reglas emanadas desde las instituciones financieras internacionales, que los países “pobres” siguen acogiendo como instrucciones directas.

Los organismos multilaterales de desarrollo han cumplido con la misión de establecer líneas de política pública que deben seguir los países con el fin de incluirse en la senda de crecimiento y bienestar, según estos conceptos occidentales. De hecho, una de las principales críticas de Stiglitz (2007) a estas instituciones financieras es precisamente el hecho de promulgar una perspectiva o línea única y específica, a partir del fundamentalismo de mercado, omitiendo las particularidades de las regiones alrededor del mundo y con una visión reducida de la sociedad, imponiendo medidas que socavan la democracia en los países emergentes y que en muchas ocasiones han agudizado las condiciones de vulnerabilidad, en lugar de solventarlas o reducirlas.

El autor también hace énfasis en que la Gobernanza mundial es el principal problema al que se enfrenta la globalización, debido a que la toma de decisiones se hace de forma aislada y por parte de las potencias dominantes, que son las principales promotoras del desarrollo desde los OMD, sin incluir, por ejemplo, ministros de trabajo de las naciones,

con lo que se ha generado una pérdida de empleos a nivel mundial, mucho más rápida que el poder de creación de puestos de trabajo.

Lo anterior suscita el interés de la presente investigación en cuanto al impacto que podría evidenciarse como respuesta discursiva dentro de la formulación de la agenda pública, particularmente en la elección de políticas públicas de empleo al interior del país. En este sentido, en un análisis del mercado laboral colombiano, efectuado por diversos investigadores del Banco de la República, se presenta un balance del contexto histórico y desafíos de este sector dentro del país y se evidencia la importancia de brindar especiales esfuerzos a la focalización de políticas diferenciadas en este campo, para lograr mejores resultados y minimizar las diferencias existentes a nivel geográfico, de movilidad de mano de obra y en general las tasas de participación en la ocupación de la población, en resumen: *“...son muchos los aspectos que se deben investigar en el nivel regional o local para explicar por qué se encuentran unas diferencias tan grandes en los indicadores del mercado de trabajo y determinar, entre otras cosas, la conveniencia de proponer y adoptar políticas particulares a ciertas regiones, ya que no todas podrían requerir las mismas prescripciones al mismo tiempo ni con la misma intensidad.”* (Banco de la República, 2012, pág. 24).

Con base en lo anterior, en la presente investigación se realiza un análisis a partir del concepto del Referencial de la Política pública de Pierre Müller, acerca de la existencia de un discurso hegemónico para el período de 2010 a 2020 desde dos Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMD): Banco Mundial (BM) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), concibiendo el primero como un discurso desde el paradigma neoliberal que condiciona la asignación de recursos a los países

*subdesarrollados* mediante la interferencia en sus políticas, mientras que el segundo se concibe como un organismo que emite discursos que brindan línea política, pero que se acogen a partir de la legitimidad de su emisor, mediante el uso del *soft power*.

Empleando métodos de análisis cuantitativo y cualitativo de discurso, se realiza una decantación de las categorías discursivas emitidas por el BM y el PNUD, asociándolas al concepto de Referencial Global (RG); a la vez que se analiza a partir de los Planes Nacionales de Desarrollo, Proyectos de Ley y Leyes formuladas en Colombia, la línea discursiva en la formulación de la política de empleo en Colombia, lo que se concibe como el Referencial Sectorial (RS) que se siguió en el país para la política de empleo; con el fin de determinar si existe (o no) una injerencia del discurso de estos OMD dentro de la formulación de estas políticas en Colombia y si esta responde a una injerencia desde la financiación (BM) o si hay una injerencia desde el *soft power* (PNUD), lo que corresponde a los operadores de Transacción (OT) del marco analítico de Pierre Müller.

Con base en los hallazgos realizados, se determina que no existe una injerencia directa del RG dentro del RS, aun cuando se replica a partir de diferentes encuadres de agrupación temporal de los documentos y seleccionando diferentes corpus enfocados únicamente en la temática del empleo.

Para comprender la discusión conceptual que se ha generado en torno al modelo del desarrollo neoliberal, en la primera sección de este estudio se realiza un recorrido a través de la Gobernanza del desarrollo, analizado a partir del modelo de desarrollo instaurado post segunda guerra mundial, la evolución del multilateralismo, las características del Banco Mundial y el PNUD, con el fin de comprender los objetivos misionales de ambos OMD y

evidenciar su importancia para la consolidación del discurso que compone el Referencial Global.

En la segunda sección, se desglosa el marco conceptual del referencial de la política pública de Pierre Müller, donde se brinda significación a la caracterización de los discursos a partir de un Referencial Global, uno Sectorial y la comprensión de los Operadores de Transacción que intervienen en dicho proceso.

Posteriormente, se incorpora el análisis de caso, en el cual se detallan los documentos que hacen parte del corpus de análisis para los referenciales global y sectorial, determinando que para el BM se seleccionan los Informes sobre Desarrollo Mundial, para el PNUD los Informes sobre Desarrollo Humano y para el caso de Colombia, los Planes Nacionales de Desarrollo de 2010 a 2022, los proyectos de ley y las leyes formuladas de 2010 a 2021.

Seguidamente se describe el proceso metodológico a emplear para el análisis de discurso, haciendo especial énfasis en su importancia como herramienta investigativa, detallando las herramientas y el software a emplear. Finalmente, se presentan los resultados del análisis de discurso a través del software seleccionado, decantando las categorías discursivas para cada uno de los referenciales y analizando los Operadores de Transacción que explican la relación entre ambos (OT).

Por último, se presentan las conclusiones de la investigación, donde se brinda una caracterización de los discursos emitidos por los OMD objeto de estudio (RG), a la vez que permite dilucidar la línea discursiva que ha seguido Colombia en sus políticas de empleo en el período estudiado (RS), encontrando que sólo existe operadores de transacción (OT)

como respuesta en la política de empleo formulada en Colombia para el 2016, a partir de los informes de BM 2013 y PNUD 2015, pero que no existe una clara relación en el resto del periodo analizado que permita inferir que la política de empleo en Colombia ha sido orientada por el discurso de desarrollo promovido por el BM y/o el PNUD.

Como análisis complementario, se generó una sección adicional en la cual se incluyeron encuadres adicionales, donde se visualizó el comportamiento del RG y RS tomando dentro del corpus documentos enfocados únicamente en el empleo, y agrupando de manera sectorial, encontrando que los hallazgos no difieren, por lo que no es posible determinar una respuesta directa del RS dentro de lo enunciado en el RG.

No obstante, vale la pena aclarar, que los clústeres que arroja el análisis de discurso a través de la metodología empleada dan cuenta de similitudes significativas en ambos discursos, sobre todo en temas de formalización laboral y focalización de las estrategias de empleo en grupos tradicionalmente excluidos, como lo son en su mayoría los jóvenes y las mujeres.

Se propone replicar este tipo de metodologías con otro tipo de instituciones de carácter multilateral, así como plantear otro tipo de análisis para dar cuenta de la posible injerencia del discurso global sobre el referencial sectorial de la política pública de empleo en Colombia. Así mismo, valdría la pena replicar este tipo de metodologías en otros sectores, como el educativo, de infraestructura, entre otros, para dar cuenta de las posibles coincidencias del discurso.

# **1. La Gobernanza del Desarrollo: ¿Modelo de legitimidad instaurado por Occidente a través de los Organismos Multilaterales de Desarrollo?**

*“Para afirmar el poder internacional, factores tales como la tecnología, la educación y el crecimiento económico se hacen cada vez más importantes, mientras que la geografía, la población y los materiales pesados son menos importantes”*  
*Joseph Nye (1993, p.p. 18)*

La globalización entendida más allá de una ideología, como el “...proceso histórico, económico, social y cultural en marcha que forma parte íntima de nuestra sociedad” (Castells, 1999, pág. 8), con frecuencia ha conllevado repercusiones en la justicia y equidad sobre las regiones menos favorecidas en términos económicos o industriales.

Este proceso globalizador, ha estado enmarcado dentro del discurso de desarrollo occidental a partir del período de postguerra de mediados del siglo pasado; lo que, en términos de Vela Orbegozo (2005), ha representado una internacionalización de la economía de mercado y sus efectos.

Tales efectos se evidencian de forma desigual en diferentes partes del mundo, de acuerdo con Stiglitz (2007), el proceso de globalización ha brindado enormes beneficios para unos pocos y pocos beneficios para la mayoría, debido a las diferencias estructurales en cada nación y la forma en que sus gobernantes acogen los lineamientos del desarrollo para la solución de los problemas internos de sus países.

Esta búsqueda por equiparar el desarrollo entre los países del primer mundo y los denominados del tercer mundo, exigió su instrumentalización a partir de unos organismos

de cooperación internacional con carácter multilateral; los cuales han definido el modelo de gobernanza global del desarrollo durante las últimas décadas.

En este capítulo se realiza un recorrido a través de la evolución del concepto de *desarrollo*, como noción instaurada a partir de la segunda guerra mundial y que ha sido afianzada en el marco de la globalización como un modelo de gobernanza de desarrollo a nivel mundial, con el fin de analizar cómo ha sido su proceso de legitimación a través de los Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMD), particularmente en la definición de políticas basadas en los *discursos* emanados desde Organismos Multilaterales de Desarrollo, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

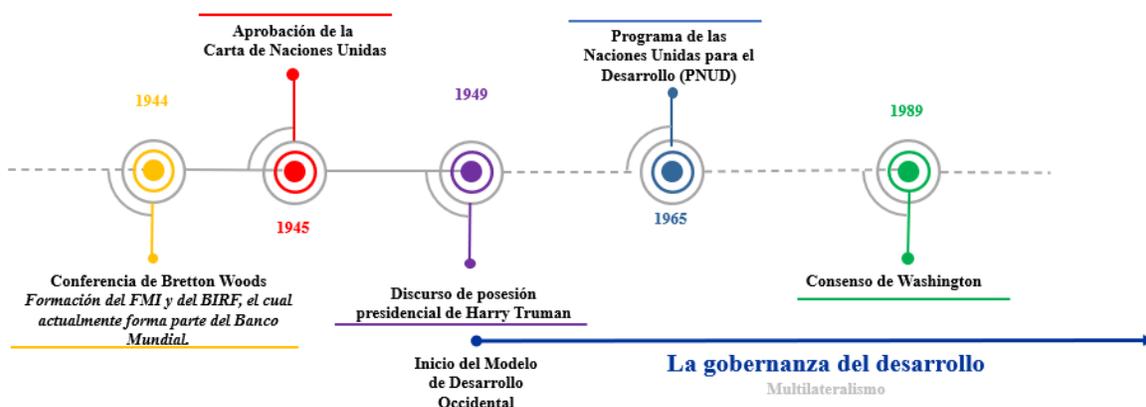
### **1.1. La era del desarrollo desde la visión Occidental: La gobernanza del desarrollo post segunda guerra mundial**

El modelo de desarrollo occidental ha sido ampliamente difundido y acogido en el mundo desde que finalizó la segunda guerra mundial. En Esteva (1996) y Escobar (2007) se define que el *subdesarrollo* o *la era del desarrollo*, en términos de la mirada occidental surgió el 20 de Enero de 1949, durante el discurso de posesión presidencial de Harry Truman, en el cual dio inicio a su doctrina, en la que se brindaba una nueva comprensión de las problemáticas socio-económicas mundiales y por lo tanto, se planteaban soluciones que pretendían una homogeneización con el estatus de progreso económico de ese momento en occidente.

En ese momento, la doctrina Truman determinó que una gran parte de la población mundial se encontraba en una condición de atraso y, por lo tanto, era sujeta de intervención (ayuda), desde la visión de la hegemonía estadounidense como única opción posible; siguiendo a Lo Brutto (2014):

*“A partir de 1949 más de dos mil millones de personas pasarían a cambiar de nombre, sin saberlo, siendo considerados “atrasados o subdesarrollados”, por lo que se buscaría su occidentalización aún a expensas de los valores ajenos a ella. (...) solo mediante el desarrollo material podría producirse el progreso social, cultural y político. Por lo tanto, la creencia sería que la inversión de capital fuese el elemento más importante del crecimiento económico y el desarrollo” (Lo Brutto, 2014, pág. 43).*

*Ilustración 1. La era del desarrollo post-segunda guerra mundial*



*Fuente: Elaboración propia*

En este contexto se abrió la posibilidad para el surgimiento de la cooperación internacional, como el camino para establecer rutas e instituciones en pro del desarrollo. En términos más específicos, se evidencia cómo a partir de la decisión unilateral estadounidense, se propició el surgimiento del multilateralismo para el desarrollo (Tago, 2017).

Cabe destacar que a esa noción de desarrollo insipiente, se le otorgó un significado imperativo, en palabras de Lo Brutto (2017): “...al concepto de desarrollo se le asignó una carga ideológica específica que habría de condicionar las prácticas de la Cooperación Internacional durante las décadas posteriores asociándolas al concepto de **ayuda** y transformándose en Cooperación Internacional para el Desarrollo” (pág. 57).

La Cooperación Internacional para el Desarrollo, de este modo, se configura como el instrumento de política mediante el cual los países de occidente promotores del desarrollo, con un enfoque básicamente económico en el que se pretende incrementar la capacidad productiva de los países, promueven el progreso económico y social en aquellas regiones que consideran susceptibles de ayuda, configurando el modelo de gobernanza global del desarrollo que orienta las políticas públicas a partir de la formulación de recetas universales.

Para alcanzar los objetivos del modelo de desarrollo, se instrumentalizó una diversidad de directrices mediante instituciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), cuyo objetivo era implementar acciones conjuntas entre los países miembro para resolver temas que se consideraban de interés global.

Tal instrumentalización forjó y garantizó la permanencia de lo que en el presente estudio se ha denominado el *modelo de gobernanza del desarrollo occidental*, basado en las diferentes conceptualizaciones que en la literatura se han realizado en torno a la era del desarrollo y a la gobernanza en sí misma, tal y como se verá en los párrafos subsiguientes.

Para Gill (2020), la gobernanza representa al proyecto dominante que, en efecto, se asocia con el modelo impuesto a partir del orden capitalista posterior a la guerra fría, a través de marcos de gobierno con mecanismos jurídicos, regulatorios y políticos que tienden a generar un orden internacional con visible desigualdad, con el fin de mantener el poder geopolítico de Estados Unidos, a través del modelo económico neoliberal donde priman el capital y el mercado como motores de la política mundial.

Dicho proyecto dominante debe tener la capacidad de garantizar no solamente el mantenimiento de los sistemas existentes, sino también de reconstruir los sistemas internacionales cuando entren en ciertas crisis para afirmar la hegemonía de su gobernanza. Es así como diferentes momentos históricos que han marcado rupturas en el orden internacional, se han gestionado a partir de modificaciones al modelo de gobernanza con miras a mantener el poder hegemónico de occidente.

De hecho, dada la interrelación que existe entre el capitalismo y los problemas que ha alcanzado la gobernanza global como los desafíos políticos, las crisis medioambientales, alimentarias, culturales y las problemáticas socio económicas, se hace necesaria la cooptación de una mayor cantidad de interesados o aliados de diferentes regiones del mundo.

En resumen, para Gill (2020), la gobernanza global como perspectiva analítica, ha estado definida por nociones de inclusión y exclusión, que reflejan el predominio de los grandes capitales a nivel mundial, definiendo lo que es susceptible de incluirse dentro de los objetivos y discursos universales.

Por su parte, en Nava (2017) aunque existe una amplia discusión teórica sobre la definición y aplicabilidad del concepto Gobernanza Global, este puede interpretarse como perspectiva analítica inscrita en el marco liberal-institucionalista, que hace las veces de proyecto político.

Dicho proyecto político, inmerso en la globalización, ha agudizado el interés de occidente por impulsar el desarrollo en todas las naciones, lo que ha provocado las crisis financieras, ambientales y políticas de los últimos años, a su vez que ha acrecentado la visión negativa que sobre los efectos de la globalización se tiene en gran parte de las regiones subdesarrolladas del mundo; es un hecho que existe un descontento con la globalización y con la forma en como esta se ha gestionado. Cada vez se es más consciente de la interdependencia que existe entre países, así como la desigual distribución de beneficios de esta.

No obstante, Stiglitz (2019) sugiere que el problema no está en la globalización en si misma sino en la gobernanza, entendida, ante todo, como la forma en que se establecen y aplican las reglas de juego a nivel internacional, teniendo en cuenta la interdependencia existente entre países, pero donde los gobiernos de países pobres tienen muy poca capacidad de influir en las decisiones globales. Lo anterior hace referencia a que, a pesar de existir interdependencia, no hay un liderazgo o un Gobierno Mundial que brinde las garantías de equidad y eficacia en los ámbitos internacionales y, por el contrario, el sistema actual ha generado enormes consecuencias distributivas: “[l]a globalización ha sido, en parte, un vehículo para que los ricos se enriquezcan más a costa de los pobres” (pág. 123).

En Vela Orbegozo (2005) se encuentra, además, evidencia de cómo dicho modelo ha generado una desigual distribución de los costos y beneficios que deben asumir las diferentes naciones, lo que manifiesta claras diferencias entre los derechos que se han promovido desde la Organización de las Naciones Unidas (como una forma de humanización del desarrollo), y los hechos, es decir, la forma como en realidad se ha gestionado el modelo de gobernanza global vigente a partir de los preceptos del liberalismo económico.

Dichos preceptos han estado liderados por los discursos emanados desde los Organismos Multilaterales de Desarrollo, que robustecen su alcance previo al inicio de la década de los 90, cuando el neoliberalismo encuentra su máxima expresión teórica de discurso en el consenso de Washington de 1989, lo que marcó el inicio de una serie de “recetas generales” para que los países subdesarrollados pudieran superar la etapa de atraso en la cual se encontraban sumidos en aquel momento, o, como se define en Puello y Gunturiz (2013), un *decálogo de prescripciones* netamente economicistas para materializar el proyecto neoliberal a partir de la visión de las instituciones financieras internacionales.

En Babb (2013), se plantea este consenso como un paradigma de política transnacional, forjado como una visión intervencionista para empoderar las economías de los países subdesarrollados, que aún hoy continúa vigente y no parece ser fácilmente reemplazable por otros modelos; entre otras razones, porque las reglas de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) aún son acogidas como instrucciones directas, particularmente por los gobernantes de países pobres, sin que esto implique mejoras reales en las condiciones socio-económicas de la población en su conjunto.

Este *paradigma de política transnacional* que plantea Babb como la representación del consenso de Washington, en realidad conlleva una definición más amplia, que puede ser apropiada como definición del modelo de gobernanza global que ha regido desde que finalizó la segunda guerra mundial, con una continua búsqueda por alcanzar niveles de desarrollo occidental; modelo de gobernanza cuyo estudio ha venido ganando una importancia notable en el contexto de los estudios políticos internacionales de las últimas décadas.

Lo anterior, remite a la inquietud acerca de la pertinencia de las recomendaciones de dichas instituciones del desarrollo, teniendo en cuenta que cada país cuenta con problemáticas particulares, que no deberían estar enmarcadas dentro de una misma línea de acción global, sino que deberían atenderse de forma particular, acorde con la cultura y condiciones socioeconómicas presentes en cada país.

En la literatura se resalta la importancia de la presencia de estos Organismos Multilaterales de Desarrollo como aliados para superar la pobreza en el mundo, sin embargo, también se encuentra evidencia en torno a la poca o negativa influencia que han ejercido sobre ciertos países, donde las condiciones en vez de mejorar se han tornado cada vez más desiguales tanto al interior de cada nación, como en comparación con sus países vecinos o de condiciones sociodemográficas similares.

En Guillén (2006) y (2010), por ejemplo, se realiza un análisis histórico de los proyectos desarrollistas que, a partir del consenso de Washington, se han impartido en América Latina, evidenciando los fracasos que estas medidas han vislumbrado a lo largo de

las últimas décadas y resalta la importancia de que se busque estrategias de desarrollo *propias y autónomas*, acordes con el marco histórico de cada nación.

En concordancia con lo anterior, en un estudio realizado por la Comisión Mundial sobre las Dimensiones Sociales de la Globalización, en el que participó el economista Joseph Stiglitz, se presenta evidencia en torno a que el proceso desarrollista no sólo generaba desequilibrios entre países, sino que también al interior de cada país las brechas se estaban incrementando, el desempleo a nivel global venía en ascenso desde 1990 a 2002 e inclusive, en países que en términos globales se contemplaban en la medición de países ricos, la población pobre cada vez tenía más dificultades para mantener los niveles de renta; esto es, los beneficios de la globalización estaban llegando a sólo unos pocos.

En dicho estudio, la Comisión Mundial sobre las Dimensiones Sociales de la Globalización pudo determinar que existía un profundo sentimiento de rechazo por el modelo de desarrollo vigente y su estudio en setenta y tres países del mundo permitió llegar a la conclusión de que “...las reglas del juego que gobiernan la globalización son injustas, están diseñadas específicamente para beneficiar a los países industriales avanzados...” (Stiglitz J. E., 2006, pág. 33).

Previamente Stiglitz (2002) lo advertía, la globalización ha agudizado las condiciones de vulnerabilidad y pobreza de gran parte de la población del Tercer mundo, al finalizar el siglo XX, el número de pobres (personas que sobrevivían con menos de un dólar por día) había aumentado en casi cien millones de personas y en continentes como África, las rentas y los niveles de vida se acercaban cada vez más a la miseria.

En 2004, la Comisión Mundial de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) realizó un análisis acerca de cómo generar una globalización justa con oportunidades para todos. Entre sus hallazgos destacan el escaso entendimiento que organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los bancos de desarrollo, han tenido sobre las condiciones locales, con lo que las políticas promovidas en regiones como América Latina, han sido inadecuadas. De hecho, las voces de los trabajadores revelan el descontento con el sistema de gobernanza implantado a partir de las visiones de estos organismos, si bien reconocen algunas de las bondades de la apertura al libre mercado, desde organizaciones sociales como los sindicatos declaraban: «los trabajadores difícilmente pueden confiar en el actual modelo de globalización cuando cada día son testigos del crecimiento de la economía informal, del descenso de la protección social y de la imposición de una cultura autoritaria en el lugar de trabajo» (Comisión Mundial sobre la Dimensión Social, 2004, pág. 42).

Aunado a lo anterior, según cifras del PNUD, en 2021: “a nivel mundial en 109 países con una población de 5.900 millones de personas, 1.300 millones de personas sufren la pobreza en múltiples dimensiones”<sup>2</sup>, esto es, el 22% de la población evaluada; lo anterior significa que el modelo político dominante no está siendo efectivo en la distribución de los beneficios de la globalización y las brechas de inequidad siguen siendo muy amplias a nivel mundial.

---

<sup>2</sup> Tomado del portal oficial PNUD: El Índice de pobreza revela profundas desigualdades entre grupos étnicos, 7 de octubre de 2021, disponible en <https://www.undp.org/es/press-releases/el-indice-de-pobreza-revela-profundas-desigualdades-entre-grupos-etnicos>

## **1.2. Multilateralismo: Organismos Multilaterales de Desarrollo desde una perspectiva conceptual e histórica**

La importancia para esta investigación de reconocer el origen etimológico e institucional del concepto *multilateralismo* radica en la comprensión del significado y propósito de estas organizaciones desde su concepción, así como en reflexionar acerca de cuál ha sido el impacto discursivo en las políticas públicas locales y en especial las relacionadas con el empleo en Colombia. Se trata entonces de un intento por volver a la razón de ser de estas organizaciones y entender de qué manera se puede describir su papel e injerencia en la formulación de los discursos de política local de empleo, a partir de los documentos objeto de la presente investigación.

Teniendo en cuenta que los Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMD) han significado la materialización de la puesta en marcha del modelo de gobernanza del desarrollo instaurado desde el período post segunda guerra mundial, resulta necesario comprender su origen y evolución histórica, así como las implicaciones de su intervención en los países alrededor del mundo; para ello, en el presente capítulo se realiza un análisis del concepto de multilateralismo en sí mismo, y de la evolución que ha tenido a través del tiempo.

### **1.2.1. Origen y evolución del multilateralismo**

Al revisar las raíces etimológicas de la palabra multilateralismo, observamos que deriva del adjetivo “multilateral”, que significa “perteneciente o relativo a varios lados, partes o aspectos” o “que concierne a varios estados o afecta a las relaciones entre ellos”. La expresión proviene de las palabras latinas *multus*, ‘muchos’, y *latus*, ‘partes’ o ‘lados’.

Por consiguiente, el concepto *multilateralismo* tiene un enfoque de política exterior que privilegia la “cooperación” con otros Estados y que se manifiesta, a través de la diplomacia, por medio de conferencias, congresos internacionales y la celebración de tratados, entre otros, que buscan legitimar internacionalmente las políticas nacionales e internacionales (Arredondo, 2021).

Remiro Brotóns (1999), basado en Ruggie (1992), afirma que el multilateralismo se construyó sobre principios que lo distinguieron de otras formas de relacionamiento, como el bilateralismo y el imperialismo. Así las cosas, el multilateralismo se distingue de otras formas de relacionamiento por tres preceptos fundamentales: en primer lugar, por sus principios de conducta generalizados, su indivisibilidad y su reciprocidad difusa (Caporaso, 1992, págs. 601, 602).

Los principios generalizados de conducta suelen adoptar la forma de normas generales de relacionamiento entre Estados, en lugar de diferenciar las relaciones particulares sobre la base de preferencias individuales, exigencias situacionales o fundamentos particularistas a priori (Caporaso, 1993, pág. 53).

La indivisibilidad por su parte implica que los Estados cumplan sus compromisos con los demás miembros, en un convenio colectivo de seguridad o unidad. Por ejemplo, para los regímenes de seguridad multilaterales, esto se refiere al requisito de que la paz sea considerada indivisible para y por cada firmante del tratado de seguridad colectiva (Arredondo, 2021).

Por último, la reciprocidad difusa implica una visión de largo plazo de los intereses de los Estados participantes, en lugar de esperar reciprocidad temprana. Esto significa que,

cuando los problemas requieren coordinación, los gobiernos estarán dispuestos a asumir pérdidas ocasionales o temporales, siempre que exista la expectativa de obtener beneficios sostenibles en el futuro (Caporaso, 1992).

Ahora bien, una definición cuantitativa e institucionalista, señala que el multilateralismo consiste en “la práctica de coordinar políticas nacionales en grupos de tres o más Estados, a través de mecanismos ad hoc o por medio de instituciones”. Estas instituciones, entendidas como un conjunto de reglas persistentes y conectadas, formales e informales, que determinan la conducta, restringen actividades y dan forma a las expectativas de los Estados en un marco internacional (Keohane, 1990, pág. 731).

Según Arredondo (2021), el multilateralismo nació de la creciente interrelación entre los Estados y la necesidad de administrar de manera conjunta una serie de intereses comunes, dando origen a distintas formas de colaboración y cooperación, inicialmente a través de conferencias o congresos internacionales y posteriormente con la creación de estructuras permanentes (comisiones internacionales, uniones administrativas, entre otras).

El Congreso de Viena de 1815 se considera comúnmente como el primer tratado multilateral en la historia del derecho internacional (Nollkaemper, 2011). Como iniciativa del zar Alejandro I, su objetivo era establecer una alianza entre las potencias vencedoras o también conocidas como la Tetrarquía: Austria, Gran Bretaña, Prusia y Rusia, luego convertida en Pentarquía en el congreso de Aquisgrán de 1818, con la entrada de Francia; con el fin de defender la legitimidad monárquica y los principios del absolutismo, así como apagar cualquier movimiento revolucionario.

Sin embargo, al menos hasta la Primera Guerra Mundial, los tratados fueron principalmente de carácter bilateral (Arredondo, 2021). Como afirma Lazarou (2017), para algunos autores el origen del multilateralismo data del año 1919, con el surgimiento de la Sociedad o Liga de Naciones, un organismo que nace con el Tratado de Versalles para establecer las bases para la paz y la reorganización de las relaciones internacionales tras la Primera Guerra Mundial.

Las tensiones internacionales que derivaron de la guerra instaron al mundo, a pensar la necesidad de un sistema decisional que aminorara las disposiciones unilaterales, en el cual, se hacía ineludible regular determinados aspectos que, hasta ese momento, parecían situarse en la esfera exclusiva de la soberanía nacional de cada Estado (Garro, 2019).

Como lo expone Arredondo (2021), se podría decir que “entre los mayores fracasos de la Sociedad de Naciones se encuentra el no haber tenido la capacidad para impedir que se desencadenara la Segunda Guerra Mundial”. Lo que para Díez de Velasco (2014, pág. 41), podría haber implicado que los Estados abandonaran la vía de la cooperación multilateral. Sin embargo, lo que se produjo fue un movimiento contrario, puesto que se incrementó la necesidad de profundizar los mecanismos multilaterales y de cooperación.

Después de la Segunda Guerra Mundial, bajo el impulso de los Estados Unidos, hubo una proliferación de acuerdos multilaterales. En palabras de Tago (2017), “Estados Unidos tomó una iniciativa unilateral y diseñó el orden internacional de posguerra, que se basó en la idea del multilateralismo”.

Estos acuerdos se materializaron en la creación de: la Organización de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional y el Banco

Mundial) y el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (antecesor de la Organización Mundial del Comercio). El fin de la guerra generó una ventana de oportunidad clave para el establecimiento del multilateralismo como una figura de cooperación interestatal entre los miembros de la comunidad internacional, en la cual, Estados Unidos actuó como un **hegemón** que defendió el sistema multilateral a través del poder blando (*soft power*), la intervención militar y su poder económico.

Sin embargo, el sistema multilateral se ha configurado como un entramado complejo, que combina aspiraciones universales, como los derechos humanos, con un sistema de rivalidad estratégica entre las principales potencias, incluidas las no democráticas y autoritarias, arrastrando consigo una serie de deficiencias estructurales, entre las que se encuentran su déficit democrático y falta de inclusividad, la presencia de Estados violadores de derechos humanos, la falta crónica de financiación y métodos de trabajo ineficaces para la toma de decisiones (Arredondo, 2021).

Lo anterior, resultó en un declive de la importancia y el número de organismos multilaterales desde la Segunda Guerra Mundial hasta finales del siglo XX. Mientras que, organizaciones como el Banco Mundial, las Naciones Unidas o el Fondo Monetario Internacional mantuvieron un peso importante en la gobernanza mundial, otras muchas organizaciones no corrieron la misma suerte y terminaron desarrollando programas que no generaron el impacto esperado, y aunque “no todos los organismos multilaterales pueden equipararse en grado de significancia, prioridad o actividad omnicompreensiva,(...) muchos de los que se idearon de forma más ambiciosa, terminaron viendo frustrado su impulso inicial” (Garro, 2019).

Gray (2018) estimó que hacia 2015 solamente un poco más de la mitad de las organizaciones internacionales existentes estaban activas: ya que el 10 % estaban técnicamente muertas y el 38 % eran instituciones zombis, que siguen existiendo, pero que no progresan de ningún modo, en el cumplimiento del fin para el que se crearon.

Para la misma vigencia, Pisani-Ferry (2019), también alertó la “obsolescencia de los sistemas de gobernanza global”, destacando tres problemas principales que afectan a las instituciones multilaterales: a) el cambio en los “patrones de interdependencia”, que pone en evidencia la obsolescencia de los modelos de gobernanza de posguerra. Entre ellos, las nuevas tecnologías y la acumulación de conocimiento en determinados países emergentes, el surgimiento de cadenas de valor globales que han producido una transformación absoluta del comercio mundial, la creciente globalización financiera y el cambio climático, entre otros; b) la “concentración de poder” en la economía global actual, ya que, en organizaciones como la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional o las Naciones Unidas están representados 164, 189 y 193 países respectivamente, pero alrededor del 70 % del PIB global está concentrado en tan sólo 10 naciones; y c) la “multipolaridad”, por el cual la creciente complejidad de la economía global, liderada por las economías de Estados Unidos (16 % del PIB global), China (16 %), la Unión Europea (15 %) y la India (8 %), convierte el mapa de la gobernanza global en un auténtico galimatías (Gurría, 2019).

Desde las mismas organizaciones internacionales como la ONU y el Banco Mundial se ha tendido a replantear los enfoques con que se estaba llevando a cabo las estrategias para la cooperación internacional al desarrollo. Entre los principales documentos generados para estos análisis destacan la “Declaración y el Plan de acción para el establecimiento de

un Nuevo Orden Económico Internacional” de la ONU y el “Informe Pearson” del Banco Mundial.

De las reflexiones originadas en estos estudios, menciona Tassara (2010) que se establecieron nuevos enfoques para la cooperación internacional desde la dirección de los Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMD), basados en la satisfacción de necesidades básicas, reducción de disparidades, fomento de condiciones sociales más favorables en los sectores menos favorecidos como el agrícola y políticas de fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad.

Para la década de los años 70, ya se evidenciaban limitantes en las actividades de cooperación y se generaba fuertes críticas al modelo de desarrollo promovido por éstas. Algunos de los argumentos más destacados en este sentido fueron que una gran parte de los recursos provenían de intereses geoestratégicos de los países donantes y no se estaba generando mayor impacto a largo plazo en los países receptores de la ayuda. Por otra parte, los receptores estaban haciendo uso de los recursos en inversiones improductivas que no promovían el bienestar de la mayoría (como inversiones militares, por ejemplo) y finalmente, la corrupción imperante en los países del sur no permitía realizar las reflexiones y elecciones apropiadas de políticas para hacer un uso adecuado de los recursos (Tassara, 2010).

No obstante, para la década de los 80, con la crisis de la deuda, se evidenció la contribución de OMD como el Banco Mundial, en la creación de las condiciones para que se desatara la crisis; entre otras cosas, por la presión que ejerció sobre los países receptores de la ayuda para que incrementaran su endeudamiento. De acuerdo con Bello (2000: pág.

39), citado en Toussaint (2004), entre 1968 y 1981, “*los montos prestados anualmente por el Banco Mundial progresaron de forma constante pasando de 2,7 mil millones de dólares en 1968, a 8,7 en 1978 y a 12 en 1981 en vísperas del estallido de la crisis*”, con lo cual los flujos de endeudamiento ascendieron de manera considerable, sin que esto representara crecimiento en los niveles de exportaciones, de donde provenían los flujos para pagar dicha deuda; estas condiciones sumadas al incremento de las tasas de interés de la FED desembocaron en la gran crisis de deuda en los países latinoamericanos.

En Toussaint (2004) se presenta evidencia en torno a la responsabilidad que OMD como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y las grandes potencias que los dominan, en particular Estados Unidos, tuvieron en la sucesión de la crisis y en el posterior uso de ésta para aumentar la subordinación de los países de la Periferia respecto a los países capitalistas más industrializados (pág. 148).

Dicha subordinación se materializa en la promulgación del *consenso de Washington como un nuevo paradigma de política*, mediante el cual se flexibilizó el mercado, priorizando medidas económicas neoliberales por encima de la atención de demandas sociales, generando fuertes repercusiones en el bienestar de la población. El resultado de la aplicación de dichas políticas, a través de las intervenciones del FMI y el BM, “...ha sido para muchas personas la pobreza y para muchos países el caos social y político” (Stiglitz J. E., 2019, pág. 160).

Este conjunto de medidas políticas y económicas de corte neoliberal fue acogida por los países en desarrollo como una alternativa para superar el rezago, en términos económicos, en que se encontraban en ese momento.

Los múltiples intentos de los Organismos Multilaterales de Desarrollo y en particular, del modelo neoliberal que prima en la gobernanza hoy, para mantener el *statu quo* de sus reformas y directrices políticas, es claramente descrito por Puello y Gunturiz (2013) a partir del análisis a las revisiones y modificaciones que se han realizado a las doctrinas del Consenso de Washington durante sus readaptaciones (original + revisado + ampliado + Post-Washington), en las cuales sugieren intervenir con políticas sociales y algo más focalizadas para atacar las resistencias que a nivel internacional se han generado por la aplicación del modelo, con las repercusiones en la calidad de vida de las regiones menos favorecidas y en particular, de la población que se encuentra excluida socialmente y bajo umbrales de pobreza que no les permiten vivir una vida digna.

En su estudio, Puello y Gunturiz (2013) dan cuenta de los programas de transferencia monetaria condicionada implementados por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como vehículos de reproducción de prácticas discursivas sobre una supuesta atención a las problemáticas sociales, mediante la cual condicionan las políticas de los países receptores de la ayuda, garantizando la permanencia o vigencia del modelo y poniendo sobre la agenda pública problemáticas que han sido engendradas desde el núcleo estructural del modelo en sus orígenes. De esta forma, las políticas promovidas por el Consenso de Washington se mantienen vigentes y amoldadas a la coyuntura socioeconómica del momento.

#### 1.2.2. El Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: dos OMD con naturaleza distinta

En América latina la noción dominante alrededor del modelo de gobernanza global del desarrollo ha estado orientado desde los OMD, que suelen ser los donantes mayoritarios en el sistema de cooperación internacional. Dentro de estas instituciones, (Zurbriggen, 2011) destaca el papel que han desempeñado el Banco Mundial (BM), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la inclusión de conceptos como el *buen gobierno* en los países latinoamericanos.

Lo anterior, implica que la gobernanza del desarrollo en latinoamérica ha estado orientada en su mayoría por dos instituciones de la banca multilateral que promueven discurso con financiación para el desarrollo: BM y BID, y sólo una institución de línea política, enmarcada en el campo del derecho y las relaciones internacionales: el PNUD, cuyo discurso, al no estar directamente influenciado con líneas de financiación al desarrollo, se concibe con mayor influencia a través del *soft power* debido a la legitimidad que tiene en el ámbito internacional.

No obstante, la forma de gestión del desarrollo promovida por cada tipo de institución ha sido sustancialmente diferente; teniendo en cuenta lo indicado por (Zurbriggen, 2011), mientras el BM define la gobernanza “...*como el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales*”, el PNUD por su parte, la concibe como un proceso más humano y participativo, puntualmente la define como “*el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los niveles de gobierno. La misma comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus*

*intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias”* (pág. 44).

El Banco Mundial, es la institución financiera internacional seleccionada para la presente investigación, dado que como OMD que otorga créditos concesionales ha sido la institución financiera internacional más destacada, su principal objetivo es reducir la pobreza a través del fortalecimiento de la economía, enfocado en el crecimiento económico. Para el cumplimiento de este objetivo, una de sus principales acciones corresponde a promover reformas orientadas a la creación de un entorno macroeconómico estable, que genere inversiones a largo plazo. (CENTRO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO, 2010, págs. 57-58).

Por su parte, el PNUD es el principal organismo de la ONU con enfoque en el desarrollo humano. Sus acciones están enfocadas en ayudar a fortalecer los sistemas democráticos, reducir la pobreza, prevenir las crisis y apoyar la lucha contra fenómenos globales como el SIDA y el cambio climático.

Para cumplir sus objetivos, a diferencia del banco mundial, no promueven reformas orientadas a la estabilidad macroeconómica, sino que abarca aristas más amplias en cuanto a estabilidad y equidad, en su página web define sus objetivos como: *“sus propósitos y principios son mantener la paz y la seguridad internacionales, desarrollar relaciones amistosas entre naciones basadas en la igualdad de derechos y la autodeterminación, y*

*lograr la cooperación internacional en la solución de desafíos económicos, sociales, culturales o humanitarios sin distinción de raza, sexo, idioma o religión”.*<sup>3</sup>

Para el logro de los objetivos de ambas instituciones, el empleo ha sido destacado como una variable de suma importancia y ha ocupado un lugar prioritario en las agendas para el desarrollo que han promovido.

Como se analizará en el capítulo de desarrollo metodológico, la banca multilateral (desarrollo vía financiación) en cabeza del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, así como la Organización de las Naciones Unidas a través del PNUD (desarrollo vía lineamiento político) emiten discursos universales, con las metas deseables de alcanzar por todos los países, estableciendo las prioridades de política para cada año.

No obstante, la banca multilateral *condiciona los recursos* a asignar (financiamiento) con base en el cumplimiento de ciertas políticas de ajuste macroeconómico estructural, mientras que el PNUD genera una serie de recomendaciones sin un condicionamiento directo o explícito sobre los países subdesarrollados. Los dos tipos de instituciones brindan un discurso hegemónico con una serie de recetas globales, que suelen ser acogidas por las naciones receptoras de la ayuda; no obstante, el interés que suscitan estos discursos para la presente investigación, como se verá en el siguiente capítulo, subyace en el hecho de analizar el tipo de discurso que ha tenido mayor injerencia en la formulación del discurso de políticas de empleo en Colombia en el período de estudio.

---

<sup>3</sup> Tomado de la página oficial de PNUD, disponible en <https://www.undp.org/es/sobre-nosotros> consultado en abril de 2023

Cada uno de estos OMD genera una serie de recomendaciones de política a partir de diversos documentos emitidos de forma anual, en los cuales se dictan las prioridades a tener en cuenta en el período estudiado; sin embargo, en ambos casos destaca un informe específico en el cual definen la agenda en pro del desarrollo. El Banco Mundial a través de su Informe sobre el Desarrollo Mundial y el PNUD con su Informe sobre el Desarrollo Humano.

De acuerdo con lo anterior, como parte del análisis a desarrollar en la siguiente sección, se concibe que los discursos sobre desarrollo emitidos de forma anual tanto desde el PNUD, como del BM, representan un lineamiento hegemónico a nivel mundial desde su propia visión, objetivos y medios, y serán el principal insumo para la comprensión de la directriz global del desarrollo en el período de estudio desde cada una de sus líneas discursivas.

Por una parte, en cuanto a los OMD como instituciones que generan *condicionamientos a los países receptores de ayuda*, destaca el caso del Banco Mundial, creado en 1944 con los acuerdos de Bretton Woods, que se ha consolidado como una de las Instituciones Financieras Internacionales más destacadas, dada la cantidad de desembolsos de recursos para la cooperación al desarrollo que ha generado<sup>4</sup>. No obstante, también es uno de los OMD que más ha generado resistencias debido a que sus préstamos suelen estar atados a una serie de condicionamientos.

---

<sup>4</sup> De acuerdo con CENTRO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO (2010) en el período 1970-2005 el grupo del Banco Mundial es la IFI más destacada, con el 70% de créditos para el desarrollo, del total desembolsado para la cooperación internacional.

En Babb (2009) se evidencia cómo desde los Bancos Multilaterales de Desarrollo, se ha “obligado” a los países beneficiarios de su financiación, a hacer cambios estructurales en sus políticas e inclusive en sus sistemas políticos, no sólo como requisito para acceder a estos préstamos condicionados, sino bajo la justificación de corresponder a medidas que ayudarán al país a superar su condición de atraso; por supuesto, atraso en términos del desarrollo occidental.

Por su parte, Tassara (2010) hace hincapié en las intervenciones que el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha realizado en el marco de la aplicación del modelo neoliberal, mediante el condicionamiento para la aplicación de préstamos a los países subdesarrollados, basados en programas de ajuste estructural encaminados a mantener la subordinación de estos a través de privatizaciones, reducciones de gasto público, liberalización de precios, entre otras medidas, que significaron para muchos países un alto costo social para los grupos poblacionales más débiles y el estrangulamiento de sus economías (pág. 17).

Varios pensadores latinoamericanos y africanos han argumentado que tanto el FMI, como el BM, han promovido políticas de desarrollo erróneo para África y América Latina, mediante el fomento de la interferencia constante en la soberanía nacional de los Estados, a través de la imposición de políticas de reajuste no sólo económico sino también político para favorecer los intereses de los OMD, con lo que han violado los principios de condicionalidad política implícitos en la figura de la cooperación internacional (Vassalli & Albor, 2017, pág. 98).

De manera paralela, se encuentra la Organización de las Naciones Unidas (ONU), organismo multilateral que realiza una serie de recomendaciones (para el desarrollo), o lineamientos de política que no están sujetos a condicionamientos de financiación, sino que los países acogen debido a la legitimidad que este tipo de instituciones poseen en el modelo de gobernanza prodesarrollo.

“A partir de 1960, la Asamblea General de las Naciones Unidas, ha colaborado en la determinación de las prioridades y los objetivos mediante estrategias internacionales del desarrollo para los decenios sucesivos”. (CENTRO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO, 2010, pág. 62)

En los capítulos IX y X de la Carta de las Naciones Unidas se define el rol de la Organización en términos de materia económica y social, así como el papel fundamental que juega su Consejo Económico y Social mediante la generación de análisis y recomendaciones de política y la responsabilidad de la coordinación del sistema como tal, con el fin de hacer seguimiento a la aplicación de dichas recomendaciones; no obstante, vale la pena recordar que la ONU ha sido tradicionalmente marginada de los debates económicos mundiales, por lo que su peso en las directrices hegemónicas emitidas desde estos foros, ha estado limitada (Ocampo, 2015, págs. 40,57).

En contraposición, la banca multilateral de desarrollo, como se ha evidenciado, suministra financiación a los gobiernos, con el compromiso de éstos de emprender ciertas reformas políticas a nivel sectorial, de acuerdo con las prioridades en la agenda de desarrollo de estas instituciones.

Se define, de esta manera, la banca multilateral (BM y FMI, particularmente) de desarrollo como la institución por excelencia dedicada a la promoción del desarrollo vía financiación sujeta a condicionamientos de política, mientras que la línea emitida desde organismos de la ONU, como la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como las instituciones emisoras de discursos en pro del desarrollo que subyacen a la noción de legitimidad mediante el ejercicio del *soft power*.

Para explicar esa legitimidad, se toma como base el concepto de *soft power* de Joseph Nye (2004), el cual se define como “la habilidad para obtener lo que se quiere a través de atracción, en lugar de la coacción o el pago. Surge de la capacidad de atracción cultural de un país, ideales políticos y las políticas” (pág. X).

Como se analizará en el siguiente numeral, ambos OMD ejercen un poder significativo como referenciales globales de la política pública en pro del desarrollo, cada una desde un ámbito e intervención diferente.

### 1.3. Soft power y financiación al desarrollo: Mecanismos de injerencia en la formulación de los discursos rectores de las políticas públicas

*“El poder cooptativo – la habilidad para diseñar lo que otros desean- puede residir en el atractivo de la cultura y de la ideología que uno tiene o en la habilidad para manejar la agenda de selecciones políticas” (Nye, 1993, pág. 21)*

En este apartado se pretende realizar un análisis conceptual de la forma en que se promueve el desarrollo desde diferentes instituciones internacionales, tomando como base

la diferenciación entre el modelo promovido por *instituciones internacionales vía financiación*, versus *instituciones vía lineamientos de política*.

En los apartados anteriores, se advertía acerca del problema fundamental que aqueja las relaciones internacionales y la estabilidad económica hoy, poniendo de manifiesto que más allá de la globalización, el problema radica en la gobernanza, es decir, la forma en que se establecen y se aplican las reglas de juego.

Lo anterior cobra relevancia cuando se estudia el valor de la soberanía de las naciones, ya que esas reglas de juego, son establecidas por parte de organizaciones internacionales conformadas mayoritariamente por las grandes potencias con mayor poder político y económico: “...*la forma en que están establecidas las normas de la globalización tiene enormes consecuencias distributivas (...) los países desarrollados tienen una influencia desproporcionada en los organismos que elaboran las reglas, como el FMI*” (Stiglitz J. E., 2019, pág. 123).

En efecto, la cooperación internacional se concibió como una forma de ayuda vía asistencia hacia los países subdesarrollados, es decir, sin que hubiese una relación como el concepto en sí mismo lo establecía: *cooperativa*, entre países que se considerasen iguales. En contraposición, se utilizó como instrumento para el beneficio de los intereses de los estados más poderosos, que han condicionado los recursos y medios para la sostenibilidad de esta gobernanza (Vela Orbegozo, 2005, págs. 97-99)

La ayuda oficial al desarrollo, emanada desde los Organismos Multilaterales de Desarrollo, ha impuesto a los países receptores de estas ayudas una serie de lineamientos

y/o condicionamientos, para orientar lo que en términos de dichas entidades corresponde al estándar de desarrollo al que deben aspirar los países del globo.

Appadurai (1996, pág. 20) argumenta que *“una inspección sumaria de las relaciones dentro y entre los más de 150 estados nación que ahora son miembros de las Naciones Unidas muestra que las guerras limítrofes, las guerras culturales, la inflación galopante, poblaciones inmigrantes masivas, o serias fugas de capitales amenazan la soberanía en muchos de estos estados”*.

Ahora bien, parece existir un consenso en que, la soberanía no significa, “como en otros tiempos, poder absoluto e ilimitado del Estado, ni siquiera en su territorio, ni sobre sus nacionales. Hoy no puede concebirse de este modo; aun siendo soberano, está sometido a las reglas de Derecho Internacional” y la práctica reciente de los Organismos Multilaterales de Desarrollo, así lo viene demostrando de forma reiterada (De Castro Sanchez, 2006).

En el sistema multilateral contemporáneo, los Estados se encuentran sometidos a “instituciones legitimadas” por medio de los Organismos Multilaterales de Desarrollo y por lo tanto existen limitaciones explícitas a su soberanía en la noción tradicional, reduciéndose sustancialmente, al imponer a los Estados una normatividad que excede su voluntad de obligarse por ciertas normas y limita su independencia y sus alcances territoriales y políticos (Serbin, 2011).

Ante el modelo de desarrollo vigente, se puede evidenciar la presencia de un tipo de soberanía de la posmodernidad, basada en los lineamientos definidos desde Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMD). Cuando el Estado pierde la legitimidad de sus

decisiones y de su poder, el modelo de desarrollo que pretende promover se ve permeado por la línea política que definen entes externos a su control; de este modo, su proyecto político, como identidad de su territorio queda reducido a las directrices del Imperio y de la soberanía posmoderna (Bavaresco, 2003, pág. 57).

Serbin (2011) asevera adicionalmente, que *“cumplen estas normas sólo aquellos Estados que carecen de capacidad para escapar a las consecuencias del incumplimiento del derecho internacional, mientras que los Estados más poderosos utilizan su poder para evitar o para actuar fuera del esquema jurídico-institucional vigente”*.

Con base en lo anterior, se busca orientar al lector hacia el análisis metodológico que se realizará en la siguiente sección, mediante la decantación de las categorías discursivas que han orientado la formulación de la política pública de empleo en Colombia, en contraste con los discursos hegemónicos emitidos desde estas organizaciones, a fin de caracterizar las organizaciones de cooperación que más injerencia han tenido dentro de la formulación de los discursos de la política de empleo colombiana.

A partir del análisis metodológico que se realiza en el siguiente capítulo, se pretende identificar si las líneas discursivas sobre desarrollo emitidas por el Banco Mundial (condicionamiento vía financiación) o los emitidos por la ONU, particularmente desde el PNUD (vía persuasión - *soft power*) se pueden identificar dentro de los documentos de formulación de la política pública de empleo en Colombia seleccionados para el período de estudio, con el fin de comprender cuál de las dos formas de injerencia en el discurso nacional ha tenido más peso, o si ninguna de las dos permite dar cuenta de una conexión o respuesta clara de los discursos.

La institucionalización “es un medio para estabilizar y perpetuar un orden particular”, en la medida en que las instituciones “*reflejan las relaciones de poder existentes en el momento de su creación y tienden, como mínimo inicialmente, a promover imágenes colectivas coherentes con estas relaciones de poder*” (Cox, 1996, pág. 99). En tal tesitura, las instituciones son protagonistas en el sostenimiento de la hegemonía de los actores dominantes, más a través del consenso que de la coerción abierta (en palabras de Cox: la base de poder de la estructura tenderá a pasar desapercibida a la conciencia), “*cuando las instituciones y las ideas estén en sintonía con las fuerzas materiales*” (Cox, 1996, pág. 100).

Como lo afirma Sinclair (1996, pág. 11) el papel de las organizaciones internacionales en el mantenimiento del carácter hegemónico de las estructuras históricas puede resumirse, como argumenta Cox (1996, pág. 138), de la siguiente manera:

*“1) las instituciones encarnan las reglas que facilitan la expansión de los órdenes hegemónicos mundiales; 2) son en sí mismas el producto del orden mundial hegemónico; 3) legitiman ideológicamente las normas del orden mundial; 4) cooptan las élites de los países periféricos; y 5) absorben las ideas contrahegemónicas”.*

Desde su conceptualización inicial, el multilateralismo ha estado cargado por algunas contradicciones de origen; se describe como un concepto no geográfico, incluyente y universal, sin embargo, en su aplicación está permeado de geopolítica y geoestrategia, particularmente debido a que desde sus inicios el multilateralismo ha consistido en una forma de validar o legitimar internacionalmente las políticas de ciertos países (Zambrano Jáuregui, 2013).

En este sentido, el multilateralismo puede segmentarse en dos tipos: instrumental y funcional. Los Estados más poderosos conservan un alto grado de autonomía para decidir cuándo actuar multilateralmente, es decir, el multilateralismo es una opción, entre otras, para la implementación de su política exterior. Es así como los Estados poderosos en la esfera internacional pueden aplicar el multilateralismo instrumental. A través de este tipo de multilateralismo, se dedican a construir y mantener el orden internacional, no para ser benevolentes e inclusivos, sino para excluir a actores y entidades particulares de la política mundial. Cuando perciben que ese orden deja de responder o amenazan sus intereses, las potencias intentarán modificarlo o abandonarlo<sup>5</sup> (Lascurettes, 2020, pág. 8).

En contraste, los países menos poderosos en la esfera internacional, es más probable que participen en un multilateralismo funcional, dado que sus atributos no les permiten tomar decisiones de la misma manera que lo haría una potencia, ya que carecen del poder necesario para actuar como una hegemonía, por lo que suelen ser reactivos y prefieren el statu quo. Para estos países, el multilateralismo significa seguir las reglas, incluso cuando no le interese a corto plazo. No se trata de altruismo, sino de la convicción de que el multilateralismo es rentable a largo plazo.

---

<sup>5</sup> Arredondo (2019), cita como ejemplo: la “diplomacia de la retirada”, adoptada por la administración Trump, que, al considerar que ciertos instrumentos multilaterales ya no servían a los intereses de Estados Unidos, decidió apartarse de ellos o utilizó los instrumentos previstos en esos acuerdos para paralizarlos o bloquearlos, v. g. no permitiendo el nombramiento de jueces para el órgano de apelación de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Por el contrario, las grandes potencias ven las cosas de otra manera; tienden a ver el multilateralismo en términos de un cálculo inmediato de costes y beneficios (De Wijk, Thompson, & Chavannes, 2020, págs. 18, 19).

Hay quienes denominan al multilateralismo funcional, “multilateralismo normativo”, ya que la actividad multilateral no es solo una opción política, sino el resultado de una preferencia normativa por el multilateralismo (Caporaso, 1993, pág. 55). Los acuerdos alcanzados son el resultado de interacciones racionales y deliberadas entre Estados para resolver problemas de cooperación específicos (Koremenos, Lipson, & Snidal, 2001, pág. 781). Desde el multilateralismo normativo podemos acercarnos a la visualización de las dificultades prácticas para lograr conciliar la soberanía e independencia de los Estados miembros con las exigencias y necesidades de la cooperación multilateral institucionalizada.

En todo caso, y después de revisar las posiciones de algunos autores con relación al multilateralismo y la soberanía de los Estados, se puede inferir claramente una diferencia sustancial entre lo que Müller denomina los *niveles de percepción del mundo* de los países poderosos y los demás miembros de los sistemas multilaterales; toda vez que se plantean diferentes imágenes de la realidad y por consiguiente diferentes respuestas y recomendaciones de política pública.

## 2. El análisis de discurso en el marco del referencial de Müller como técnica de investigación

### 2.1. Referencial de Política de Pierre Müller

Según Müller (2010, pág. 115) elaborar una Política Pública consiste en “*construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir (...) este conjunto de imágenes es el referencial de la Política Pública*”.

“*Este enfoque que hace énfasis en la función cognitiva de la acción pública... subraya el papel de las ideas en el estudio de las políticas públicas. Buscan mostrar que la acción pública se organiza alrededor de marcos que constituyen el universo cognitivo de los actores y son relativamente estables en el tiempo*” (2010, pág. 113).

El referencial de una política pública da sentido a un programa político, definiendo criterios de selección y modos de designación de los objetivos, lo que define Müller (2010, pág. 117), como el doble mecanismo: una *operación de decodificación de lo real*, con el fin de disminuir el carácter opaco del mundo y una *operación de recodificación de lo real* para definir un programa de acción política.

En vista de que el referencial describe la percepción que se hace sobre determinada problemática, su elaboración tiene un carácter tanto *decodificador* como *recodificador*, dado que en primer lugar hace una caracterización de la realidad, y luego se encarga de plantearse objetivos con el fin de modificarla.

Para ello, se articulan cuatro niveles de percepción del mundo, los cuales están mutuamente relacionados: el primero es el conjunto de valores, que representan la

dicotomía entre lo que está bien y lo que está mal, es decir, es siempre una relación de opuestos entre los cuales la política pública va a determinar su forma de actuación. El segundo son las normas que hacen referencia más a las conductas o principios de acción que deben regir una sociedad, y no a valores en sí. En tercer lugar, los algoritmos tienden a brindar orientación al momento de tomar decisiones debido a que presenta una relación causal para las situaciones. Y finalmente, las imágenes que pretenden darle una significación inmediata a lo que se hace (Müller, 2010, pág. 117).

El referencial de una política puede descomponerse en tres elementos: el Referencial Global, el Referencial Sectorial y unos Operadores de Transacción.

#### 2.1.1. El referencial global

El Referencial Global es una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales. Según Müller (2010, pág. 118):

*“Está conformado por un conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias básicas de una sociedad, así como por una serie de normas que permiten escoger entre varias conductas. Por ello, define la representación que una sociedad se hace de su relación con el mundo en un momento dado. Al contrario de lo que una definición superficial podría hacer pensar, el referencial global no constituye una representación perfectamente coherente del mundo. En efecto, los valores que lo componen son objeto de conflictos. El referencial global no es más que un consenso, pero delimita el campo intelectual en el seno del cual van a organizarse los conflictos sociales”.*

Así las cosas, los valores y normas que conforman el Referencial Global constituyen un sistema jerarquizado que organiza su prevalencia.

Como lo advierte Badie & Smouts (1996), los Estados participan cada vez menos en la construcción y la traducción de los referenciales globales, ya que actores como las redes empresariales, las entidades financieras, las instituciones internacionales como el Banco Mundial, entre otras, las redes de la “sociedad civil”, las Organizaciones No Gubernamentales, las redes científicas, etcétera, cada vez participan más en la cimentación de “matrices cognitivas globales”, a través de foros de producción de ideas globales de índole internacional.

Para Müller, la globalización ha implicado que los foros de producción de ideas globales tengan una especial relevancia para la formulación del referencial global de las políticas públicas, particularmente porque las ideas ahora son internacionales.

#### 2.1.2. El referencial sectorial

Müller concibe el Referencial Sectorial (RS) como un constructor social que representa un sector, una disciplina o una profesión, que de cierto modo se ajusta a la jerarquía impartida por el Referencial Global, es decir que el RS se moldea con base en el Global y las políticas públicas se encargan de efectuar esta articulación.

El Referencial Sectorial, en otras palabras, delimita las fronteras del sector de la política pública. Estas fronteras por lo general son objeto de conflictos en relación con su inscripción en la agenda política y, por lo tanto, como expresión de la construcción social, no son necesariamente coherentes y perfectas. Sin embargo, suele existir una delimitación

de frontera “dominante” que es a menudo, aquella que se encuentra en conformidad con las normas y valores de la jerarquía global. Esta “frontera dominante” es, en palabras de Müller (2010, pág. 122), la *“representación que se impone como imagen de referencia para la política pública correspondiente, en la medida en que ella genera elementos de articulación entre lo global y lo sectorial”*.

### 2.1.3. Los operadores de transacción

Sabemos que los “problemas” objeto de política pública, resultan de un desajuste entre los diferentes subsistemas o sectores que constituyen la sociedad, generando tensiones. Estas tensiones: *“resultan de la creciente fragmentación entre diferentes subsistemas sociales cuyo ajuste siempre es problemático porque cada uno de estos subsistemas tiende a constituirse en un universo de significación y de acción autónomo, dominado por unos actores quienes defienden unos intereses particulares, ligados a una representación específica de su lugar en la sociedad”*.

El objeto de las políticas públicas es actuar sobre dichas tensiones, intentando adaptar las características de los subsistemas para que correspondan a lo que ellas “deben ser” desde una “perspectiva global”. Como lo advierte Müller (2010, pág. 132), en esta perspectiva, los “Operadores de Transacción” constituyen la herramienta esencial para *“analizar el cambio y el papel de la acción pública en la regulación del cambio social”*.

Los Operadores de Transacción son en otras palabras la *“expresión del lugar y del papel del sector en la sociedad global, cuya meta es precisamente intentar ajustar el funcionamiento del sector en relación con lo global”* (Müller, 2010, pág. 132).

En síntesis, los Operadores de Transacción representan la relación Global-Sectorial, y son el instrumento que genera la política pública. Esta relación algorítmica es denominada por Müller como los relatos de políticas públicas.

De acuerdo con Puello (2007): “Alrededor de los procesos de política pública se mueven ciertos actores privilegiados o mediadores que, utilizando “decodificaciones y recodificaciones” del referencial, posibilitan la traducción de la realidad pública y la inclusión de “problemas” en las agendas” (Puello-Socarrás, 2007, pág. 93)

Para efectos de la presente investigación, en esta relación algorítmica se pueden vislumbrar los mediadores de la política pública, sobre los cuales Müller define que tienen la capacidad de establecer diálogos entre ambos referenciales (Global y Sectorial) y que bien pueden formar parte del gobierno o de la sociedad civil.

Dentro del corpus objeto de estudio, estos mediadores se ven representados por los autores de los diferentes proyectos de ley y leyes sobre empleo en el período 2010-2020, quienes promueven unas prioridades específicas dentro de dichos documentos y sobre las cuales se analizará metodológicamente la correlación existente o no con los documentos y correspondientes lineamientos definidos dentro del referencial global de los OMD.

De encontrarse relación entre los discursos, sería necesario adentrarse en las nociones de algoritmos de las políticas públicas planteados por Müller, con el fin de comprender las relaciones causales entre la emisión de un discurso global y su posterior acogimiento en el discurso sectorial (algoritmos), del tipo “Si... entonces...”<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Müller. Pp. 117

## **2.2. El análisis de discurso como técnica de investigación**

El análisis de discurso es una técnica de investigación que sobresale por su adaptabilidad, ya que puede utilizarse en metodologías hipotético-deductivas, inductivas y abductivas. En las primeras, la construcción teórica precede el trabajo empírico; en las segundas, el trabajo empírico precede a la construcción teórica; en la última, ambas instancias se desarrollan paralelamente. Por otro lado, puede formar parte de metodologías cualitativas y/o cuantitativas (Sayago, 2014).

El análisis de discurso permite procesos cuantitativos y cualitativos de acuerdo con el tipo de investigación, y se diferencia de otras técnicas de análisis porque no es intrusiva, ni tampoco emplea elementos reactivos (como encuestas). Por otro lado, tiene la bondad de que puede operar sobre diversos tipos de datos: estructurados y no estructurados; de hecho, para datos no estructurados, justamente el proceso consiste en generar la estructuración de estos.

El análisis de discurso como técnica de investigación nos ayuda a describir, analizar e interpretar las dimensiones de su contenido, dando importancia no solo a los mensajes en sí mismos sino a sus significaciones o comportamientos. El poder investigativo del análisis de discurso consiste precisamente en la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos que ayudan a describir y medir sus fundamentos estructurales, ya que los mensajes no emiten un significado único y dependen también de su asimilación y percepción, y si bien, expresan contenidos concretos, encierran en sí mismos otros contenidos (Rodrigo Mendizábal & van Dijk, págs. 109-110).

Los procesos cuantitativos en el análisis de discurso se relacionan con la hipótesis de que la regularidad conceptual se puede interpretar como una manera de representar la realidad, visible a través de frecuencias de palabras, sus concordancias y sus asociaciones, así como en la organización categorial tipificada en clases, a partir de lo cual se constituye la fase exploratoria descriptiva (Pardo Abril, 2013).

Por su parte los procesos cualitativos se determinan mediante métodos diversos que provienen, en su gran mayoría, de los análisis que sobre el significado han desarrollado las distintas disciplinas de las ciencias humanas y sociales (Pardo Abril, 2013). Se pretende identificar los grados de consistencia y coherencia, la transformación y la legitimación que se dan en el discurso, así como las **posibles transferencias entre discursos de diferentes actores.**

Los métodos específicos, que se utilizan para determinar la necesidad cualitativa, tienen como objetivo señalar cómo se formulan relaciones categoriales que conducen a reconocer que ciertas expresiones lingüísticas se constituyen en modelos, cada uno de los cuales puede llegar a tejer formas de representar una realidad compleja, en virtud de que configuran maneras particulares de conceptualizar el entorno y que son estables en un momento histórico determinado.

Esta investigación utiliza técnicas, herramientas y procedimientos de orden cuantitativo y cualitativo en el marco del análisis de discurso, de manera que, utiliza aportes metodológicos de la antropología, la psicología, la lingüística y la sociología que se suman a los avances de la estadística multivariada para decantar el sentido de los textos y del

discurso a través de las frecuencias de uso y las relaciones discursivas entre los documentos analizados.

### **2.3. Herramientas y técnicas para el análisis de discurso**

A continuación, se presentan las herramientas y las técnicas usadas en esta investigación en el marco del análisis de discurso, de modo que sea posible poner de manifiesto su utilidad y relevancia.

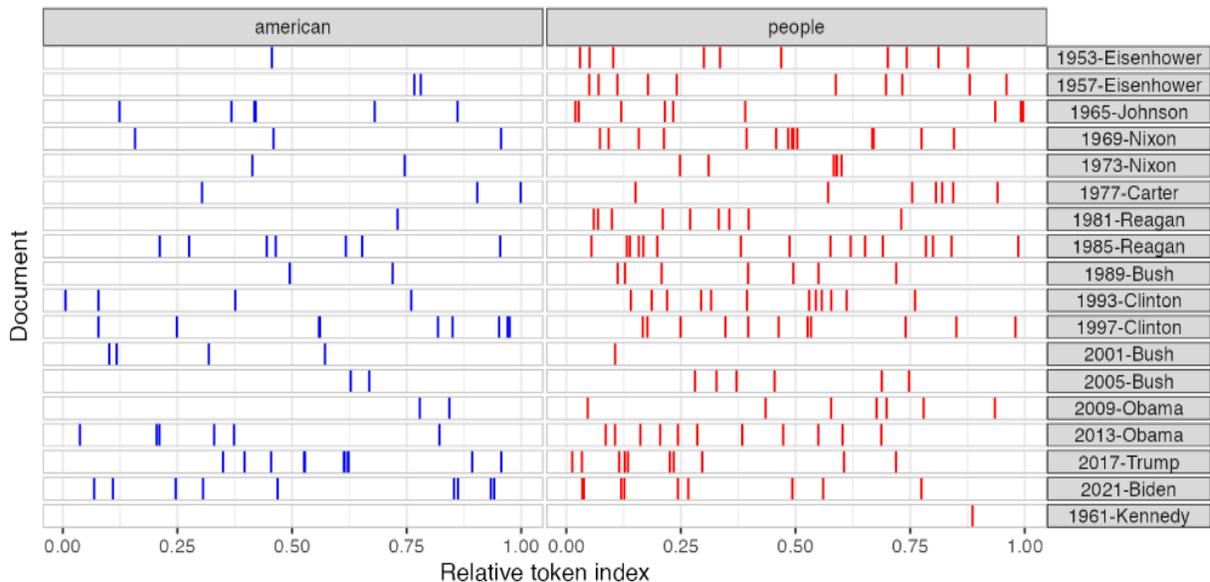
Dentro de las técnicas de análisis de discurso destacan las desarrolladas por la escuela francesa para análisis de datos, que consisten en el conteo de unidades textuales y en la construcción de matrices con el fin de organizar y representar gráficamente enormes cantidades de información mediante la aplicación de técnicas de análisis factorial (Benzécri, 1973).

El análisis de datos textuales consiste en la aplicación de las técnicas de análisis factorial, en especial el análisis de correspondencias y la clasificación, que se complementan con métodos propios del dominio textual como los glosarios, las concordancias y la selección de palabras y segmentos característicos, para así proveer una herramienta comparativa de los textos que son analizados (Pardo Abril, 2013). La comparación implica llegar eventualmente a clasificar los textos en grupos homogéneos en cuanto al vocabulario empleado, a partir de lo cual es posible **inferir consensos**.

El primer paso consiste en la definición y caracterización de las unidades de análisis, que implica el establecimiento de listas de ocurrencias y sus frecuencias, entendiendo por ocurrencia la aparición de una palabra o un segmento de texto y, como

frecuencia, el número de veces que se repite la unidad en el corpus; para ello se hace uso del gráfico de dispersión léxica:

Ilustración 2. Ejemplo gráfico de dispersión léxica



Fuente: Tomado de [https://ucd-dnp.github.io/ConTexto/versiones/master/ejemplos/03\\_exploracion\\_y\\_visualizacion.html](https://ucd-dnp.github.io/ConTexto/versiones/master/ejemplos/03_exploracion_y_visualizacion.html)

Así mismo, es importante reconocer la frecuencia de las palabras en los documentos analizados, resultando útil representar este fenómeno en una nube de palabras. La nube contendrá las palabras más usuales en el discurso y el tamaño de las palabras será más grande a mayor frecuencia.

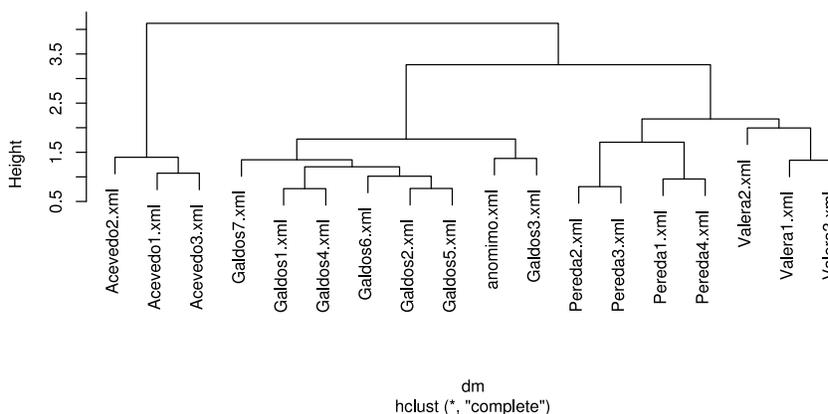
Ilustración 3. Ejemplo nube de palabras



Fuente: Tomado de <https://sites.google.com/site/tecnoeducate123/herramientas-para-organizar-y-recuperar-informacion/nubes-de-etiquetas-o-tags>

Para conocer la correlación existente entre los documentos analizados, resultan útiles las llamadas técnicas clasificatorias que producen una representación gráfica conocida como dendrograma. El dendrograma permite visualizar los datos en forma de árbol, organizando los conceptos en subcategorías que se van dividiendo en otros hasta llegar al nivel de detalle deseado, lo cual permite apreciar claramente las relaciones de agrupación entre los datos e incluso entre grupos de ellos. Observando las sucesivas subdivisiones podemos hacernos una idea sobre los criterios de agrupación de estos y la distancia entre los mismos.

Ilustración 4. Ejemplo dendrograma



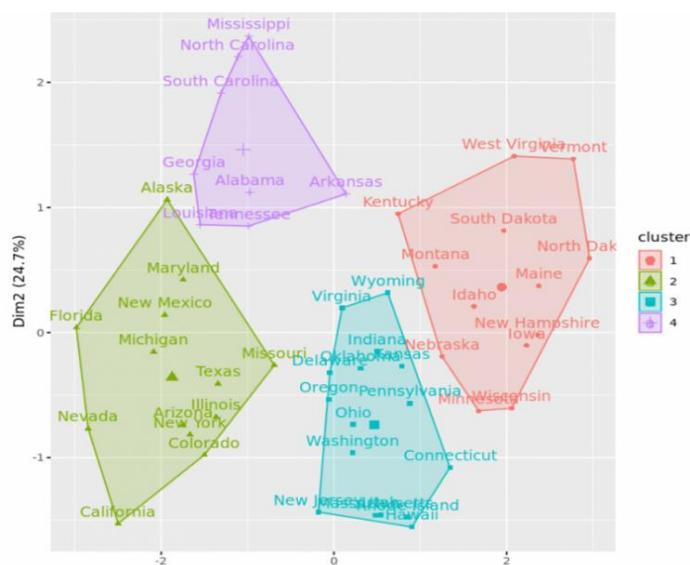
Fuente: Tomado de <http://www.aic.uva.es/cuentapalabras/an%C3%A1lisis-de-atribuci%C3%B3n-de-autor%C3%ADa.html>

Para el análisis de los documentos de la investigación, se utilizará el análisis de clúster, que también hace parte de las técnicas clasificatorias. El clúster o análisis de conglomerados es una técnica que admite la búsqueda de categorías o clases en las que se agrupan las palabras del corpus, con base en sus características. El criterio de agrupación es la similitud estadística entre palabras dentro de las expresiones. Sin embargo, es posible que en el análisis cualitativo sea posible reconocer ciertas relaciones que cohesionan los

elementos de los diferentes clústeres, que en el nivel cuantitativo aparecen como independientes.

En las técnicas clasificatorias se evita la redundancia de la información mediante métodos de corrección como: “la estimación de índices de correlación entre variables, la estandarización de las variables para que la varianza no afecte los resultados o la obtención de los datos de otros procedimientos estadísticos de corte factorial como el de las correspondencias múltiples” (Bosque & Moreno, 1994)

Ilustración 5. Ejemplo gráfico de clústeres

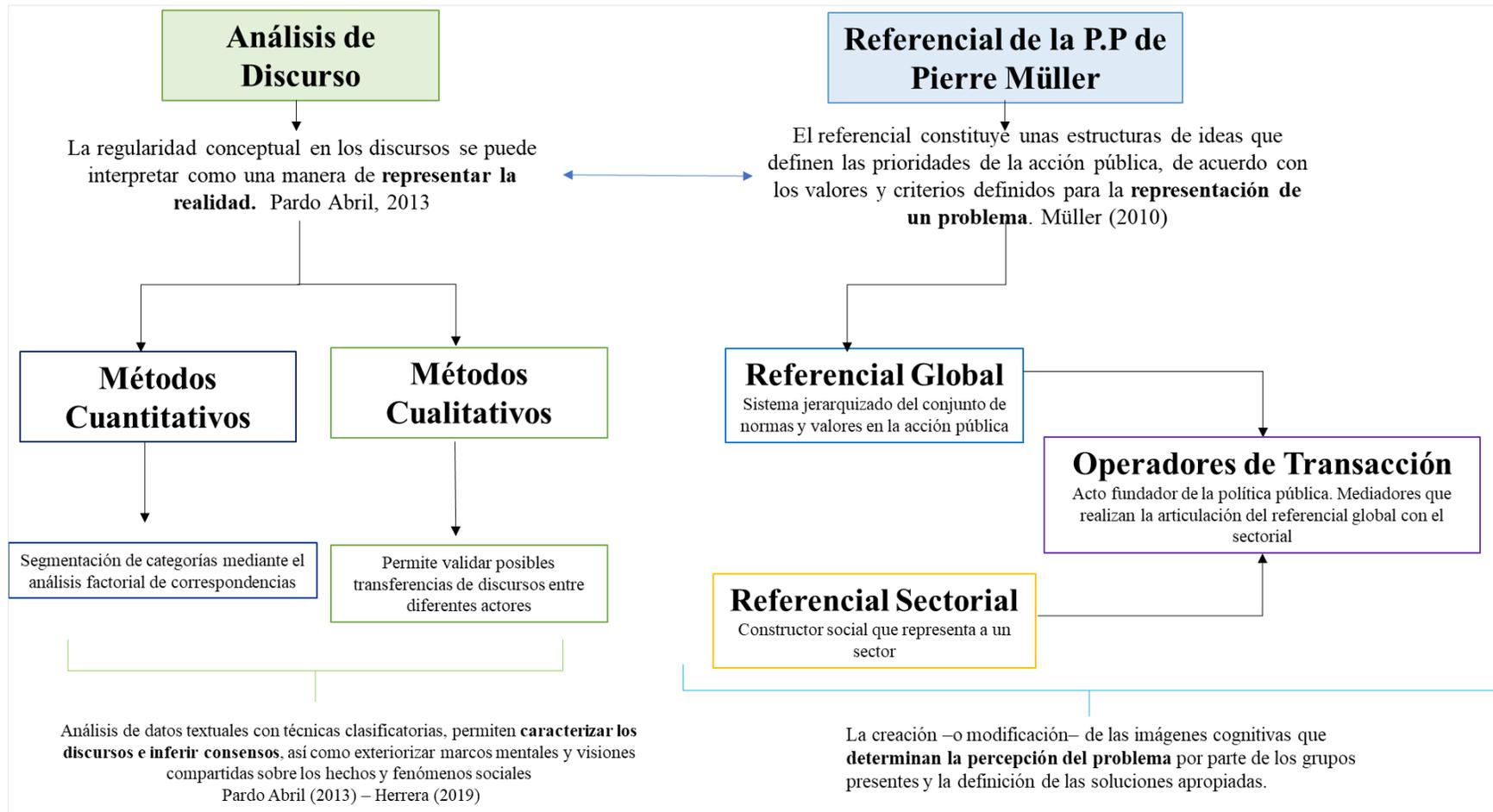


Fuente: Tomado de <https://www.statology.org/k-means-clustering-in-r/>

Con el fin de validar la hipótesis que ha suscitado el interés de la presente investigación, se realiza la aplicación de estos métodos cuantitativos y cualitativos para definir si ha existido dentro del discurso sectorial una correspondencia clara y directa con los discursos globales emitidos por parte de los OMD seleccionados.

Lo anterior, considerando que el referencial de la política pública para Müller corresponde a una representación de ideas, de una visión para la acción pública; a su vez que el análisis de discurso es concebido como la manera de representar una realidad a partir de la regularidad conceptual de los textos y por ende se puede inferir consensos a partir de su estudio; en la presente investigación se concibe el análisis de los discursos globales y sectoriales, como la técnica para establecer las posibles correlaciones entre unos y otros, con el fin de delimitar los posibles operadores de transacción que han mediado la formulación de la política pública de empleo en Colombia:

Ilustración 6. El análisis de discurso en marco de referencial de Pierre Müller



Fuente: Elaboración propia

De esta manera, la relación del marco cognitivo de la política pública de los referenciales de Müller, con el análisis de discurso cobra relevancia en este sentido, debido a que los referenciales constituyen unos sistemas de ideas que definen las prioridades de la acción pública en determinado momento y basados en determinados valores, normalmente con un papel muy importante de los foros en los procesos de conformación de las políticas públicas. Desde la mirada del desarrollo occidental, como se ha manifestado en las secciones anteriores, el PNUD y el BM han jugado un papel muy importante dentro de la emisión de recomendaciones en los diferentes foros mundiales y particularmente en sus documentos anuales de recomendaciones políticas, donde se realiza la selección de ciertos aspectos que deben ser atendidos en búsqueda del desarrollo; de acuerdo con Puello-Socarrás (2007) con referencia a los trabajos de Jobert, la producción de ideas en los foros representa un aspecto importante en la producción de referenciales globales.

### **3. Análisis de caso: Injerencia del discurso global en el discurso local del empleo en Colombia. Una aplicación del análisis de discurso en el marco del referencial de Müller**

Este capítulo plantea un análisis de caso, que tiene como fin, analizar los discursos emitidos desde el Banco Mundial y el PNUD, así como los documentos de política pública de empleo en Colombia materializados en Planes de Desarrollo, Leyes de la República y Proyectos de Ley, para el período 2010 a 2020, para decantar las categorías discursivas que han estado inmersas en el discurso de estos OMD (referencial global) y en el discurso del sector empleo (referencial sectorial), contrastando las categorías de formulación de dichas políticas públicas y validando si existe o no, una correlación significativa del discurso de estos OMD sobre lo formulado a nivel sectorial. Así mismo, se pretende inferir si la posible

correlación existente responde más a algún tipo de *poder cooptativo*, estilo *soft power*, por parte del PNUD, o si se refleja más desde la vía de la financiación por parte del BM.

Partiendo del enfoque del referencial de políticas públicas de Müller, la imagen sobre desarrollo que las organizaciones multilaterales enuncian desde sus discursos anuales puede reproducir formas de jerarquizar los problemas de la sociedad desde el Referencial Global de la gobernanza del desarrollo, o lo que Müller ha denominado el *Referencial de Mercado*:

“...desde los años 80, aparece un nuevo proceso de reajuste a partir de la importancia, cada vez mayor, que toma un nuevo referencial global basado en una visión de la sociedad organizada alrededor de principios neoliberales. Este reajuste es el *referencial de mercado*, que trae consigo nuevas normas para la acción pública como la limitación del gasto público, la modernización del Estado, el cuestionamiento de las Políticas Públicas industriales, la apertura de los servicios públicos a la competencia, etc.” (Müller, 2010, pág. 120).

En ese orden de ideas y para fines de la presente investigación, el Referencial Global (RG) tendrá correspondencia con los conceptos discursivos correlacionados con: trabajo, reajustes financieros, privatización, reducción de gasto, liberalización del comercio, empleo, empleabilidad, mercado laboral y demás acepciones afines, acogidas de diversas maneras dependiendo del momento y la organización multilateral desde la cual se enuncian, ya sea Banco Mundial o PNUD, que representan las imágenes que deben “acoger” los gobiernos para alcanzar dicho nivel de consenso dentro de las matrices cognitivas globales, en pro de alcanzar los estándares de desarrollo occidental.

Para este análisis, se busca validar si el discurso mundial de Desarrollo (RG) y específicamente en materia de empleo, es acogido mediante el acoplamiento de sus preceptos dentro de las políticas públicas de empleo nacional (RS), y, en ese caso, comprender cómo se evidencia este acogimiento en la Relación Global Sectorial (Operadores de Transacción); o dicho de otra manera, si los objetivos formulados en el Referencial Sectorial (Planes de Desarrollo, Leyes de la República y Proyectos de Ley), se articulan con las ideas de desarrollo occidental emanadas desde el referencial Global (organismos multilaterales: Banco Mundial y PNUD).

En concordancia, para validar si ha habido injerencia del discurso de desarrollo dentro de la formulación de los discursos de la política pública de empleo en Colombia, entonces se debe identificar cómo se ha gestado esta relación Global-Sectorial, es decir, si los discursos de las Políticas Públicas locales de empleo han seguido la trayectoria del RG, desde la formulación en los documentos de análisis seleccionados: Proyectos de Ley, Leyes, Planes Nacionales de Desarrollo.

### **3.1. Contexto: La concepción del empleo en la sociedad y su evolución en Colombia**

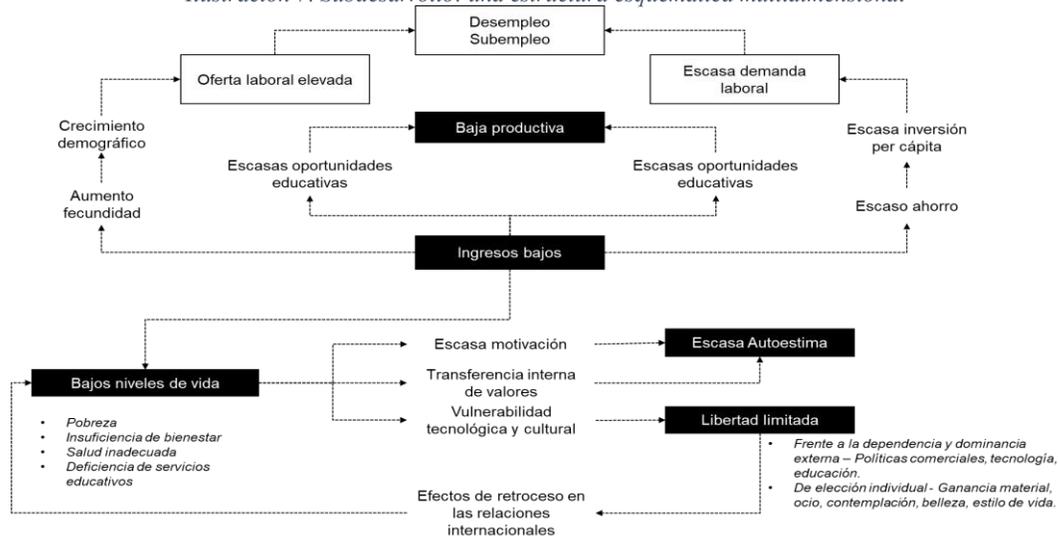
Para el desarrollo del análisis de caso, se presenta una contextualización que pretende resaltar la importancia del “empleo” dentro de la sociedad, desde sus formulaciones más economicistas hasta sus implicaciones sociales en la calidad de vida y dignidad de las personas. Para ello se realiza, en primera instancia, un acercamiento conceptual y se brinda un contexto histórico de lo que ha sido el empleo en Colombia en

los últimos años. Asimismo, se brinda un espacio para la reflexión acerca de otros trabajos que han aplicado el análisis de los referenciales de Müller en el contexto del empleo.

*“El sitio que el trabajo ocupa en nuestras sociedades explica la situación actual - una situación caracterizada por el predominio del planteamiento económico y por la búsqueda de una regulación siempre más automática de los fenómenos sociales-, pero el trabajo también constituye el medio para descubrir una nueva dignidad”* (Meda, 1995, pág. 14).

El empleo se ha considerado desde los primeros modelos económicos de crecimiento, como un factor fundamental para la **estabilidad macroeconómica**; se ha concebido el desempleo como un mal que se debe erradicar y se asocia directamente con las condiciones de subdesarrollo de los países. En efecto, una sociedad sin acceso a oportunidades laborales tiene menos incentivos para educarse, ahorrar, implementar sus capacidades, generar aportes a su comunidad y en general, tiene menos libertad para desarrollarse, como lo advertía desde 1982 Michael Todaro:

*Ilustración 7. Subdesarrollo: una estructura esquemática multidimensional*



Fuente: Adaptado de Carreño M. (2012) basado en Todaro (1982)

El objetivo de desarrollo sostenible No. 8 hace referencia al trabajo decente y el crecimiento económico<sup>7</sup>, como uno de los principales motores para erradicar la pobreza y generar mejores estándares de calidad de vida en la población. Entre otros factores, señala la importancia de crear puestos de trabajo y de vincular a los jóvenes en este camino.

Recientemente, además, se entiende el empleo como una variable que permite generar sentimientos de vinculación y sentido de pertenencia en las personas, de acuerdo con la Organización Internacional para el Trabajo: “El acceso a un trabajo seguro, productivo y remunerado de manera justa — asalariado o por cuenta propia — es un factor fundamental para la autoestima de las personas y las familias, que les afirma su sentimiento de pertenencia a una comunidad, y les permite hacer una contribución productiva” (OIT, pág. 1).

En el caso de Colombia, el empleo ha sido una de las herramientas políticas más utilizadas en campañas presidenciales, debido a la relevancia que tiene en la percepción de la población:

“Nuestro reto será llegar a crear 1.500.000 empleos durante el periodo de gobierno”  
Sergio Fajardo, Bases Programa de Gobierno (2018-2022), p. 12.

“Nuestra prioridad será el empleo. Generando 1,2 millones de puestos de trabajo lograremos mantener durante nuestro gobierno una tasa de desempleo inferior al 9 por ciento” Federico Gutiérrez, Bases Programa de Gobierno (2022-2026), p. 27.

---

<sup>7</sup> Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son una iniciativa promovida por la ONU, en su portal oficial los definen así: El 25 de septiembre de 2015, los líderes mundiales adoptaron un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una [nueva agenda de desarrollo sostenible](#). Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse en los próximos 15 años.

“La política de empleo garantizado será la base de un nuevo contrato social alternativo al enfoque de subsidios al desempleo y a la flexibilización laboral, que reconocerá aquellas actividades que el mercado laboral tiende a excluir, como las asociadas a las labores del cuidado doméstico...” Gustavo Petro, Bases Programa de Gobierno (2022-2026), p. 26.

En Colombia, en el marco del modelo de gobernanza neoliberal enfocada en la cooperación internacional, se ha priorizado la estabilidad macroeconómica sobre la calidad del empleo, en la primera década del siglo XXI con base en la flexibilización laboral implementada en los procesos de contratación se generó un crecimiento económico por encima del 4% ampliando la fuerza laboral en más de tres millones de puestos de trabajo (Farné, 2012, pág. 121).

No obstante, este crecimiento y buen resultado en términos netamente económicos, implicó el sacrificio en la calidad de la contratación y de las garantías sociales para los trabajadores; durante los dos períodos presidenciales de Álvaro Uribe (2002-2010) se favoreció la contratación atípica y flexible sin el balance social para la protección al desempleo, adicionalmente se evidenció un desincentivo por la organización sindical. Si bien no es un panorama del todo negativo o concluyente con respecto a la calidad del empleo en sí misma, si implica la necesidad de evaluar nuevas formas de gestionar el mercado laboral junto con políticas sociales más incluyentes y basadas en las condiciones nacionales (Farné, 2012, pág. 157).

En Suárez (2010) se presenta evidencia en torno a la política de “confianza inversionista” gestada como uno de los pilares del gobierno del entonces presidente Uribe,

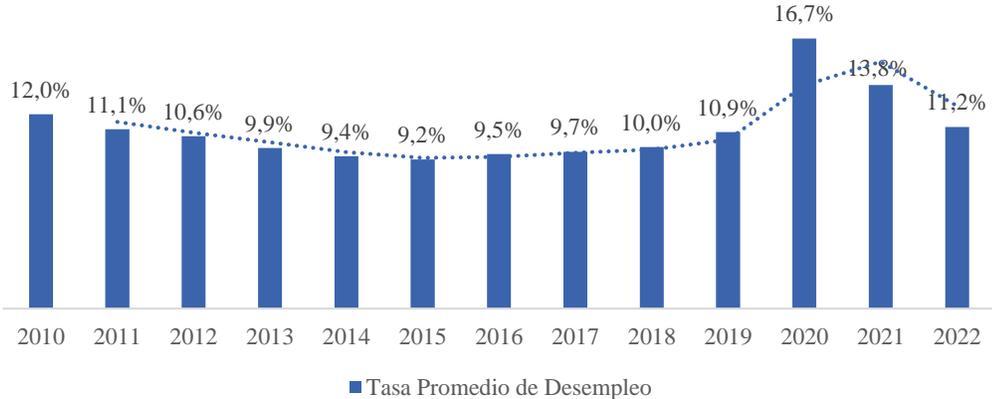
basada en el modelo neoliberal promovido desde Estados Unidos y los OMD (Banco Mundial y FMI), fortaleciendo el capital financiero y las transnacionales.

De igual forma, en un análisis del mercado laboral colombiano, efectuado por diversos investigadores del Banco de la República, se analiza el contexto histórico y desafíos de este sector dentro del país y se evidencia la importancia de brindar especiales esfuerzos a la focalización de políticas diferenciadas en este campo, para lograr mejores resultados y minimizar las diferencias existentes a nivel geográfico, de movilidad de mano de obra y en general las tasas de participación en la ocupación de la población, en resumen: *“...son muchos los aspectos que se deben investigar en el nivel regional o local para explicar por qué se encuentran unas diferencias tan grandes en los indicadores del mercado de trabajo y determinar, entre otras cosas, la conveniencia de proponer y adoptar políticas particulares a ciertas regiones, ya que no todas podrían requerir las mismas prescripciones al mismo tiempo ni con la misma intensidad”* (Banco de la República , 2012, pág. XXIV).

Estudios sobre el funcionamiento del mercado laboral en Colombia, realizados por investigadores de la Universidad de Los Andes, destacan entre las principales falencias del sector, el alto desempleo e informalidad, el alto porcentaje de personas que trabajan por cuenta propia, la baja productividad y los fuertes sesgos existentes contra población joven y femenina. Estos fallos en el funcionamiento del mercado laboral se explican en una desconexión de la regulación laboral con la productividad real y porque la financiación de los sistemas de seguridad social en Colombia recae sobre los trabajadores y sus empleadores (Eslava & Fernández, 2022).

Los altos niveles de desempleo en el país han tenido una dinámica persistente, desde el 2010, únicamente se ha logrado mantener la tasa por debajo de dos dígitos en cinco de los doce años estudiados y, posterior a la pandemia COVID 19, la recuperación ha sido lenta, manteniéndose a la fecha una tasa de desempleo superior a la que teníamos hace diez años:

Gráfica 1. Tasa de Desempleo promedio en Colombia 2010-2022

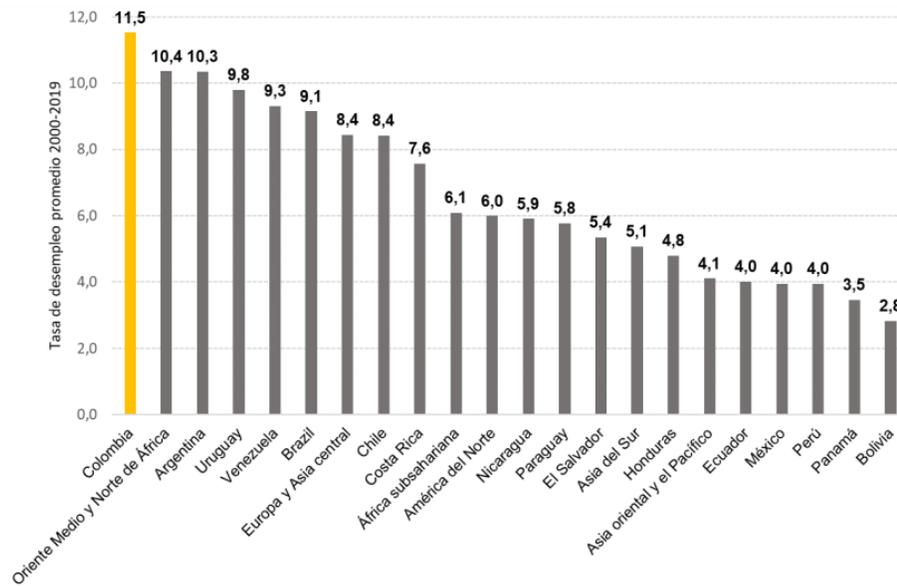


Fuente: Elaboración propia, con base en GEIH, DANE 2023

Las elevadas tasas de desempleo indican que el mercado laboral colombiano ha sido incapaz de absorber las dinámicas de las coyunturas económicas y no ha tenido la capacidad de integrar a una parte importante de la población dentro del sistema productivo.

De acuerdo con (Eslava & Fernández, 2022), la dinámica es aún más notoria cuando se evalúa comparativamente la tasa de desempleo promedio de Colombia en el período 2010-2019, con otros países de América Latina, Asia, África y Europa, ubicándose en el primer lugar, acompañada en cifra de dos dígitos únicamente por Oriente Medio y Norte de África y Argentina:

Gráfica 2. Tasa de Desempleo promedio comparativo 2000-2019



Fuente: (Eslava & Fernández, 2022)

En estudios más recientes, se evidencia que, aunque existe a nivel general implementaciones de políticas que mejoran los resultados globales en cuanto a los indicadores de empleo, la disparidad de la distribución de esas mejoras es muy grande y amplía las brechas sociales.

En específico, Nieto (2018) indica: “Por lo tanto, usar las cifras laborales promedio como referencia en la construcción de políticas públicas ignora y excluye del análisis el comportamiento específico de una significativa población del país, que en consecuencia merece un análisis y una propuesta particular que reconozca su realidad” (pág. 104)

Lo anterior implica el reconocimiento local de la importancia de generar políticas diferenciadas en cada una de las regiones, es decir, se evidencia la necesidad de diferenciar las políticas públicas de acuerdo con cada contexto y no aplicando fórmulas globales.

En este orden de ideas, destaca el interés de la presente investigación, en cuanto a la pretensión de analizar cómo los discursos que se han emitido desde estos OMD han podido

influir dentro de la formulación de la política pública de empleo del país en el período de estudio.

### **3.2. Estado del arte: trabajos recientes que utilizan el referencial de Müller y el análisis de discurso de las políticas públicas de empleo en Colombia**

En Colombia se han realizado algunas investigaciones que utilizan como marco de análisis el referencial propuesto por Pierre Müller y/o el análisis de discurso de las políticas públicas que guardan relación con el empleo y el mercado laboral. Una de las más recientes, es la de Hernández Zapata, Morales Herrera, & Vivares Porras (2021), que a partir del análisis del discurso identifican los significados y barreras sociolaborales percibidas por excombatientes de las FARC frente al escenario de postconflicto, que deben ser comprendidas para establecer marcos de actuación en el proceso de construcción de paz.

En esa misma línea, López García (2021), analiza el referencial de la política pública para la participación política de la oposición durante el periodo 2010 – 2018 en Colombia, interpretando los cambios que se dan en ella a partir de la implementación del acuerdo de paz suscrito en el año 2016 y específicamente de la expedición de la Ley 1909 del año 2018. El estudio le permitió identificar que durante el periodo analizado además de un referencial de orden global que muestra la política pública en su conjunto, se visualizaron referenciales sectoriales de ideología política de izquierda y derecha, correspondientes a los partidos políticos que ejercieron la oposición política durante este periodo de estudio.

También se encuentra el trabajo de López Cortés & Moneada Prieto (2021) que presenta un estudio de la política pública de emprendimiento en Colombia, analizando un

corpus de leyes, documentos de política pública y mediciones de emprendimiento, concluyendo que la *“cultura del emprendimiento propicia una narrativa épica que representa al emprendedor como héroe particular y paradigmático de su propia trayectoria, al tiempo que proyecta un estereotipo de sujeto hiperindividualista, ajeno a las condiciones materiales e históricas en las que vive”*.

Cifuentes Leiton & Londoño Cardozo (2020), proponen un marco teórico para comprender las prácticas llevadas a cabo por el Estado colombiano al teletrabajo. La investigación muestra que se reglamentó una forma de trabajo que tiene una naturaleza flexible y un proceso de institucionalización vía política pública (*top-down*) que crea repertorios sociales de formas de trabajar ideales en la actualidad, sin embargo, se cae en un proceso pseudo-garantías laborales por una falla en el diseño de políticas por parte del Estado y propone un análisis político, a partir de un estudio de psicología organizacional y del trabajo, que vincule una *“visión de la institucionalización objetivada donde se reconozca la necesidad de la inclusión de las realidades de los diversos grupos sociales que integran la red de política”*.

En esa línea de investigación Cifuentes Leiton (2020), realiza una caracterización del teletrabajo desde una lectura psicosocial, teniendo en cuenta las versiones de los integrantes del gobierno, empleadores y teletrabajadores, usando análisis de discurso por mapas de asociación de ideas como técnica de análisis de información, encontrando que los discursos de gobierno y empleador son semejantes, por lo tanto, consolidan un tiempo de narrativa psicosocial; el otro tiempo lo construye el discurso del teletrabajador que difiere de los hacedores de política.

Maca Urbano (2020), realiza un análisis de discurso a partir de un corpus de documentos de política pública de emprendimiento en Colombia, encontrando entre los principales resultados que la gubernamentalidad ha tomado otras formas -inesperadas e imprevistas- considerando los intereses de los actores que juegan un rol de mediación entre el diseño de la política pública de emprendimiento y su implementación; esto en un contexto de trabajo caracterizado por la flexibilidad y la informalidad.

Pardo López & Peña Cortés (2020) exploran el rol que han desempeñado los cambios en regulación contable y gobierno corporativo –GC– en el posicionamiento de la concepción financiera de empresa en organizaciones de interés público en Colombia. Aplicando el análisis crítico del discurso a informes emitidos por empresas de interés público y a artículos de prensa de importantes medios nacionales, para el periodo 2010-2015. El análisis concluye que las “modernizaciones contables y de GC han articulado de manera disociada las dimensiones organizacional e institucional de las empresas de la muestra”.

Losada Benavides (2020), adelanta una aproximación teórico-práctica a partir de la construcción de los referenciales globales de pobreza y de mercado, así como los diferentes referenciales sectoriales, para el periodo 1990 - 2018. De acuerdo con los niveles de percepción del referencial, demuestra la relación que guardan los referenciales globales con los referenciales sectoriales presentados, especialmente el referencial global de mercado y el referencial sectorial multidimensional de la pobreza.

Rengifo Arias, Carmona Otalvaro & Baena Vallejo (2019), también utilizan el análisis de discurso para estudiar en Colombia las políticas públicas (leyes) relacionadas

con la intervención de la violencia intrafamiliar a partir de las concepciones de función y sentido de la violencia en la familia, con el fin de identificar las características más comunes que impiden o dificultan un mejor abordaje del fenómeno violento y se presentan alternativas de solución.

Romero Amaya (2017) realiza un análisis de la política de inclusión de recicladores en Bogotá y la consecuente transformación del modelo de prestación del servicio de aseo de la ciudad que tuvo lugar entre el año 2012 y el año 2015, a la luz de los referentes teóricos propuestos por Pierre Müller. El estudio arrojó, entre otras conclusiones, la existencia de conflictos entre los referenciales global y sectorial en el cambio del modelo de aseo que se buscó en Bogotá para dicho periodo.

En la revisión de documentos que conforman el estado del arte no se encontraron investigaciones que utilicen la combinación del análisis del referencial propuesto por Pierre Müller y el análisis de discurso de las políticas públicas, que guardan relación directa con las políticas públicas del empleo en Colombia, por lo cual, este estudio de caso constituye un aporte significativo a la academia.

### **3.3. Documentos para el análisis de discurso del empleo**

Con el fin de caracterizar y unificar los discursos que desde organizaciones internacionales de carácter multilateral se establecen como objetivos en pro del desarrollo en las agendas anuales, es decir, identificar el Referencial Global, en esta sección se detallan los documentos que se emplearán en el análisis de discurso para cada uno de los OMD seleccionados: Banco Mundial y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. De manera paralela, se debe determinar los documentos que, a nivel de

formulación de política de empleo en Colombia, son relevantes para comprender las líneas discursivas que la orientan y que corresponden al Referencial Sectorial.

### 3.3.1. Documentos del referencial global

#### 3.3.1.1. *Informes sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial*

Para el Banco Mundial, es fundamental analizar las perspectivas económicas globales, con el fin de establecer las prioridades que debe tener la agenda pública, para cumplir con su principal objetivo de reducir la pobreza a través del fortalecimiento de las economías y propender el crecimiento económico.

Para tal fin, desde 1978 genera el Informe sobre el Desarrollo Mundial, al que también ha denominado su *Informe Insignia*; en el cual ofrece diversas recomendaciones de manera anual, sobre las cuales los países en desarrollo deben enfocar sus esfuerzos para alcanzar mejores niveles de desarrollo. Por lo anterior, este es un informe de gran relevancia para el BM y a nivel mundial debido a la importancia de los discursos que se emanan desde allí.

De acuerdo con el propio banco mundial en su sitio web, este informe anual se centra en una serie de recomendaciones a partir de las cuales, en asociación con los países, propende por *poner fin a la pobreza extrema, promover la prosperidad compartida* y brindar un respaldo para el programa mundial de desarrollo sostenible<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Tomado de: <https://www.bancomundial.org/es/who-we-are>. Fecha de consulta: 1 de diciembre de 2023

Por tanto, el discurso del BM se analizará a partir de los documentos relacionados a continuación:

*Ilustración 8. Informes sobre el Desarrollo Mundial 2010 - 2020*



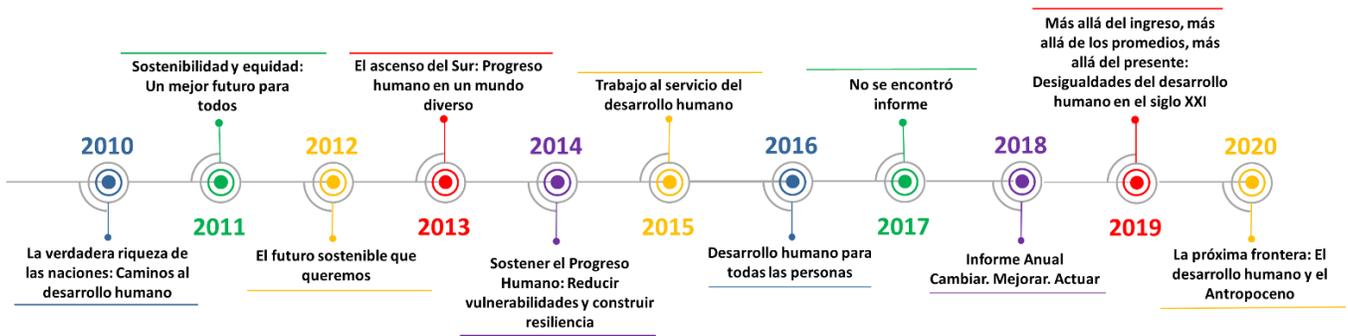
*Fuente: Elaboración propia*

### 3.3.1.2. *Informes sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*

Considerando que el PNUD promueve un desarrollo centrado en las personas, desde 1990 genera un Informe sobre Desarrollo Humano, que es considerado el informe más importante emitido desde esta entidad y cuya motivación es que el desarrollo debe ser un proceso inspirado en la expansión de las oportunidades y libertades de las personas, tal y como lo sugirió Amartya Sen en la década de los 90, y no meramente en el crecimiento de la renta de los países.

Se toma este informe como el insumo principal para el análisis del discurso global del PNUD, debido a su relevancia, legitimidad y a que “Los países en desarrollo y sus asociados internacionales utilizan el Informe para calibrar los resultados y configurar nuevas políticas” (González, 2018, pág. 104). Por tanto, el discurso del PNUD se analizará a partir de los documentos a continuación:

Ilustración 9. Informes sobre Desarrollo Humano 2010-2020



Fuente: Elaboración propia

### 3.3.2. Documentos del referencial sectorial

#### 3.3.2.1. Planes Nacionales de Desarrollo

Para el análisis del referencial sectorial, se toma como base los documentos de formulación de política pública en Colombia. Partiendo de la premisa que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el eje rector del discurso de la línea política del presidente en el ejercicio de sus funciones durante su período de gobierno, se toman los tres PND que se encuentran comprendidos dentro del período de estudio (2010-2020):

Ilustración 10. Planes Nacionales de Desarrollo analizados



Fuente: Elaboración propia

A continuación, se exponen las ideas principales relacionadas con el empleo en los documentos de los Planes Nacionales de Desarrollo a analizar:

*Plan de Desarrollo 2010 - 2014 – Prosperidad para todos – Más empleo, menos pobreza y más seguridad*

- Generar una **política de fomento al empleo** en el marco de la visión de **trabajo digno y decente**.
- Propender por la **equidad regional** y entre los diferentes grupos poblacionales, así como por la **reducción del trabajo infantil**.
- Garantizar la eficiente administración de la estructura del mercado de trabajo y sus instituciones, el efectivo impacto de las **cinco locomotoras en la promoción de la formalización laboral y empresarial, la generación de empleo, y el aumento de la competitividad**.
- Generar líneas integrales y estratégicas para el desarrollo de la **legislación laboral y de protección social**.
- Estudiar la implementación de un **seguro de desempleo** para hogares asalariados.
- Definir una **política integrada** entre el Sistema de **Protección al Cesante**, el Sistema Nacional de **Intermediación Laboral** y el Sistema de **Formación de Capital Humano**.
- Fomentar **Alianzas Público-Privadas (APP)** para la inclusión del sector privado en los programas públicos y privados de emprendimiento orientados al **autoempleo**.

*Plan de Desarrollo 2014 - 2018 – Todos por un nuevo país*

- Generar una **política laboral activa**, coordinada intersectorial e interinstitucionalmente que tenga en cuenta: 1) el efecto neto sobre los empleos y salarios del sector; 2) los potenciales incentivos para la **creación o recolocación de**

**empleos** según sea el caso; 3) las intervenciones poblacionales o regionales focalizadas; y, 4) las necesidades de formación y capacitación de la mano de obra.

- Actualizar el **marco normativo laboral**, de manera que se ajuste a las condiciones actuales del mercado de trabajo y que cubra todos los **tipos de vinculación laboral**.
- Articular las iniciativas de **política de competitividad empresarial** con las **políticas de generación de ingresos y de fortalecimiento de capacidades productivas rurales** para promover la creación de más y mejores oportunidades de inclusión productiva de la población en situación de pobreza y exclusión.
- Desarrollar estrategias públicas y **alianzas público-privadas que fomenten la generación de empleo entre la población pobre y vulnerable**, y la creación de nuevas empresas y líneas de negocios que involucren a esa población.
- Aumentar la **formalización laboral y la calidad del empleo**, a través de la afiliación a la seguridad social —contemplando una mayor promoción de sus beneficios, fortaleciendo la inspección, vigilancia y control, y estableciendo esquemas alternativos de afiliación.
- Diseñar una **política pensional** que mejore el tiempo de reconocimiento de las mesadas pensionales y que brinde una **protección integral a los adultos mayores**.

*Plan de Desarrollo 2018 - 2022 – Pacto por Colombia, pacto por la equidad -*

*Hacia un Pacto por Colombia, con Legalidad, Emprendimiento y Equidad para Todos*

- Implementar el nuevo impuesto unificado bajo el **régimen Simple** debe implementarse de manera que genere **incentivos para la formalización y generación de empleo**.

- Promover el **mercado de capitales para atraer inversión privada nacional y extranjera**, con el fin de impulsar proyectos estratégicos agropecuarios y agroindustriales con impacto en la generación de empleo formal.
- Impulsar el **trabajo decente**, donde se garantice el **empleo productivo**, la **protección social**, el respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales del trabajo y el diálogo social entre trabajadores, empresarios y Gobierno.
- Implementar **políticas activas y pasivas de empleo** a partir de los componentes de **emprendimiento**, capacitación para la **inserción y reinserción laboral**; gestión y **colocación de empleo**; y prestaciones económicas.
- Promover el acceso de la población a esquemas de **protección y seguridad social**.
- Promover la garantía de los **derechos de los trabajadores** a nivel individual y colectivo.
- Posicionar la **formación del talento humano** como fuente de oferta de conocimientos y habilidades ocupacionales respondiendo a las necesidades de sector productivo.
- Generar estrategias para una gestión del **empleo eficiente**, oportuna e integral con énfasis en los **grupos poblacionales con mayores barreras para la empleabilidad y el emprendimiento**.
- Promover la generación de ingresos y la **inclusión productiva** de la **población vulnerable y en situación de pobreza**, en contextos urbanos y rurales a través del emprendimiento.
- Generar **empleo juvenil** mitigando las barreras de entrada al mercado laboral.

- Consolidar **sectores creativos** que aportarán en la generación de empleo y de valor agregado, la transformación productiva, el aumento de la competitividad, las exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa, entre otros.
- **Inclusión laboral con perspectiva de género** para las mujeres a través del Servicio Público de Empleo.
- **Aumentar la participación laboral de las mujeres**, para lograr su independencia económica, eliminar las inequidades contra las mujeres, y favorecer la ruptura de las dinámicas de violencia y pobreza de las mujeres.

Si bien, el Plan de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” abarca hasta el 2022, es decir, dos años por encima del análisis de los documentos del RG, es razonable esperar que si existe una injerencia en la formulación de las políticas internas (RS) existe un rezago en el tiempo de respuesta, por lo que se mantiene la técnica de análisis de discurso para el RS en un lapso ligeramente superior.

#### 3.3.2.2. *Leyes de la república y proyectos de ley*

Como complemento a este análisis, se realizó una revisión bibliográfica de los Informes Sector Trabajo, publicados en el sitio web del Ministerio de Trabajo de forma anual, donde además de destacar los avances del sector, se relacionan todos los Proyectos de Ley y Leyes que se generaron por año. La consolidación de estos documentos permite visualizar las prioridades formuladas dentro del período estudiado, ya sea como proyectos de ley o como leyes efectivamente aprobadas. Se encontraron 11 Leyes de la República y 51 Proyectos de Ley radicadas en el Congreso de la República, para un total de 62 documentos.

Se considera relevante esta fuente de información, ya que corresponde a la institución rectora del empleo en Colombia, por lo que su discurso se entiende como el Referencial Sectorial. En cuanto a las Leyes de República se encontraron las siguientes, relacionadas con empleo:

***Formalización y generación de empleo - Ley 1429 de 2010***, de formalización y generación de empleo en vigencia desde el 29 de diciembre de 2010, establece incentivos tributarios para pequeñas empresas informales y nuevas pequeñas empresas que se establezcan durante los años 2011 a 2014, buscando la formalización y mejoría en las condiciones laborales de empresas y personas que ejercen labores informales.

***Igualdad salarial - Ley 1496 de 2011***, tiene como objeto garantizar la igualdad salarial y de cualquier forma de retribución laboral entre mujeres y hombres, fijar los mecanismos que permitan que dicha igualdad sea real y efectiva tanto en el sector público como en el privado y establecer los lineamientos generales que permitan erradicar cualquier forma discriminatoria en materia de retribución laboral. Modifica los artículos 10 y 143 del Código Sustantivo del Trabajo, resaltando que *“todos los trabajadores y trabajadoras son iguales ante la ley, tienen la misma protección y garantías, en consecuencia, queda abolido cualquier tipo de distinción por razón del carácter intelectual o material de la labor, su forma o retribución, el género o sexo salvo las excepciones establecidas por la ley y “no pueden establecerse diferencias en el salario por razones de edad, género, sexo nacionalidad, raza, religión, opinión política o actividades sindicales”*.

***Trabajo decente para trabajadore(a)s domésticos - Ley 1595 de 2012***, por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y los

Trabajadores Domésticos, 2011 (número 189)”, adoptado en Ginebra, Confederación Suiza, en la 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el 16 de junio de 2011.

***Inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral - Ley 1610 de 2013***, por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización.

***Mecanismo de protección al cesante - Ley 1636 de 2013***, mediante la cual se crea el Mecanismo de Protección al Cesante. El cual está compuesto por: i) el Servicio Público de Empleo, ii) Capacitación para la reinserción laboral, iii) el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante y iv) los aportes voluntarios de Cesantías de los trabajadores. Además, las Cajas de Compensación Familiar serán las encargadas de la administración del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante. Los beneficios del Mecanismo de Protección al Cesante se entregan por un período máximo de 6 meses y comprenden: i) Protección social en salud y pensión, ii) Pago de cuota monetaria del subsidio familiar (si tiene derecho a ella), iii) Incentivo económico por ahorro de cesantías para el Mecanismo, iv) Cursos de capacitación para reinserción laboral, y v) Asesoría en búsqueda de empleo y orientación laboral.

***Empleo y el emprendimiento juvenil - Ley 1780 de 2016***, tiene por objeto impulsar la generación de empleo para los Jóvenes entre 18 y 28 años, sentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo, emprendimiento y la creación de nuevas empresas jóvenes, junto con la promoción de mecanismos que impacten positivamente en la vinculación laboral con enfoque diferencial, para este grupo poblacional en Colombia.

***Salas amigas de la familia lactante del entorno laboral - Ley 1823 de 2017***, tiene por objeto adoptar la estrategia Salas Amigas de la Familia Lactante del Entorno Laboral en entidades públicas y empresas privadas de conformidad con el artículo 238 del Código Sustantivo del Trabajo. El uso de estas salas no exime al empleador de reconocer y garantizar el disfrute de la hora de lactancia, la madre lactante podrá hacer uso de esta o desplazarse a su lugar de residencia, o ejercerlo en su lugar de trabajo, en ejercicio del derecho que le asiste en virtud del artículo 238 del Código Sustantivo del Trabajo.

***Vendedores informales - Ley 1988 de 2019***, tiene por objeto establecer los lineamientos generales para la formulación de la política pública de los vendedores informales, con el fin de garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo y a la convivencia en el espacio público. La Política Pública de los vendedores informales, constituye el conjunto de principios, lineamientos, estrategias, mecanismos, programas y proyectos, que orientarán las acciones del Estado, con el fin de disminuir el impacto negativo que trae la ejecución de las políticas públicas de recuperación del espacio público.

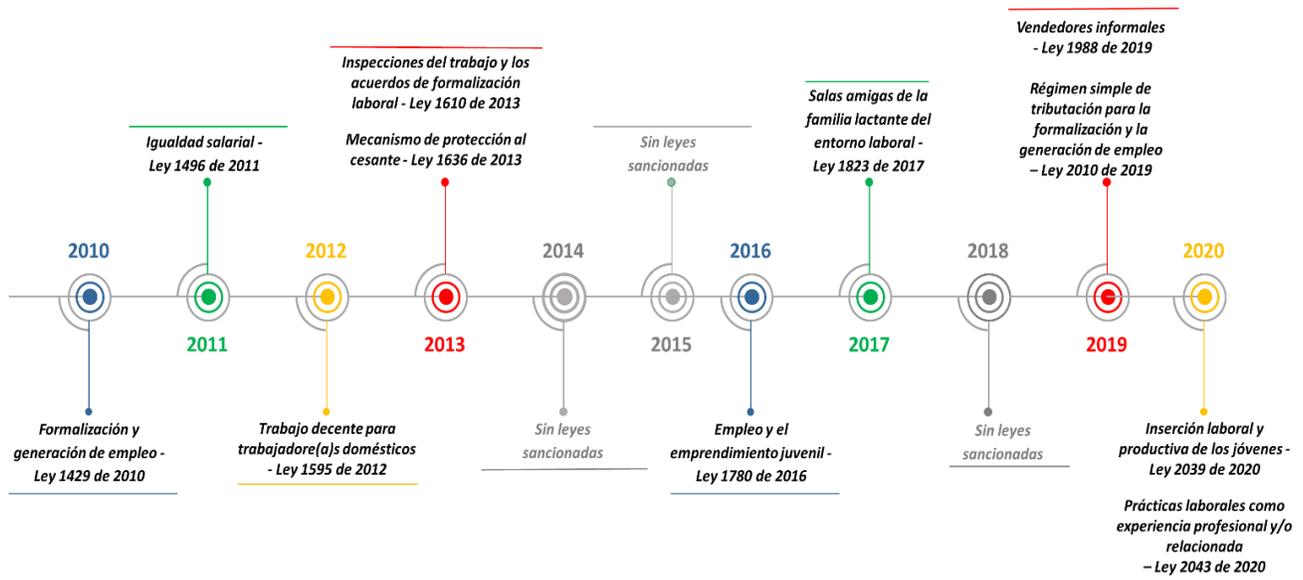
***Régimen simple de tributación para la formalización y la generación de empleo – Ley 2010 de 2019***, que crea el impuesto unificado que se pagará bajo el Régimen Simple de Tributación - Simple, con el fin de reducir las cargas formales y sustanciales, impulsar la formalidad y, en general, simplificar y facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria de los contribuyentes que voluntariamente se acojan al régimen, así mismo se adiciona el artículo 108-5 al Estatuto Tributario, el establece a los contribuyentes que estén obligados a presentar declaración de renta y complementarios, tienen derecho a deducir el 120% de los pagos que realicen por concepto de salario, en relación con los empleados que sean

menores de veintiocho (28) años, siempre y cuando se trate del primer empleo de la persona. La deducción máxima por cada empleado no podrá exceder ciento quince (115) UVT mensuales y procederá en el año gravable en el que el empleado sea contratado por el contribuyente

***Inserción laboral y productiva de los jóvenes - Ley 2039 de 2020***, promover la inserción laboral y productiva de los jóvenes y dictar disposiciones que aseguren su implementación, en concordancia con el artículo 45 de la Constitución Política y los convenios internacionales firmados por Colombia que dan plena garantía a los derechos de los jóvenes.

***Prácticas laborales como experiencia profesional y/o relacionada – Ley 2043 de 2020***, tiene como objeto establecer mecanismos normativos para facilitar el acceso al ámbito laboral, de aquellas personas que recientemente han culminado un proceso formativo, o de formación profesional o de educación técnica, tecnológica o universitaria; al reconocer de manera obligatoria como experiencia profesional y/o relacionada aquellas prácticas que se hayan realizado en el sector público y/o sector privado como opción para adquirir el correspondiente título.

Ilustración 11. Leyes de la República

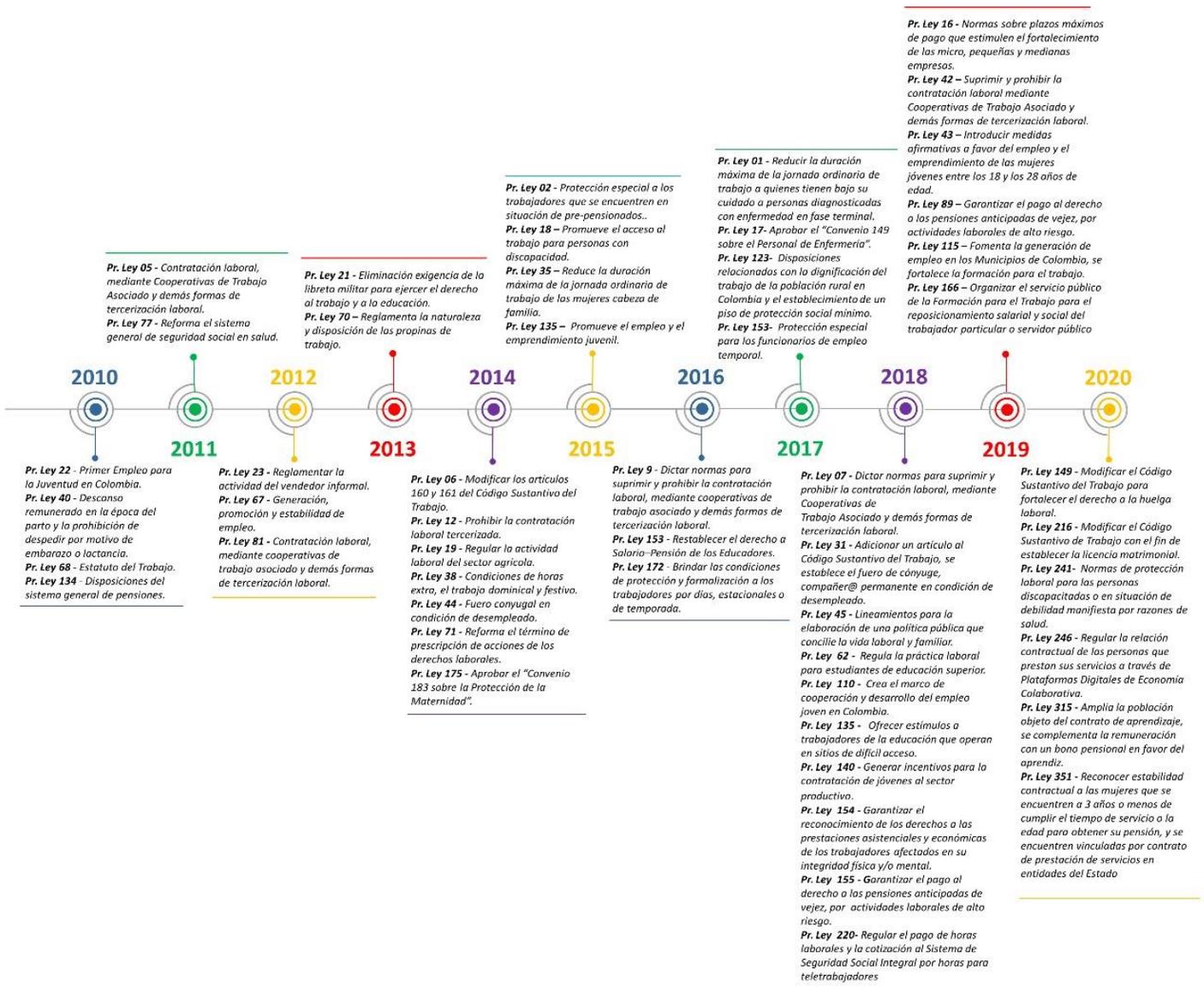


Fuente: Elaboración propia

En cuanto a los Proyectos de Ley radicados en el Congreso de la República que no se constituyeron en Ley de la República, relacionados con empleo en Colombia, se identificaron 52 los cuales se enuncian en la siguiente ilustración.

Se observa con claridad que para los años 2018 a 2020 se radicó el mayor número de Proyectos de Ley relacionados con empleo.

Ilustración 12. Proyectos de Ley radicados en el Congreso de la República



Fuente: Elaboración propia

### 3.4. Resultados

El procesamiento de los corpus para cada grupo de documentos analizado permite identificar las categorías discursivas del desarrollo más representativas, el período de estudio, con base en los documentos seleccionados, tanto para el Referencial Global (RG) como para el Referencial Sectorial (RS).

### 3.4.1. Resultados sobre documentos del Referencial Global

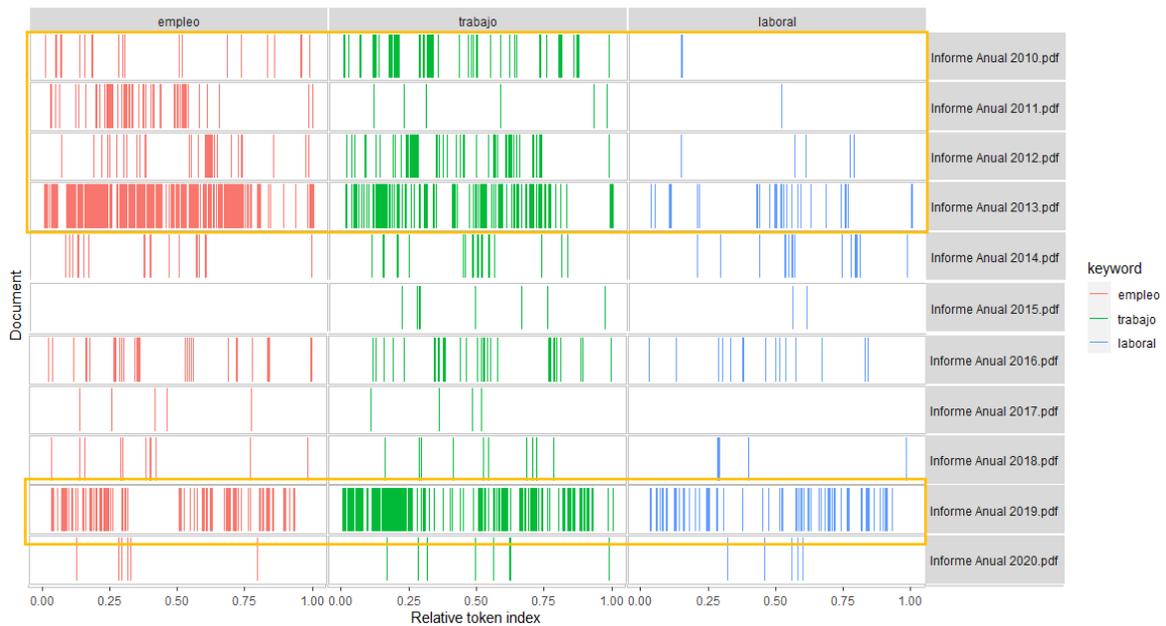
En el discurso global, se analizan de manera independiente los discursos del Banco Mundial y los discursos del PNUD, con el fin de diferenciar las prioridades establecidas por cada uno, teniendo en cuenta que, como se ha puesto de manifiesto en la presente investigación, el BM se concibe como una institución financiera asociada a discursos correspondientes con el referencial de mercado, y por consiguiente, con condicionamientos de financiación, mientras que para el PNUD se plantea la hipótesis de una injerencia más a nivel de *soft power*; a partir de preceptos más asociados a los derechos humanos y la paz.

#### 3.4.1.1. Resultados sobre informes sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial

El gráfico de dispersión léxica para el BM permite visualizar, a partir de las palabras clave *empleo, trabajo y laboral*, cuáles de los documentos que componen el corpus presentan mayor ocurrencia y/o frecuencia de repetición de estas palabras, además de la homogeneidad de los textos con respecto a los términos seleccionados.

Lo anterior implica que a partir del gráfico de dispersión léxica es posible comprender la homogeneidad de los textos a nivel intra-documento e inter-documento, ya que permite analizar las dispersiones para cada documento anual, a la vez que dentro de cada documento se puede visualizar la frecuencia de los términos, con lo que se concibe un mayor énfasis léxico alrededor de dichos temas:

Gráfica 3. Dispersión léxica informes sobre el desarrollo mundial 2010-2020



Fuente: Elaboración propia

Del gráfico se puede interpretar que en el bloque de informes para el período de 2010 a 2013 y luego en 2019, los documentos presentaron un alto énfasis en relación con las palabras empleo, trabajo y laboral, aunque unas en mayor medida que otras.

Para los informes de 2010, 2011 y 2012, la dispersión léxica evidenciada no es tan fuerte y su relación con estos términos no es tan clara desde el título del documento, dado que el primero (2010) se enfoca en el desarrollo y cambio climático, el segundo (2011) se enfoca en el conflicto y la seguridad, y el tercero (2012) trata la equidad de género. El resultado del gráfico implica que dichos temas a lo largo de los documentos son frecuentemente concebidos a partir del empleo.

En efecto, el prólogo del informe de 2011 indica: “...invertir en la seguridad ciudadana, la justicia y el empleo es fundamental para reducir la violencia” p. vi. Por su parte, el informe de 2012 a lo largo del texto se refiere constantemente a la igualdad de

oportunidades para las mujeres y compara las brechas existentes en el mercado de trabajo femenino versus el masculino.

Para el informe de 2010, el énfasis está abocado al término trabajo, por encima de empleo. La lectura de este documento explica esta diferencia con los demás, básicamente porque al tratarse de un enfoque en el cambio climático, se refuerza la idea de trabajar conjuntamente por salvar el medioambiente y las posibilidades de pérdida de puestos de trabajo en el mundo a razón de este fenómeno natural.

No obstante, los informes que develan una mayor presencia de los términos estudiados son el de 2013 y 2019.

Para el 2013 es apenas comprensible si tenemos en cuenta que el Informe sobre el Desarrollo Mundial (IDM) para este año se titula “Empleo” y su contenido está centrado en que el empleo es un factor determinante para generar desarrollo económico, no sólo individualmente sino también como eje de objetivos prioritarios para la sociedad. Como se puede evidenciar, el término más recurrente es “empleo”, por encima de trabajo y laboral, situación que no se replica en el informe de 2019, cuyo énfasis también está centrado en el empleo.

Para el informe del 2019, titulado *la cambiante naturaleza del trabajo*; se presenta alta frecuencia de ocurrencia de estas palabras; sin embargo, el énfasis en este documento no está centrado en “empleo” sino en el “trabajo”, lo que es consecuente con el objetivo de desarrollo promovido desde este informe, asociado al fortalecimiento del capital humano para generar empleos que estén a la vanguardia de los cambios tecnológicos del mundo.

En este primer análisis se puede evidenciar cómo para un mismo OMD, el abordaje de la noción del empleo se brinda desde dos aristas diferentes; por un lado, en el informe de 2013 se habla del empleo y la generación de empleos como fuente para promover el desarrollo económico; mientras que en el informe de 2019 se hace principal énfasis en la promoción del capital humano.

En efecto, al realizar una lectura detallada de cada uno de estos documentos, se evidencia una agenda política diferenciada para cada caso:

En el informe de 2013, las ideas centrales giran en torno a la importancia que tiene para los gobiernos de los países en desarrollo, el fortalecimiento de los empleos que generan mayores beneficios al desarrollo y al crecimiento económico; concibiendo el empleo como una fuente de ingresos, que permite transformar las sociedades a partir del fortalecimiento empresarial y la regulación en favor de la creación de empresas con políticas laborales flexibles:

*“El Informe sobre el desarrollo mundial 2013 toma como punto de partida la importancia central del empleo en el proceso de desarrollo y cuestiona y reformula la forma en que solemos pensar el tema del trabajo. Con un enfoque multisectorial y multidisciplinario, en este informe se analiza por qué algunos empleos contribuyen más al desarrollo que otros. En el documento se observa que los empleos que generan más beneficios para el desarrollo son aquellos que hacen que las ciudades funcionen mejor, conectan la economía con los mercados internacionales, protegen el medio ambiente, promueven la confianza y la participación cívica o reducen la pobreza.”<sup>9</sup>*

---

<sup>9</sup> Extraído del Informe Sobre Desarrollo Mundial 2013. Banco Mundial, prefacio, pp. viii

Por su parte, el informe del 2019 pretende aportar a la noción de capital humano, entendiendo el campo laboral más allá del empleo, como trabajo con una naturaleza cambiante en el mundo tecnológico actual, que implica la promoción de políticas en pro de fomentar la protección social de los trabajadores y su capacitación, pero sobre todo las garantías que les ofrece la protección social y el mejoramiento de sus habilidades y conocimientos:

*“En el presente informe se insta a los Gobiernos a cuidar mejor a sus ciudadanos y se hace un llamado a establecer un nivel mínimo universal y garantizado de protección social. Esto se puede lograr con las reformas adecuadas, entre ellas poner fin a los subsidios improductivos, mejorar las regulaciones del mercado laboral, y, a nivel mundial, reformular las políticas tributarias. La inversión en capital humano no atañe únicamente a los ministros de Salud y Educación; también debe ser prioritaria para los jefes de Estado y los ministros de Hacienda. El Proyecto de Capital Humano pondrá las evidencias directamente frente a los ojos de los encargados de la toma de decisiones, y el índice hará difícil ignorarlas.”<sup>10</sup>*

Como complemento al análisis, se genera una nube de palabras que incluye la totalidad de documentos del corpus, evidenciando las palabras más representativas dentro del discurso del BM en el período estudiado. En línea con los objetivos del BM, que se han estudiado en los capítulos precedentes, la nube refleja la preponderancia de los términos “ingreso, economía, trabajo, empleo, políticas, empresas” como las palabras más destacadas dentro del discurso de este OMD:

---

<sup>10</sup> Extraído del Informe Sobre Desarrollo Mundial 2019. Banco Mundial, prefacio, pp. x



una alta correspondencia con estos términos. No obstante, se debe hacer claridad en cuanto a que la no aparición recurrente de dichas palabras no implica que la pobreza no se encuentre dentro del discurso del BM, pero si es un hallazgo para considerar a nivel léxico, ya que dentro de los diez documentos estudiados no se refleja un énfasis profundo en esta temática.

Con el fin de adentrarnos en un análisis más específico de las relaciones de agrupación existentes entre todos los documentos que componen el corpus para este OMD, se generó un dendrograma que evidencia la posible cercanía entre los documentos, con lo que obtuvimos cuatro grupos de temáticas.

En primer lugar, vale la pena destacar el informe del 2010, ya que es el único dentro del corpus que no muestra cercanía con ningún otro informe; en efecto, al validar las temáticas principales de los documentos es claro que es el único informe enfocado en la temática ambiental y de cambio climático, si bien los años subsiguientes el BM pudo haber hecho referencia a estos temas, no lo hace con la misma intensidad que en el 2010, por eso se muestra como una gran categoría independiente.

El segundo grupo reúne los informes de 2013 y 2019, en concordancia con el análisis de dispersión léxica, puesto que estos dos años se enfocaron específicamente en el empleo y el trabajo, respectivamente; aunque hay seis años de diferencia en la emisión de los documentos, parecen compartir ideas muy semejantes. Si retornamos al análisis realizado sobre estos dos documentos en el gráfico de dispersión léxica, vale la pena resaltar que, aunque ambos hacen referencia a la importancia del empleo o el trabajo dentro del desarrollo, su abordaje se da desde diferentes perspectivas; en 2013 desde el empleo

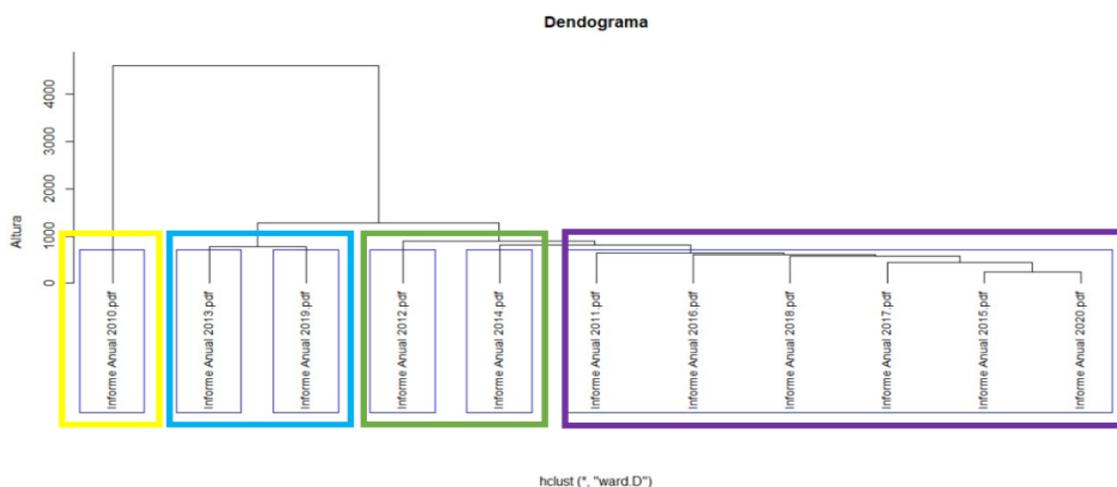
para el desarrollo y en 2019 desde el trabajo mediante el fortalecimiento del capital humano.

En el caso del tercer grupo generado, la relación no es tan intuitiva, corresponde a los informes de 2012 y 2014, que, a pesar de no tener una distancia temporal muy alta, si presentan temáticas aparentemente lejanas, el primero se enfoca en la igualdad y equidad de género, mientras que el segundo hace referencia a la gestión del riesgo para mitigar crisis.

Finalmente, el último grupo generado suscita un interés particular dado que recoge seis informes en uno sólo, esta fuerte relación que se refleja en el dendrograma parece indicar que el discurso emitido por el BM en el 2011 y luego del 2015 en adelante ha estado fuertemente correlacionado, o ha existido pocas líneas de discurso disruptivas que permitan generar grupos de temáticas adicionales en forma individual.

Del último bloque sólo se excluye el informe de 2019, que como ya se mencionó previamente, hace un especial énfasis en el trabajo; el resto de los informes están fuertemente relacionados.

Gráfica 5. Dendrograma informes sobre el desarrollo mundial 2010-2020



Fuente: Elaboración propia



El clúster 2 (naranja) más amplio que el anterior, relaciona términos asociados con el sistema de cooperación internacional, lo que parece indicar el fuerte énfasis que desde este OMD se enuncia desde el discurso promoviendo las bondades de la cooperación. Adicionalmente, las palabras “reconstrucción” y “fomento” hacen alusión a la institución financiera que hace parte del Grupo Banco Mundial: El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, cuyo objetivo dentro del sistema corresponde a: “...*apoya la misión del Grupo Banco Mundial, proporcionando préstamos, garantías, productos de gestión de riesgos, y servicios de asesoría a los países de ingreso mediano y a los países de ingreso bajo con capacidad crediticia, y coordinando, además, las respuestas ante los desafíos mundiales y regionales*”<sup>12</sup>.

El clúster 3 (naranja tenue) es un clúster aún más amplio que los dos anteriores, los términos incluidos en éste reflejan el marco normativo y jurídico que se establece desde el BM, con énfasis en nociones alrededor de lo *jurídico, limitaciones, campo, juicio, fronteras y participación*. Como se advirtió en secciones anteriores, el Derecho Internacional es clave dentro del modelo de gobernanza actual y es uno de los principales ámbitos en que la soberanía de las naciones cede terreno para el cumplimiento de objetivos globales. De lo anterior, se puede inferir que, dentro del corpus analizado, el BM fundamenta su discurso en el respeto por la regulación internacional y sus fronteras; esta noción es clara en el corpus de documentos y puntualmente en el informe de 2013, por ejemplo, el BM destaca: “El estado de derecho tiene consecuencias directas para el crecimiento de las empresas y del empleo... Un entorno institucional que respete los derechos es un ingrediente

---

<sup>12</sup> Descripción tomada de la página web del grupo Banco Mundial, disponible en <https://www.bancomundial.org/es/who-we-are/ibrd>

importante del estado de derecho y una base para los tipos de empleo beneficiosos para el desarrollo.” p.p. 25.

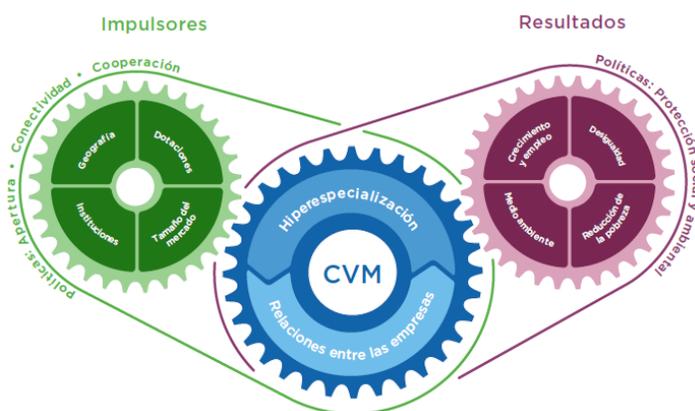
El clúster 4 (verde claro) es el clúster más denso del gráfico, reúne una mayor cantidad de palabras y, por lo tanto, parece una de las líneas con más fuertes correlaciones dentro del discurso del Banco Mundial para el período analizado. Teniendo en cuenta que se detallan palabras en torno a *relaciones de gobierno, condiciones, organizaciones, capacidad, propiedad, derechos, economía y sistema*, se puede relacionar este clúster con los lineamientos que definen el modelo neoliberal promovido por el BM, que propende por la propiedad privada, derechos económicos, ajustes estructurales, liberalización del mercado y el sostenimiento del sistema para que exista estabilidad a nivel macroeconómico, financiero y por ende, para que se garanticen las condiciones necesarias para la generación de puestos de trabajo; puntualmente en su informe para el desarrollo mundial del año 2013, el BM indica “*Un conocimiento más sólido de la secuencia que deben seguir las políticas nacionales y los compromisos internacionales relacionados con los servicios podría contribuir a superar la renuencia de los países en desarrollo a seguir avanzando por el camino de la liberalización y a cosechar los beneficios de la integración mundial.*”p.p. 34.

De hecho, este resultado parece reforzar la tesis de (Puello & Gunturiz, 2013) acerca de las múltiples revisiones que se han realizado al Consenso de Washington, sin que exista una transformación radical de sus raíces fundamentadas en el modelo neoliberal economicista.

El clúster 5 (verde oscuro) en sus términos hace una clara referencia a las *relaciones regionales, la producción, la distribución y el comercio*, muy de la mano del informe del

2020, donde se enfatiza en las cadenas mundiales de valor como fuentes de desarrollo, pero también de la noción evidenciada en los clústeres anteriores, donde la globalización y el comercio internacional tienen un peso importante dentro del discurso de desarrollo del Banco Mundial. En el informe del 2020, relaciona cómo el comercio y, en específico, las políticas de apertura comercial, conectividad y la cooperación pueden promover resultados en la reducción de la pobreza, el empleo y el medio ambiente:

*Ilustración 13. Cadenas mundiales de valor como fuentes de desarrollo*



*Fuente: Informe sobre el Desarrollo Mundial. Banco Mundial. 2020*

El clúster 6 (azul) refleja dos palabras clave: la educación y el trabajo. Dentro de los documentos del corpus se debe hacer una relación directa entre estas dos variables, y es que el discurso sobre desarrollo ha tendido a valorar el poder de la educación en la consecución de mejores condiciones laborales y, por ende, como una forma que tienen las personas para salir de las trampas de pobreza (Carreño M., 2012). Resulta interesante que la palabra *contratos* se encuentre dentro de este clúster, se podría pensar que las relaciones reflejadas hacen alusión a lo que se ha denominado desde el sistema multilateral como trabajo decente y éste implica la generación de contratos laborales formales y en condiciones dignas de empleo, para lo que el capital humano, educación y formación profesional juegan un papel fundamental.

De hecho, en el IDM del 2019, se lista lo que pueden hacer los gobiernos para fomentar el capital humano, y se centra en la educación: “Invertir en capital humano, especialmente en educación en la primera infancia, con el fin de desarrollar habilidades cognitivas de orden superior y socio conductuales, además de las habilidades fundacionales.”<sup>13</sup>p.p. 9.

Por último, el clúster 7 (morado) sólo incluye tres palabras: personal, reconocimiento e instituciones. En concordancia con la línea discursiva reflejada en los clústeres anteriores, este último nos permite comprender la importancia que las instituciones tienen dentro del discurso del BM.

El hecho de encontrarse inmersas junto con la palabra reconocimiento deja entrever el profundo énfasis que hace el BM en el poder de las instituciones y éste puede ser uno de los principales instrumentos de injerencia que se enuncian en su discurso. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que, para las múltiples temáticas abordadas a través de los años de estudio del corpus, el BM hace énfasis en las instituciones adecuadas y específicas para la atención de estas; por ejemplo, instituciones financieras, instituciones ambientales, instituciones educativas, entre otras.

En conclusión, el análisis de los siete clústeres de categorías más representativos del discurso del BM para el período estudiado permite decantar el discurso de desarrollo promovido por este OMD, que estaría definido por:

---

<sup>13</sup> Informe sobre el Desarrollo Mundial. Banco Mundial. 2019. p.p 9.

*El desarrollo se debe gestionar en el marco del derecho internacional desde la aplicación de políticas y reformas que permitan fomentar la cooperación y estabilidad macroeconómica a partir del comercio, la liberalización económica, la protección de los derechos de propiedad, flexibilidad empresarial, así como aunando esfuerzos para la protección del medio ambiente y mitigación de los riesgos mundiales, para lo cual se debe promover el fortalecimiento de las instituciones, el capital humano y la educación de la población para garantizar la estabilidad de las estructuras productivas y el empleo, en pro del crecimiento económico ante un entorno globalizado cambiante y tecnológico.*

#### *3.4.1.2. Resultados sobre Informes sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*

En el caso del PNUD, el gráfico de dispersión léxico para las palabras empleo, trabajo y laboral no reflejan un gran número de documentos con altas coincidencias, como si se pudo observar en el caso del BM.

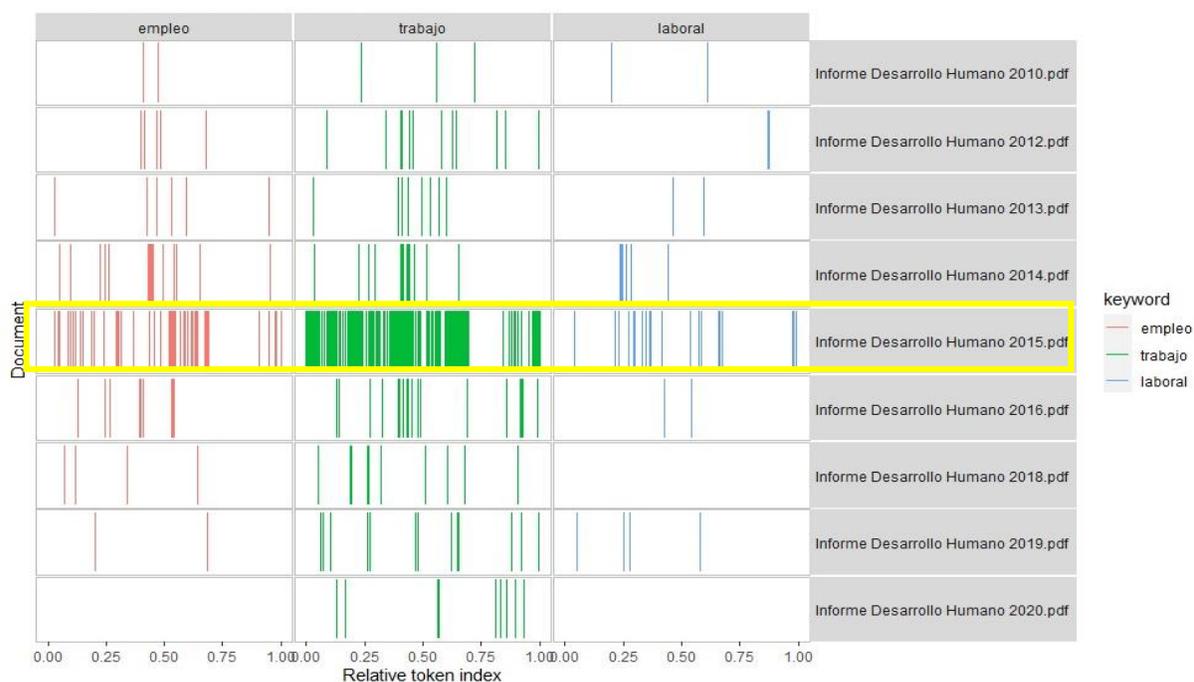
Únicamente para 2015, el Informe sobre Desarrollo Humano refleja una alta ocurrencia de los términos asociados a empleo, y en específico, al trabajo; como se observará en los análisis posteriores, este resultado puede tener una relación con los enfoques diferenciados entre los dos OMD.

Por un lado, el PNUD ha enfocado su noción de desarrollo en las personas y sus capacidades, mientras el BM prioriza las actividades o empleos que generan mayor crecimiento económico o estabilidad macroeconómica en general. El PNUD en su informe 2015 hace una clara diferenciación de su enfoque cuando indica: “El Informe adopta una visión amplia del trabajo, pues va más allá del empleo y tiene en cuenta actividades como el

trabajo de cuidados no remunerado, el trabajo voluntario y el trabajo creativo, que contribuyen a la riqueza de las vidas humanas.” p.p. iii

En los demás documentos del corpus de PNUD, si bien se presenta ocurrencia de las palabras, esta no es significativa en ningún año, para marcar una tendencia clara hacia esta temática dentro del discurso.

Gráfica 7. Dispersión léxica informes sobre desarrollo humano 2010-2020



Fuente: Elaboración propia

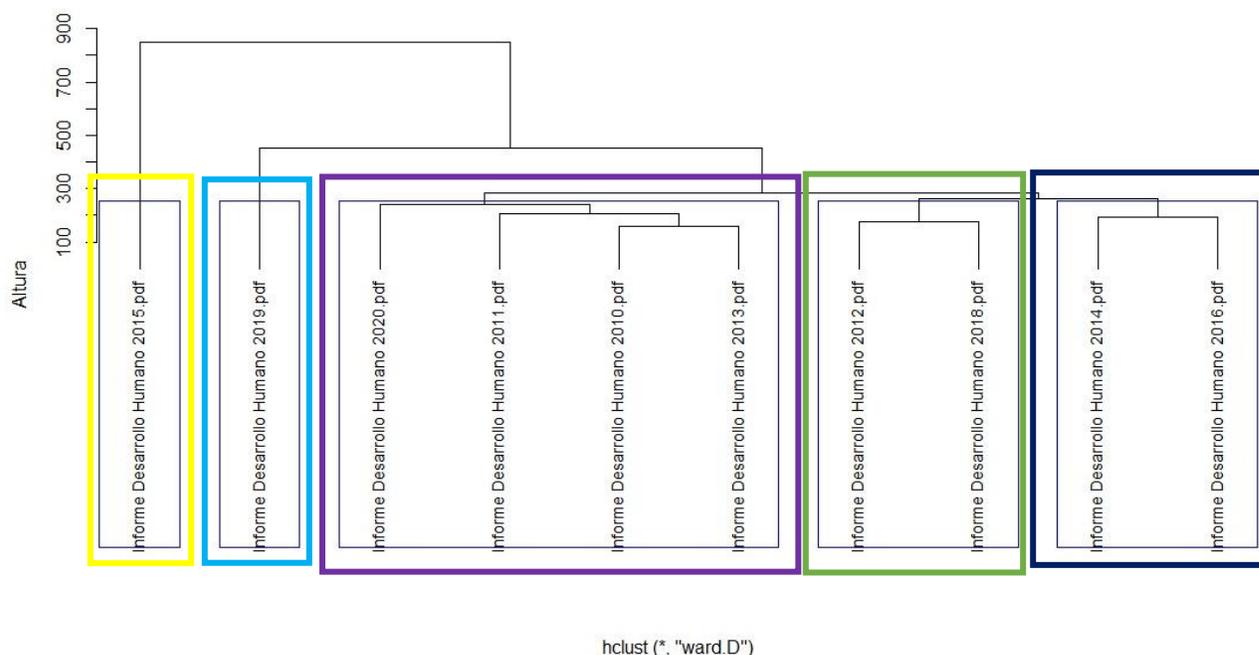
Al analizar el conglomerado de documentos que componen el corpus de Informes sobre el Desarrollo Humano, se observa una clara correlación entre los objetivos y misión del PNUD y las principales palabras que promueven en su discurso. Las personas, en definitiva, son el centro de su línea discursiva, es por demás la palabra que más se repite en el corpus, junto con trabajo y desigualdad:



PNUD y el IDH, por ejemplo, es la medición por excelencia de este OMD, donde incorpora variables adicionales al PIB como factores que inciden en el desarrollo de las personas<sup>14</sup>.

Complementariamente, al realizar la visualización del dendrograma del corpus, los documentos se segmentan en cinco grupos de informes, con coincidencias entre informes que en su mayoría se encuentran temporalmente distantes unos de otros.

Gráfica 9. Dendrograma informes sobre desarrollo humano 2010-2020



Fuente: Elaboración propia

<sup>14</sup> De acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, el IDH es una medida sinóptica del desarrollo humano. Mide los adelantos medios de un país en tres aspectos básicos del desarrollo humano: Una vida larga y saludable, medida por la esperanza de vida al nacer. Conocimientos, medidos por la tasa de alfabetización de adultos y la combinación de las tasas brutas de matriculación primaria, secundaria. Un nivel de vida decoroso, medido por el PIB per cápita. Tomado de [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100694&view=article&catid=750&id=4858&lang=es-ES](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100694&view=article&catid=750&id=4858&lang=es-ES)

Por ejemplo, los informes de 2010, 2011, 2013 y 2020, son agrupados en un mismo segmento, aunque intuitivamente sus títulos no reflejan una relación directa entre unos y otros.

De hecho, el informe del 2013 incluye en su título el “progreso humano”, al igual que el informe del 2014, sin embargo, estos documentos no están agrupados dentro del mismo conjunto de informes.

En el informe del 2020 se hace referencia directa al Antropoceno, un término relativamente nuevo en estos discursos y que se esperaría se encuentre dentro de los segmentos que no tienen asociación con otros informes; sin embargo, lo vemos correlacionado con los otros tres que distan hasta 10 años de este.

Al realizar una revisión de estos cuatro informes se observa un énfasis en el desarrollo sostenible y el medio ambiente para todos los casos, lo que puede explicar la agrupación que se visualiza en el dendrograma.

Los informes de 2015 y 2019 son los únicos que aparecen sin una relación directa con otro documento. En el caso puntual del 2015, esto confirma lo evidenciado en el gráfico de dispersión léxico, ya que es el único documento cuyo énfasis es en el trabajo.

Para 2019, el informe no presenta una línea temática única, sino que incluye capítulos desde cambio climático hasta desigualdades generacionales y tecnología; lo anterior puede implicar que no exista una línea clara que permita correlacionar con algún otro documento.

Los informes anuales de 2012 y 2018 están reunidos en el penúltimo grupo. La correlación existente entre estos a partir de sus títulos: *El futuro sostenible que queremos y Cambiar. Mejorar. Actuar*, respectivamente, no parecen tener una relación directa; sin embargo, al revisar los documentos, para ambos casos se presenta un conjunto de capítulos que abordan temáticas sobre energía, gobernabilidad democrática y gobernanza.

Finalmente, los informes correspondientes a los años 2014 y 2016 están asociados a conceptos de vulnerabilidad, resiliencia y atención a los excluidos, por lo que es comprensible la asociación que se refleja en el dendrograma.

Por último, los clústeres que definen las categorías discursivas por correlación de palabras con características compartidas para los informes sobre desarrollo humano incluidos dentro del *corpus*, fueron desglosados en nueve grandes clústeres.

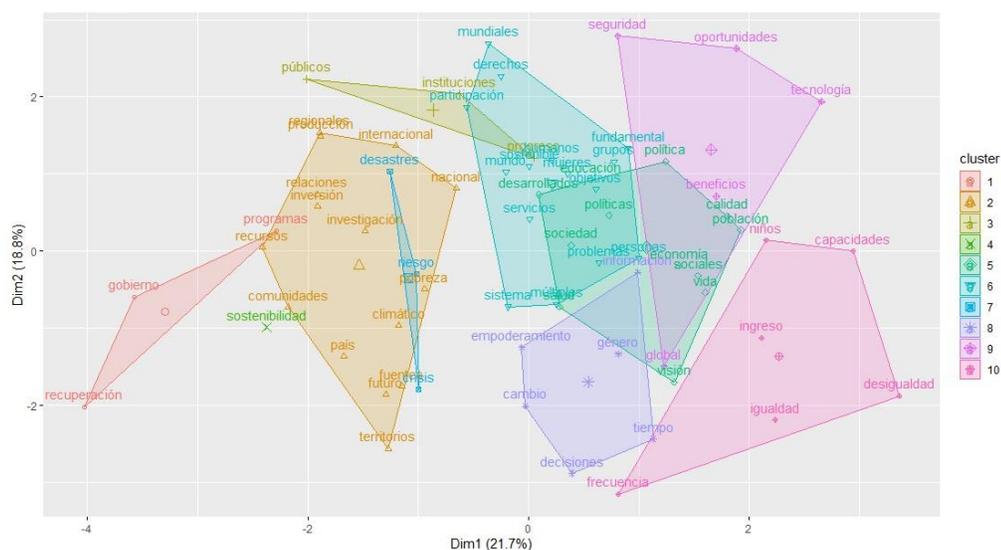
El clúster 1 (rojo) incluye únicamente tres palabras, que brindan una clara noción acerca de la prioridad referida en este clúster: “recuperación, gobierno y programas”, teniendo en cuenta que se incluyó dentro del corpus el informe sobre desarrollo humano del 2020, y la atención del COVID-19 ya era una prioridad en las agendas globales, este clúster enfatiza en la necesidad de los programas de recuperación en la era post pandemia. Vale la pena aclarar que para el caso del BM este no fue un tema relevante dentro del corpus, debido a que el informe de 2020 para este OMD no incluía todavía acciones sobre el COVID-19.

El clúster 2 (naranja) conglobera un número elevado de palabras en torno a temas climáticos, de recursos, territorios, comunidades e inclusive relaciona el término “futuro”. La coherencia en éstas y las demás palabras incluidas dentro del clúster nos da un claro

indicio acerca del lineamiento promovido en este discurso y es el asociado a la prioridad en la investigación de los recursos y fuentes disponibles en cada país, a fin de obtener planes de acción para proteger los recursos naturales de los territorios a futuro y garantizar la sostenibilidad ambiental.

Es de recalcar que no sólo se incluye palabras en torno al cuidado de recursos naturales en sí mismos como fuentes de progreso, sino que la comunidad y la pobreza se enmarcan en este mismo sentido, con lo que seguramente dentro del corpus se dicta un lineamiento en pro de la gestión adecuada de los recursos naturales como medio para alcanzar mejores niveles de vida en la población y garantizar un futuro sostenible.

Gráfica 10. Categorías discurso informes sobre desarrollo humano



Fuente: Elaboración propia

El clúster 3 (verde tenue) reúne las palabras: públicos, instituciones y progreso, lo que nos brinda una clara alusión al objetivo del PNUD relacionado con el fortalecimiento de los sistemas democráticos a partir de la promoción de la institucionalidad como fuente de progreso. En sitio web, el PNUD manifiesta: “Ayudamos a los países a impulsar políticas, habilidades, asociaciones e instituciones sólidas para que puedan progresar”.

El clúster 4 (verde) en las palabras que conglomeran, permite vislumbrar otro de los objetivos declarados por el PNUD y es el enfoque en mejorar la calidad de vida de las personas. A partir de las palabras *políticas, economía, sociales, sociedad, población, calidad y vida* se puede inferir que el discurso prioriza la generación de políticas económicas y sociales en pro de mejorar el bienestar de la población. Este discurso corresponde con la noción de desarrollo humano que promueve el PNUD desde finales del S. XX, el cual describe específicamente *“El desarrollo humano consiste en ampliar la riqueza de la vida humana, más que ampliar la riqueza de la economía en la que viven los seres humanos. Es un enfoque que se centra en las personas y sus oportunidades”*<sup>15</sup>. Este podría ser uno de los clústeres más representativos en línea con los objetivos misionales del PNUD.

El clúster 5 (azul) tiene una variedad de palabras que no presentan una relación lógica tan clara como el clúster anterior; sin embargo, las palabras *participación, sostenible, derechos, mundiales, sistema y objetivos*, evidencian la preponderancia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible dentro del discurso del PNUD. “Los [Objetivos de Desarrollo Sostenible \(ODS\)](#) constituyen un llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo. En 2015, todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron 17 Objetivos como parte de la [Agenda 2030](#) para el Desarrollo Sostenible, en la cual se establece un plan para alcanzar los Objetivos en 15 años”<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Tomado de la página oficial del PNUD <https://hdr.undp.org/>

<sup>16</sup> La Agenda para el Desarrollo Sostenible se encuentra descrita de esta forma en el sitio web oficial de la ONU, disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

Lo anterior cobra relevancia considerando que el PNUD es el organismo más importante del Sistema de la Organización de Naciones Unidas, por lo que debe promover mediante su discurso la generación de acciones en pro del cumplimiento de dichos objetivos. De hecho, en su sitio web, el PNUD informa que “está implementando seis enfoques transversales para el desarrollo, conocidos como *Signature Solutions*. Una forma sólida e integrada de poner nuestro mejor trabajo, o conjunto de habilidades 'distintivas', para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible”<sup>17</sup>.

El clúster 6 (azul vívido) aunque es pequeño, relaciona palabras clave en función de las crisis, el riesgo y los desastres. Esto es, porque en el contenido de un gran número de informes incorporados en el análisis se hace referencia al riesgo climático latente. Por otra parte, considerando que, dentro de los objetivos del PNUD, como se indicó en las anteriores secciones, se establece promover la paz, seguridad y cooperar en la solución de desafíos globales, resulta razonable que su discurso advierta acerca de la posibilidad de crisis y brinde lineamientos para afrontarlas. Además, se debe considerar que el clúster aparece incorporado dentro del clúster 2, donde se hacía referencia a la cooperación internacional y los fenómenos climáticos.

El clúster 7 (morado) hace un especial énfasis en el enfoque hacia el empoderamiento femenino y al papel más protagónico de la mujer dentro del discurso del PNUD. En la nube de palabras ya se evidenciaba una frecuencia representativa de las mujeres dentro del corpus.

---

<sup>17</sup> Tomado de la página oficial del PNUD <https://hdr.undp.org/>

Aunque ninguno de los informes incluidos en el análisis está titulado bajo el enfoque de género o papel de la mujer en el desarrollo (lo cual es curioso, ya que en el BM para 2012 si se menciona explícitamente la igualdad de género), este clúster indica que dentro de la línea discursiva de los documentos si se hace un especial énfasis en el empoderamiento y el género, además de la importancia de brindar una adopción de medidas específicas para empoderar a grupos poblacionales tradicionalmente excluidos como las mujeres, juventudes y personas en condición de discapacidad.

El clúster 8 (morado vívido), al igual que el clúster anterior, no presenta coincidencias directas con los títulos de los informes; sin embargo, el combinar las palabras *oportunidades, tecnología, beneficios, global y seguridad*, parece ser el clúster que representa la reciente influencia que está tomando la tecnología dentro del desarrollo en términos de oportunidades, pero también en términos de seguridad. En 2021, PNUD advertía: *“La tecnología digital será el motor principal del cambio en este siglo, propiciando la reconfiguración de economías, gobiernos y la sociedad civil, e incidiendo en todos los aspectos de nuestro trabajo, a veces de manera inesperada”*<sup>18</sup>.

Tal es la relevancia que la tecnología ha venido tomando en el discurso del PNUD, que para 2022 en su informe especial, dedica un capítulo completo a generar lineamientos que permitan responder a las amenazas que impone la nueva generación de tecnologías.

Entre otras, considera que, si bien la tecnología amplía las libertades humanas, también representa peligros para la seguridad humana, toda vez que puede afectar derechos

---

<sup>18</sup> Tomado del sitio web oficial de PNUD disponible en <https://www.undp.org/es/blog/la-tecnologia-digital-esta-transformando-el-desarrollo-y-el-pnud-tambien>

humanos, generar riesgos en cuanto a ataques cibernéticos, generar dependencias cada vez mayores a la inteligencia artificial, entre otros; además, el acceso a la tecnología en el mundo es desigual y esto perpetúa las brechas entre las personas. (PNUD, 2022)

El clúster 9 (fucsia) parece ir de la mano con el clúster 4, en cuanto a la relación directa con el objetivo misional del PNUD y su constante promoción del desarrollo humano como una dimensión más allá del ingreso monetario. El enfoque de desarrollo humano está basado en libertades y capacidades, esta última palabra aparece dentro del clúster y es acompañada tanto de *igualdad* como de *desigualdad*, lo que confirma el fuerte énfasis de la línea de discurso que promueve el PNUD en cuanto al desarrollo humano como una herramienta para mitigar las desigualdades y, por consiguiente, generar una mayor igualdad en el mundo.

Para 2011, con respecto a esto, el PNUD advertía en su informe sobre desarrollo humano que “Las proyecciones indican que si seguimos ignorando los graves riesgos ambientales y las profundas desigualdades sociales, pondremos en serio peligro las décadas de avances permanentes de la mayoría de los pobres del mundo, e incluso se podría llegar a revertir la convergencia mundial del desarrollo humano” p.p. ii.

En su informe de 2015, puntualiza: “Si no se adoptan las políticas adecuadas, la desigualdad de oportunidades y de remuneración en el trabajo puede generar división y perpetuar las desigualdades en la sociedad” p.p.1

Teniendo en cuenta las categorías evidenciadas en los clústers y demás herramientas metodológicas en esta sección, es posible definir el discurso sobre desarrollo del PNUD en el período de estudio como:

*El desarrollo humano debe ser comprendido desde una visión más allá de la riqueza económica, haciendo énfasis en las personas, sus oportunidades y libertades para hacer lo que desean; para ello, se debe garantizar la existencia de instituciones sólidas que atiendan las crisis medioambientales, financieras y tecnológicas que impone el mundo globalizado actual para que se pueda atacar las desigualdades priorizando la inclusión y empoderamiento de los grupos poblacionales tradicionalmente excluidos como las mujeres y los jóvenes, de tal forma que se pueda dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.*

En cuanto al Referencial Global evaluado en esta sección, se puede concluir que para los dos OMD analizados, se reflejan dentro de los instrumentos de análisis coincidencias con el enfoque planteado en la hipótesis del presente estudio, acerca del desarrollo vía financiación (BM) y vía discurso (PNUD), debido a que los resultados individuales para cada uno están fuertemente correlacionados con sus objetivos misionales.

Sin embargo, para el caso del PNUD la relación es mucho más clara en cuanto a su enfoque humano en las personas, su desarrollo y calidad de vida. Mientras que, para el caso del BM, aunque los clústeres de su discurso permiten enmarcarlo dentro del modelo neoliberal, la promoción de una reducción de pobreza en el mundo parece no ser una de las prioridades del discurso para el desarrollo que ha enunciado desde 2010, sino que sus programas y reformas políticas son más contundentemente promovidas desde su discurso y su enfoque es más economicista.

### 3.4.2. Resultados sobre documentos del referencial sectorial

Como se indicó en las secciones anteriores, para el análisis del referencial sectorial se toman como base los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) del 2010 al 2022, junto con las leyes y proyectos de ley emitidos en el período de estudio.

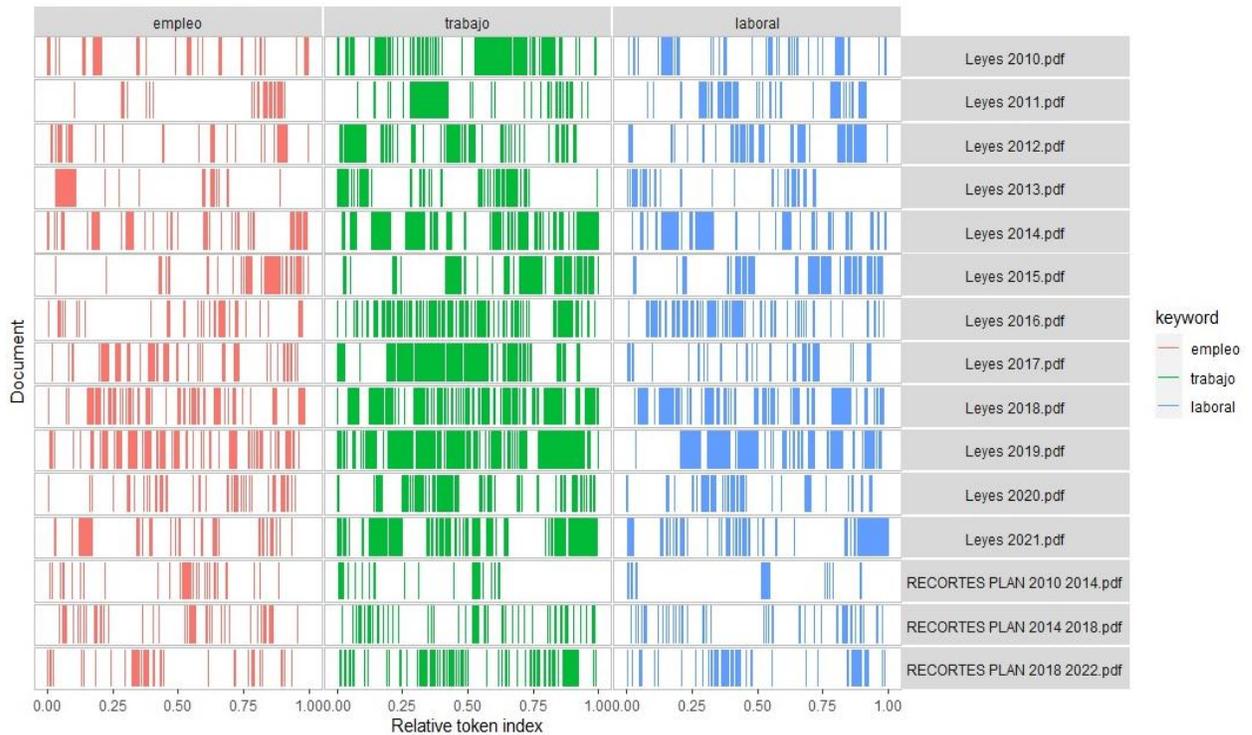
El objetivo es decantar las categorías que, a nivel de lo formulado en dichos documentos, se establecieron en Colombia en torno a las políticas de empleo, generando un primer acercamiento al discurso local.

En primer lugar, se tomaron las secciones de los tres PND que se refieren a temas de empleo; lo anterior, debido a que siendo el documento de política que plasma los objetivos del gobierno de ese período, contiene múltiples temáticas en torno a aspectos sociales y económicos, que por su alto volumen de aparición pueden sesgar o minimizar el análisis de lo referente netamente a empleo.

Por otra parte, se consolidaron los proyectos y leyes en un solo documento por año, para tener unificado el discurso de manera anual, como se trabajó en el Referencial Global para BM y PNUD.

En primer lugar, el gráfico de dispersión léxica nos permite evidenciar que los documentos seleccionados dentro del corpus de análisis, en efecto, corresponden a lineamientos de política interna en torno al empleo:

Gráfica 11. Dispersión léxica política pública empleo en Colombia 2010-2022



Fuente: Elaboración propia

Para todos los documentos, se presenta una alta frecuencia de repetición de las palabras *empleo*, *trabajo* y/o *laboral*. Sin embargo, un aspecto relevante en este primer gráfico es que, a nivel local, es más notorio el uso de los conceptos *trabajo* y *laboral* que el de *empleo*. Mientras que en el referencial global, para ambos OMD, el *empleo* tiene una mayor frecuencia de repetición.

Se debe tener en cuenta, que los Proyectos de Ley y Leyes incluyen dentro de sus textos, referencias directas al código sustantivo del trabajo, y al Ministerio de Trabajo, pero también, y en mayor medida, relacionan múltiples conferencias, informes, normas y misiones emitidas desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Como complemento a este análisis se hace una revisión de los paquetes de leyes que se consolidaron de forma anual, y que se utilizaron en el procesamiento del corpus,



En la nube se destacan los términos *salud, servicios, social, protección, personas, público*, reflejando un discurso con un alto enfoque en aspectos relacionados con la protección social, el acceso a bienes públicos y, en concreto, en las personas. El discurso se aleja un poco, o no muestra con tanta intensidad dentro de los documentos, las nociones de *ingreso, economía, beneficios, capital, valor e índices*, variables que en los discursos de PNUD y BM son recurrentes (en este último más que en el primero) y destaca palabras como *derecho, territorio y condiciones*, que sin duda apuntan a un enfoque más social.

Al revisar los contenidos de los documentos, se evidencia una fuerte presencia del derecho internacional como marco para la justificación de los motivos que conllevan los proyectos de ley formulados en el período; esta coincidencia está acorde con el resultado de la nube de palabras.

Teniendo en cuenta que el empleo ha sido destacado, como se evidenció en secciones anteriores, como uno de los pilares del crecimiento económico y, por lo tanto, de los Planes Nacionales de Desarrollo, se esperaría que la formulación interna del discurso sobre empleo responda a estos aspectos económicos y beneficios generales al crecimiento, productividad y al capital; no obstante, estos resultados parecen reflejar una distancia con los OMD seleccionados y una cercanía más directa con la OIT, lo cual, aunque resulta intuitivo por la naturaleza de esta organización, parece indicar que el discurso sobre el desarrollo emanado desde el BM y el PNUD (siendo los OMD más importantes en cada una de sus líneas) tienen menos fuerza que el de la OIT.

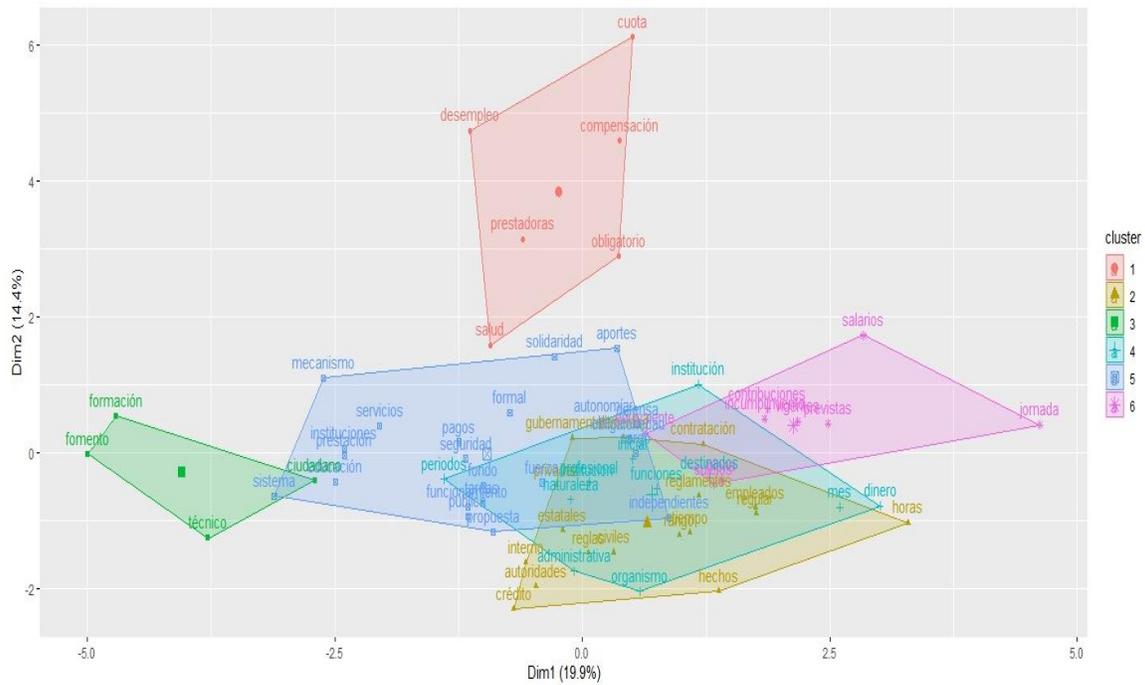
La nube de palabras genera una mayor asociación con la misión de la OIT, que se describe en su sitio web como “*La Organización Internacional del Trabajo (OIT) está*

*consagrada a la promoción de la justicia social, de los derechos humanos y laborales reconocidos internacionalmente, persiguiendo su misión fundadora: la justicia social es esencial para la paz universal y permanente”,* por lo que el Referencial Sectorial parece promover la justicia social por encima del desarrollo económico, al menos desde el discurso plasmado en los documentos que hacen parte del corpus analizado.

Finalmente, resulta necesario validar los clústeres del RS para caracterizar el discurso local a partir de las proximidades de las palabras que ya hemos analizado a priori a partir de los resultados obtenidos en las herramientas lexicográficas anteriores.

La *clusterización* para este corpus de documentos genera coincidencias e intersecciones temáticas mucho más focalizadas que las visibles en los OMD del RG. Se presentan seis clústeres y las temáticas relacionadas en cada uno de ellos continúan reforzando los hallazgos de las herramientas empleadas anteriormente: el discurso sobre empleo a partir de los PND y los proyectos de ley y leyes formuladas durante el período de estudio promueven el derecho de los trabajadores, la protección y aseguramiento social y en general, se asocia con el concepto de un discurso social en pro de los trabajadores, lo cual es consistente con la misión que el Ministerio del Trabajo de Colombia expresa en su sitio web: *“Formular, adoptar y orientar la política pública en materia laboral que contribuya a mejorar la calidad de vida de los colombianos, para garantizar el derecho al trabajo decente, mediante la identificación e implementación de estrategias de generación y formalización del empleo; respeto a los derechos fundamentales del trabajo y la promoción del diálogo social y el aseguramiento para la vejez.”*

Gráfica 13. Categorías discurso local políticas de empleo 2010-2022



Fuente: Elaboración propia

El clúster 1 (rojo) al incluir la palabra *desempleo* junto con términos de *salud*, *prestadoras*, *compensación*, *cuota* y *obligatorio*, sugiere una relación entre los aportes y cotizaciones que se hace a las entidades promotoras de salud y a las cajas de compensación. Al revisar los documentos del corpus, se encuentra alusión directa al acompañamiento que se brinda a las personas si pierden el empleo pero han cotizado previamente a una caja de compensación (es decir, si son trabajadores formales), se menciona en repetidas ocasiones a las cajas de compensación como intermediarias en funciones gubernamentales de asignación de subsidios y créditos, así como una de las garantías en términos de recreación, servicios sociales y de capacitación, que los empleadores deberían otorgar a sus trabajadores. Adicionalmente, como entidades con relevancia dentro de los recursos de contribución parafiscal del Estado.

Los clústeres 2 (naranja), 4 (azul) y 5 (morado), reflejan una alta correlación entre las temáticas que abordan. En el caso del clúster 2 la referencia más clara se asocia a temas de *contratación*, mientras que el clúster 4 hace más referencia a la institucionalidad. Por su parte, el clúster 5 está un poco menos cercano a los dos anteriores, pero refleja la importancia del empleo formal. Los tres conceptos están interrelacionados y promueven la contratación formal, con la debida participación institucional.

Para el clúster 2, por ejemplo, la mención a palabras como *reglamentos, horas, contratación, autoridades, civiles*, refleja una línea de discurso en la que se pretende generar contratos con base en la reglamentación vigente y con la intensidad horaria que ésta indica.

Por su parte, en el clúster 4, al reflejarse términos asociados a *instituciones, funciones, organismo, administrativa*, se hace énfasis en la importancia de garantizar el marco institucional adecuado para que se invita al ciudadano a conocer los canales de atención y las instituciones que tienen competencia en temas de contratación digna, o inclusive, promover la creación de instituciones que ejerzan estas funciones.

Finalmente, el clúster 5 con las palabras *mecanismos, servicios, solidaridad, aportes, formal*, permite complementar el énfasis del discurso nacional en la búsqueda de herramientas de formalización laboral.

En efecto, al realizar una lectura más detallada de los documentos, se observa que la búsqueda de la formalidad en Colombia, la mejora en las condiciones de contratación y el fortalecimiento de la institucionalidad en ese sentido, no obedece a un año exclusivo, a lo largo del corpus analizado, se encuentran proyectos de ley y leyes que propenden por estos

factores; haciendo una revisión de los documentos anuales, se destacan a continuación algunos que reflejan una relación directa con la línea discursiva reflejada en estos clústeres y, por ende, sustenta el resultado obtenido en esta herramienta cuantitativa:

En el 2010, la Ley 1429 de Formalización y Generación de empleo refleja para el primer año evaluado dentro del corpus un acercamiento en esta vía. Para 2012, la Ley 1595 aprueba el convenio sobre el trabajo decente para trabajadoras(es) domésticas(os). En 2013 la Ley 1610 de 2013 también busca regular acuerdos de formalización laboral.

Los proyectos de Ley 12 de 2014, 111 de 2015, 9 de 2016 dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral.

En los últimos años analizados dentro del corpus, para 2019, 2020 y 2021 se redactaron proyectos y leyes para la formulación de políticas públicas a favor de los vendedores informales (Ley 1988 de 2019), regulación de la contratación de colaboradores a través de plataformas digitales (Proyecto de Ley 246 de 2020), facilitar el acceso al Sistema General de Riesgos Laborales a la población de recicladores de oficio del país (Proyecto de Ley 478 de 2021).

Por su parte, el clúster 3 (verde) habla sobre el *fomento* a la *formación ciudadana*, si se basa únicamente en las palabras incorporadas dentro del grupo, sin embargo, realizando una revisión al interior de los documentos, a lo que más se hace referencia dentro del discurso, es a fortalecer los canales de participación ciudadana y las veedurías.

El clúster 6 (fucsia) relaciona varias palabras que se visualizan inmersas dentro de los dos clústers a su izquierda, esto es por la cercanía que existe en el discurso, lo que parece evidenciar que es muy consistente. Para este último clúster se destacan las palabras *jornada, salarios, contribuciones y equivalente*.

Siguiendo la línea discursiva que hemos evidenciado en este RS, este grupo parece hacer referencia a la remuneración justa de acuerdo con la jornada u otras equivalencias a tener en cuenta, tanto a nivel de salarios como de contribuciones al sistema.

Con base en las categorías evidenciadas en los clústeres, así como una revisión general de la totalidad de documentos que forman parte del corpus estudiado, es posible definir el discurso sectorial de empleo en Colombia para el período de estudio como:

*La formalización laboral, regulación de horarios laborales y aseguramiento de los trabajadores en los diferentes sistemas de protección social debe promoverse a través del establecimiento de instituciones que fomenten la participación ciudadana en los programas de capacitación y formación de la ciudadanía, así como la inclusión de población joven en las estructuras laborales.*

Ilustración 14. Comparativo de discursos de los referenciales

REFERENCIAL GLOBAL		REFERENCIAL SECTORIAL
Banco Mundial	PNUD	Leyes, Proyectos de Ley y PND
<p><i>El desarrollo se debe gestionar en el marco del derecho internacional desde la aplicación de políticas y reformas que permitan fomentar la cooperación y estabilidad macroeconómica a partir del comercio, la liberalización económica, la protección de los derechos de propiedad, flexibilidad empresarial, así como aunando esfuerzos para la protección del medio ambiente y mitigación de los riesgos mundiales, para lo cual se debe promover el fortalecimiento de las instituciones, el capital humano y la educación de la población para garantizar la estabilidad de las estructuras productivas y el empleo, en pro del crecimiento económico ante un entorno globalizado cambiante y tecnológico.</i></p>	<p><i>El desarrollo humano debe ser comprendido desde una visión más allá de la riqueza económica, haciendo énfasis en las personas, sus oportunidades y libertades para hacer lo que desean; para ello, se debe garantizar la existencia de instituciones sólidas que atiendan las crisis medioambientales, financieras y tecnológicas que impone el mundo globalizado actual para que se pueda atacar las desigualdades priorizando la inclusión y empoderamiento de los grupos poblacionales tradicionalmente excluidos como las mujeres y los jóvenes, de tal forma que se pueda dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.</i></p>	<p><i>La formalización laboral, regulación de horarios laborales y aseguramiento de los trabajadores en los diferentes sistemas de protección social debe promoverse a través del establecimiento de instituciones que fomenten la participación ciudadana en los programas de capacitación y formación de la ciudadanía, así como la inclusión de población joven en las estructuras laborales.</i></p>

Fuente: Elaboración propia

Hasta este punto, aunque hay algunas coincidencias del RS con el RG, las relaciones entre ambos discursos no son tan claras o directas como se esperaba; considerando que el empleo en Colombia se ha usado como bandera política del desarrollo y como locomotora del crecimiento, tal y como se lee en el discurso de los OMD en el RG, al evaluar las categorías presentes en el RS esta línea no es tan clara, sino que se presenta un enfoque más asociado al concepto de trabajo de la OIT.

### 3.4.3. Resultados sobre operadores de transacción

Una vez se ha realizado la decantación de categorías discursivas tanto a nivel del Referencial Global, como del Referencial Sectorial, se busca identificar si las Políticas Públicas locales de empleo han seguido la trayectoria del RG.

Como se advirtió al cierre de la sección del RG, las categorías del discurso de los documentos analizados para el Banco Mundial tienen relación con un discurso de financiación, capital, economía, reformas, que se asocia con la caracterización neoliberal de la institución, que se documentó en los capítulos anteriores. No obstante, llama la atención que dentro de su discurso la pobreza no tenga la relevancia que sus objetivos misionales plantean.

Por su parte, los documentos analizados para el PNUD reflejan un discurso más orientado a dictar líneas de política basadas en las personas, en el desarrollo humano, las capacidades y la vida, aunque la temática en torno a lo económico también representa una participación significativa en su discurso, en su gran mayoría enfocado hacia el progreso.

En cuanto al Referencial Sectorial, al analizar la formulación de los documentos de política pública que relaciona el Ministerio del Trabajo dentro de sus rendiciones de cuentas anuales, y los Planes Nacionales de Desarrollo, se encuentra una fuerte orientación a temáticas de seguridad social, protección, formalidad, protección al desempleo; los cuales si bien son factores que se entienden en la teoría económica como herramientas de estabilidad, dentro del discurso local no parecen estar enfocados hacia el desarrollo que promueven los OMD seleccionados en el Referencial Global.

Por el contrario, los discursos locales analizados sugieren que el concepto de desarrollo emitido desde estos OMD no es un discurso clave dentro de la formulación de los discursos de la política pública de empleo en Colombia y se encuentra mayor coincidencia con objetivos y discursos más asociados a la Organización Internacional del Trabajo.

Teniendo en cuenta lo anterior, se realiza un dendrograma donde se unifican los documentos del RG y se comparan de manera simultánea con los documentos del RS, con el fin de identificar las posibles relaciones entre los documentos, para validar la hipótesis de baja relación entre los discursos, que se generó de los análisis anteriores.

Gráfica 14. Dendrograma comparativo: corpus referencial global - corpus referencial sectorial



Fuente: Elaboración propia

El dendrograma muestra que, del total de documentos (una extensión de aproximadamente 7.000 páginas totales), se generan cuatro grandes segregaciones de temáticas. Sin embargo, sólo existe dos combinaciones de documentos del RG y RS.

En la primera, se incluyen los informes del banco mundial para los años 2013 y 2019, que en el análisis de RG ya habían mostrado una correlación directa entre sí, por tratar temas enfocados netamente en empleo; incluye adicionalmente el Informe del PNUD correspondiente al año 2015, que como se evidenció en el RG, era el único documento de PNUD que se enfocaba en temáticas de empleo y se distanciaba del resto de discurso de los documentos del corpus. De este modo, en cuanto al RG, el dendrograma está extrayendo los documentos diferenciales sobre empleo tanto para BM como para PNUD y encuentra una relación de éstos con las leyes y proyectos de ley formulados en el RS para el año 2016.

Evaluando la temporalidad de la coincidencia, se podría relacionar el discurso de 2013 de BM y el de 2015 del PNUD, con la formulación de política realizada en Colombia durante el 2016.

Al revisar el informe del BM del 2013, la temática que más se encuentra relacionada con lo evidenciado en el RS es el capítulo referente a “Los desafíos en materia de empleo son diversos, pero están interconectados”, donde se sugiere que hay algunos empleos más beneficiosos para el desarrollo y se plantean desafíos en cuanto al empleo juvenil, el envejecimiento de la población, la informalidad, entre otros.

Por su parte, el informe de PNUD del 2015 recalca el significado del *trabajo*: “El concepto de trabajo es más amplio y profundo que el de empleo”, lo cual es consecuente con el resultado del RS, en cuanto a la fuerza que se le da al concepto de trabajo por encima del empleo. Adicionalmente, el informe del PNUD brinda un listado de políticas que se pueden implementar para mejorar el desarrollo humano, destacando temáticas como

garantía de derechos y beneficios de los trabajadores, ampliación de la protección social, lucha contra la desigualdad, programa de trabajo decente, entre otros, temáticas que pueden visualizarse dentro de los documentos del corpus sectorial:

- Ley 1780 de 2016: *“Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones”*.
- Proyecto de Ley 9 de 2016: *“Por el cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante cooperativas de trabajo asociado y demás formas de tercerización laboral<sup>19</sup>”*
- Proyecto de Ley 11 de 2016: *“Por medio del cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos prácticos para la generación de empleo ley 789 de 2002”*.
- Proyecto de Ley 153 de 2016: *“Por el cual se restablece el derecho a Salario – Pensión de los Educadores”*, parece estar asociado con el concepto del BM de envejecimiento de la población.
- Proyecto de Ley 172 de 2016: *“Por el cual se brindan las condiciones de protección y formalización a los trabajadores por días, estacionales o de temporada”*.

Lo anterior permite evidenciar una injerencia tanto de lo promulgado por el BM como por el PNUD dentro de la formulación de la política pública de empleo para 2016, no se refleja una diferenciación entre el discurso de financiación y el de línea política, sino que ambos componen un RG homogéneo, que es acogido en el discurso del RS, ya que como se

---

<sup>19</sup> El concepto de suprimir la tercerización laboral y la subcontratación va de la mano con el trabajo decente que se encuentra en el informe de PNUD 2015

evidenció en la sección de decantación del RG, ambos OMD hacen énfasis en temáticas como la promoción de reformas, empleo juvenil y apoyo a la formalización laboral.

No obstante, el dendrograma sólo muestra esta relación directa en el RS de 2016; para los demás años, la relación del RG con el RS no es clara y no permite concluir que en efecto el RS esté siguiendo la trayectoria del RS, es decir que no es posible afirmar que la formulación de la política colombiana no está formulada en el período estudiado con respecto a los discursos de desarrollo emitidos desde el BM y el PNUD.

Si bien en el último grupo representado en el dendrograma, también se evidencia una leve relación entre el informe del banco mundial del 2010 y múltiples documentos del RS, se debe recordar que el informe de 2010 es el único dentro del corpus enfocado en sostenibilidad ambiental y cambio climático, por lo que la coincidencia con los 11 documentos del RS corresponde a nociones que se asocian al concepto de sostenibilidad, pero no reflejan una incidencia directa del RG sobre el discurso del RS.

### **3.5. Modelación a partir de diferentes estructuras para la lectura de la política pública**

Con el fin de complementar el análisis realizado y definir si se falsea o no la hipótesis inicialmente planteada en la investigación acerca de la injerencia del discurso del desarrollo mundial de los OMD dentro del discurso sectorial materializado en Planes Nacionales de Desarrollo, Proyectos de Ley y Leyes de la República, se realiza una serie de modelaciones alternativas haciendo énfasis netamente en discursos más focalizados tanto para el referencial global como para el referencial sectorial.

Para los discursos del referencial global que hacen referencia específica al empleo, se toman los documentos de ambos OMD cuya temática principal hace referencia a trabajo o empleo, como se evidenció en el análisis del numeral anterior:

OMD	Año	Título del Documento
Banco Mundial	2013	Empleo
	2019	La Naturaleza Cambiante del Trabajo
PNUD	2015	Trabajo al Servicio del Desarrollo Humano

Lo anterior, con el fin de decantar el discurso global de estos organismos en lo relacionado netamente a las nociones de empleo o trabajo, generando una especificidad mayor a la analizada en el discurso de desarrollo del numeral anterior, donde se pudo evidenciar categorías asociadas con derecho internacional, comercio, cambio climático, entre otras.

Por su parte, para el referencial sectorial, tomando en cuenta que la institución en el país que dicta el lineamiento en materia de política laboral es el Ministerio de Trabajo, adscrito a la rama ejecutiva del poder, se delimita la decantación del discurso sectorial, a las leyes y proyectos netamente enunciados desde mediadores pertenecientes a esta rama.

En la sección anterior todos los proyectos y leyes que se listaron en los informes anuales del Ministerio de Trabajo fueron tenidos en cuenta dentro del análisis del discurso sectorial (62 proyectos de ley y/o leyes); para esta sección se realizó una depuración de todos los proyectos y leyes cuyos autores no hacen parte de la rama ejecutiva.

De esta depuración se generó un nuevo corpus en el que se identificó que únicamente dos leyes y tres proyectos de ley hacen parte del referencial sectorial emitido por el ejecutivo, de tal manera que en adición a los Planes Nacionales de Desarrollo se

inicia la modelación y análisis de clústeres y dendrogramas para determinar si existe injerencia del discurso del RG sobre el RS.

A continuación, se detalla la identificación realizada:

Ley o Proyecto de ley	Año	Autor (es)
Ley 2101 de 2010	2010	H.S. Álvaro Uribe Vélez, Carlos Felipe Mejía Mejía, Jhon Harold Suarez Vargas, Ciro Alejandro Ramírez Cortes, Fernando Nicolas Araujo Rumie, Alejandro Gómez Escobar, Ruby Helena Chagui Spath, María Del Rosario Guerra De La Espriella, Amanda Roció González Rodríguez, Carlos Manuel Meissel Vergara, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Nicolas Pérez Vásquez, Paloma Susana Valencia Laserna.
Proyecto de Ley 22 de 2010	2010	H.S. Manuel Enríquez Rosero
Proyecto de Ley 40 de 2010	2010	H.S. Dilian Francisca Toro Torres
Ley 1429 de 2010	2010	Min. Hacienda y Crédito Público. Dr. Juan Carlos Echeverry, Min. Protección Social Dr. Mauricio Santamaria, Min. Comercio Y Turismo Dr. Sergio Diazgranados
Proyecto de Ley 68 de 2010	2010	H.S. Gloria Inés Ramírez
Proyecto de Ley 134 de 2010	2010	H.S. Camilo Sánchez Ortega
Proyecto de Ley 155 de 2010	2010	H.S. Camilo Sánchez Ortega
Ley 1438 de 2011	2011	H.S. Dilian Francisca Toro Torres, Jorge Eliecer Guevara.
Ley 1496 de 2011	2011	H.S. Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Virgüez Piraquive, Carlos Alberto Baena López Y La Hr. Gloria Stella Díaz Ortiz
Proyecto de Ley 05 de 2011	2011	Hs Alexander López Maya
Proyecto de Ley 77 de 2011	2011	H.S. Eduardo Carlos Merlano
Ley 1565 de 2012	2012	Hs. Efraín Torrado, Manuel E. Rosero, Hr. Jaime Buen ahora, Hernán Penagos Giraldo
Ley 1595 de 2012	2012	Ministra de Relaciones Exteriores, Dra. María Ángela Holguín Cuéllar, Ministro del Trabajo, Dr. Rafael Pardo
Proyecto de Ley 23 de 2012	2012	H.S. Carlos Alberto Baena López, Gloria Stella Díaz Ortiz
Proyecto de Ley 81 de 2012	2012	H.S. Alexander López Maya Y El H.R Wilson Arias Castillo
Ley 1610 de 2013	2013	H.S. Juan Lozano Ramírez
Ley 1636 de 2013	2013	Ministro del Trabajo, Dr. Rafael Pardo Rueda
Proyecto de Ley 21 de 2013	2013	H.S. Alexandra Moreno Piraquive
Proyecto de Ley 139 de 2013	2013	H.S. Juan Francisco Lozano Ramírez, Feliz J Valera, Roy Barreras, Juan C Vélez, Jhon Sudarsky, Luis F Duque, José D Name, Juan Manuel Galán, Gabriel Zapata, Manuel G Mora. H.R: Carlos A Zuluaga, Wilson Gómez, Diego Naranjo, José Gonzalo Gutiérrez, Jack Hou...
Proyecto de Ley 175 de 2014	2014	Ministra de Relaciones Exteriores Dra. María Angela Holguín Cuellar, Ministro de Trabajo Dr. Rafael Pardo Rueda
Proyecto de Ley 06 de 2014	2014	H.S. Jorge Eduardo Gechem Turbay

Proyecto de Ley 12 de 2014	2014	H.S. Alexander López Maya
Proyecto de Ley 13 de 2014	2014	H.S. Jesús Alberto Castilla Salazar.
Proyecto de Ley 19 de 2014	2014	H.S. Jorge Hernando Pedraza Gutiérrez
Proyecto de Ley 44 de 2014	2014	H.S. Mauricio Aguilar Hurtado H.R. Maria Eugenia Triana Vargas
Proyecto de Ley 71 de 2014	2014	H.S. Musa Besaile Fayad
Proyecto de Ley 88 de 2014	2014	H.S Fernando Tamayo Tamayo
Proyecto de Ley 02 de 2015	2015	H.S María Del Rosario Guerra De La Espriella, Alfredo Ramos Maya, Daniel Cabrales Castillo, Thania Vega De Plazas, Ernesto Macias Tovar, Susana Correa, Honorio Miguel Henríquez Pinedo Y Fernando Araujo Rumie
Proyecto de Ley 18 de 2015	2015	H.S: José David Name Cardozo, Jimmy Chamorro Cruz, Roy Barreras, Maritza Martínez, Armando Benedetti, Oscar Mauricio Lizcano, Miguel Amin Escaf, Martin Emilio Morales, Jose Alfredo Gnecco, German Darío Hoyos, Manuel Enrique Rosero, Eduardo Pulgar D, Sandra Villadiego Honorables Representantes: Albeiro Vanegas Osorio, Alfredo Rafael Deluque Z, Alfonso Del Rio, Berner Zambrano E, Carlos Arturo Correa, Eduardo Diaz Granados, Eduardo Crissien B, Elbert Diaz L, Elda Contento S, Jairo Castiblanco, Jhon Jairo Cárdenas, Jorge Tamayo, José Bernardo Flores, José Edilberto Caicedo, Juan Felipe Lemos, Marta Curi, Martha Villalba, Luz Adriana Moreno, Rafael Palau S, Raymundo Méndez Y Sandra Piedrahita Lions
Proyecto de Ley 35 de 2015	2015	H.S Jimy Chamorro Cruz
Proyecto de Ley 135 de 2015	2015	H.R. Fabio Raúl Amín Saleme, H.R. Víctor Javier Correa Vélez, H.R. Alfredo Rafael Deluque Zuleta, H.R. Mauricio Gómez Amín, H.R. Oscar De Hurtado Pérez, H.R. Álvaro López Gil, H.R. Juan Carlos Lozada Vargas, H.R. Angélica Lisbeth Lozano Correa, H.R. Christian José Moreno Villamizar, H.R. Rafael Eduardo Palau Salazar, H.R. Ángela María Robledo Gómez, H.R. Rafael Romero Piñeros
Proyecto de Ley 172 de 2016	2016	H.S. Álvaro Uribe Vélez
Ley 1780 de 2016	2016	H.R. Fabio Raúl Amín Saleme, H.R. Víctor Javier Correa Vélez, H.R. Alfredo Rafael Deluque Zuleta, H.R. Mauricio Gómez Amín, H.R. Oscar De Hurtado Pérez, H.R. Álvaro López Gil, H.R. Juan Carlos Lozada Vargas, H.R. Angélica Lisbeth Lozano Correa, H.R. Christian José Moreno Villamizar, H.R. Rafael Eduardo Palau Salazar, H.R. Ángela María Robledo Gómez, H.R. Rafael Romero Piñeros
Proyecto de Ley 9 de 2016	2016	H.S: Alexander López Maya
Proyecto de Ley 153 de 2016	2016	H.S. Senen Niño Avendaño
Ley 1823 de 2017	2017	H.R. Clara Leticia Rojas González
Proyecto de Ley 01 de 2017	2017	H.S. Senen Niño Avendaño
Proyecto de Ley 17 de 2017	2017	Ministra de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín Cuéllar, Ministra de Trabajo, Griselda Janeth Restrepo Gallego
Proyecto de Ley 123 de 2017	2017	H.R. Hernán Penagos Giraldo, H.R. Jorge Eliecer Tamayo Marulanda, H.R. José Edilberto Caicedo Sastoque, H.R. Carlos Arturo Correa Mojica, H.R. Marta Cecilia Curi Osorio, H.R. Jaime Buenahora Febres, H.R. Didier Burgos Ramírez, H.R. Elbert Díaz Lozano, H.R. Eduardo José Tous De La Ossa, H.R. Jhon Eduardo Molina Figueredo, H.R. Berner León Zambrano Erazo, H.R. Efraín Antonio Torres Monsalvo, H.R. Alonso José Del Rio Cabarcas, H.R. Nery Oros Ortiz Y Otras Firmas Ilegibles
Proyecto de Ley 153 de 2017	2017	H.S. Antonio José Correa Jiménez, H.R. Olga Lucía Velásquez Nieto.
Proyecto de Ley 220 de 2018	2018	H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, Aydeé Lizarazo Cubillos, Ana Paola Agudelo García, H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez

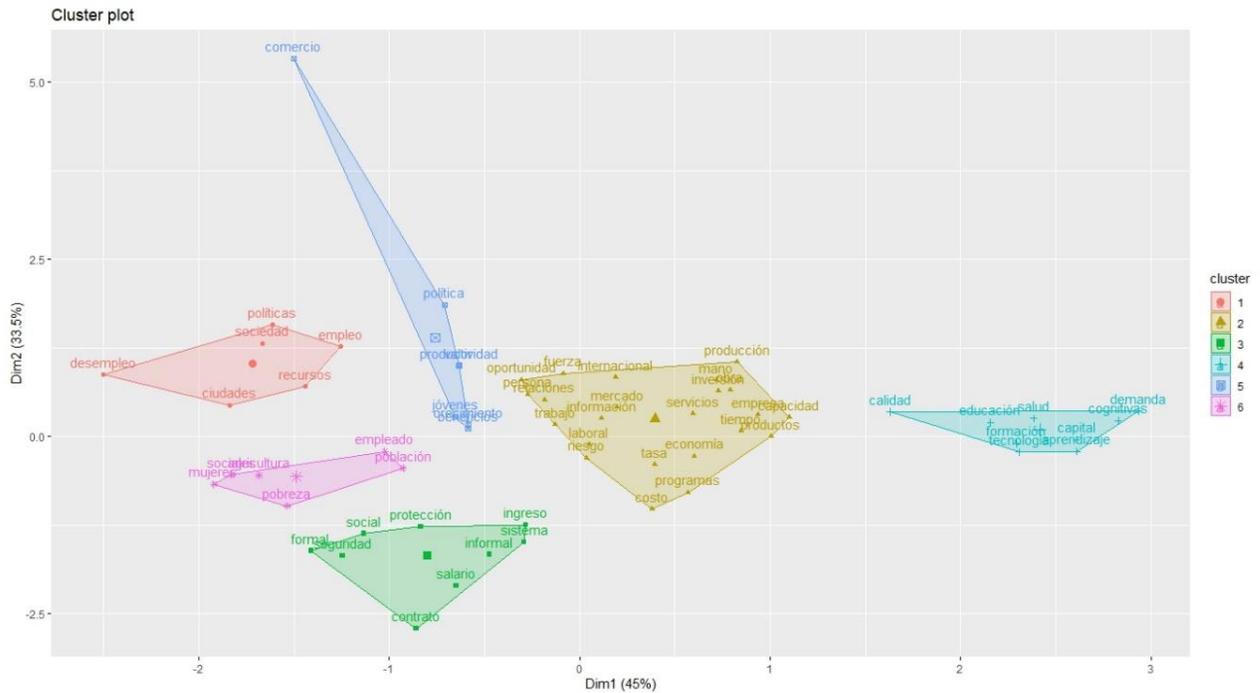
Proyecto de Ley 07 de 2018	2018	H.S. Alexander López Maya, Jesús Alberto Castilla Salazar, Gustavo Francisco Petro Urrego, Feliciano Valencia Medina, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Gustavo Bolívar Moreno, Criselda Lobo Silva, Julián Gallo Cubillos, Hr. Fabian Diaz Plata, León Fredy Muñoz Lopera, Angela María Robledo Gómez, Omar De Jesús Restrepo Correa, Luis Alberto Alban Urbano, María José Pizarro Rodríguez.
Proyecto de Ley 31 de 2018	2018	H.S. Richard Alfonso Aguilar Villa, Ana María Castañeda Gómez, H.R. Fabian Gerardo Castillo Suarez.
Proyecto de Ley 45 de 2018	2018	H.S. Emma Claudia Castellanos, Hr. Ángela Patricia Sánchez Leal.
Proyecto de Ley 62 de 2018	2018	H.S. Armando Alberto Benedetti Villaneda
Proyecto de Ley 110 de 2018	2018	H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés
Proyecto de Ley 135 de 2018	2018	H.S. Berner Leon Zambrano Eraso, Juan Felipe Lemos Uribe, Andrés García Zuccardi; H.R. Martha Patricia Villalba Hodwalker, José Edilberto Caicedo Sastoque, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Oscar Tulio Lizcano González, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Harold Augusto Valencia Infante, Faber Alberto Muñoz Cerón, Hernando Guido Ponce.
Proyecto de Ley 140 de 2018	2018	H.S. Carlos Manuel Meisel Vergara.
Proyecto de Ley 154 de 2018	2018	H.S. Jesús Alberto Castilla Salazar, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Iván Cepeda Castro, Gustavo Bolívar Moreno, Alexander López Maya; H.R. Fabián Díaz Plata, David Ricardo Racero, Jorge Alberto Gómez.
Proyecto de Ley 155 de 2018	2018	H.S. Antonio Eresmid Sanguino Páez, Angélica María Lozano Correa, Antanas Mockus Sivickas, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, José Aulo Polo Narváez, Luis Iván Marulanda Gómez, Sandra Liliana Ortiz Nova, Iván Name Cardozo, Juan Luis Castro Córdoba, Hr Catalina Ortiz Lalinde, Cesar Augusto Ortiz Zorro, Inti Raúl Asprilla Reyes, Wilmer Leal Pérez, Juanita Goebertus Estrada, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Neyla Ruiz Correa, León Fredy Muñoz Lopera
Ley 1988 de 2019	2019	H.R. Ana Paola Agudelo García, Guillermina Bravo Montañó, Carlos Eduardo Guevara Villabón
Proyecto de Ley 16 de 2019	2019	H.S. Álvaro Uribe Vélez
Proyecto de Ley 42 de 2019	2019	H.S. Alexander López Maya, Iván Cepeda Castro, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Gustavo Bolívar Moreno, Julián Gallo Cubillos, Victoria Sandino Simanca Herrera, H.R. Carlos Alberto Carreño Marín, María José Pizarro Rodríguez, Luis Alberto Alban Urbano.
Proyecto de Ley 43 de 2019	2019	H.S. Carlos Manuel Meisel Vergara
Proyecto de Ley 89 de 2019	2019	H.S. Jesús Alberto Castilla Salazar, Jorge Enrique Robledo Castillo, Alexander López Maya, Iván Cepeda Castro, Wilson Neber Arias Castillo, Aida Avella Esquivel, Gustavo Bolívar Moreno, Victoria Sandino Simanca Herrera, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Julián Gallo Cubillos, Criselda Lobo Silva, H.R. Jorge Alberto Gómez Gallego, María José Pizarro Rodríguez, David Ricardo Racero Mayorca, Carlos Alberto Carreño Marín, Omar De Jesús Restrepo Correa, Luis Alberto Alban Urbano.
Proyecto de Ley 115 de 2019	2019	H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabon, Aydee Lizarazo Cubillos, Ana Paola Agudelo García, Irma Luz Herrera Rodríguez.
Proyecto de Ley 166 de 2019	2019	H.R. Silvio José Carrasquilla Torres, Harry Giovanni González García, John Jairo Roldan Avendaño, Oscar Hernán Sánchez León, Julián Peinado Ramírez, Alejandro Alberto Vega Pérez, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Álvaro Henry Monedero Rivera, Elizabeth Jay-Pang Diaz, Henry Fernando Correal Herrera, Victor Manuel Ortiz Joya, Flora Perdomo Andrade.
Proyecto de Ley 216 de 2020	2020	H.R. Silvio Carrasquilla Torres, Alejandro Vega Pérez, Flora Perdomo Andrade, Jezmi Lizet Barraza Arraut, Andrés David Calle
Proyecto de Ley 246 de 2020	2020	H.R. Mauricio Andres Toro Orjuela, Jennifer Kristin Arias Falla
Proyecto de Ley 315 de 2020	2020	H.S. Milla Patricia Romero Soto, Gabriel Jaime Velasco Ocampo, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Fernando Nicolás Araújo Rumié, Emma Claudia Castellanos, Carlos Eduardo Enríquez Maya, Amanda Roció González Rodríguez, Miguel Ángel Barreto Castillo, Carlos Fernando Motoa Solarte, Efraín José Cepeda Sarabia, Juan Felipe Lemos Uribe, John Moisés Besaile Fayad, Andrés

		Felipe García Zuccardi, Juan Diego Gómez Jiménez, Ciro Alejandro Ramírez, Ruby Helena Chagui, Carlos Felipe Mejía Mejía, Nicolas Pérez Vásquez, Paola Andrea Holguín Moreno, Jhon Harold Suarez Vargas, Horacio José Serpa Moncada, Alejandro Corrales Escobar, Rodrigo Villalba Mosquera, Myriam Alicia Paredes Aguirre, Carlos Manuel Meisel, María Fernanda Cabal, Paloma Susana Valencia Laserna, María Del Rosario Guerra De La Espriella, Santiago Valencia González, José Obdulio Gaviria, Laureano Augusto Acuña Diaz, Carlos Abraham Jiménez López, Berner Zambrano Eraso, José Alfredo Gnecco, H.R. Edwin Alberto Valdés Rodríguez, Enrique Cabrales Baquero, Oscar Darío Pérez Pineda, John Jairo Bermúdez Garcés, Ricardo Alfonso Ferro Lozano, Juan Fernando Espinal Ramírez, Jhon Jairo Berrio, Margarita Restrepo, Diego Javier Osorio, Jennifer Kristin Arias, Cesar Eugenio Martínez, Jhon Jairo Bermúdez, Gabriel Jaime Vallejo, Rubén Darío Molano, Yenica Sugein Acosta, Edward David Rodríguez, Álvaro Hernán Prada, Luis Fernando Gómez, Juan Manuel Daza
Proyecto de Ley 351 de 2020	2020	H.S. Nora García Burgos, Sandra Liliana Ortiz Nova, Esperanza Andrade Serrano, Ana María Castañeda Gómez, Laura Ester Fortich Sánchez, Ruby Helena Chagui Spath, Amanda González Rodríguez, Maritza Martínez Aristizábal, H.R. Jennifer Arias Falla, Karen Cure Corcione, Norma Hurtado Sánchez, Adriana Matiz Vargas, Flora Perdomo Andrade, Angela María Robledo Gómez, Mónica Valencia Montaña, Gloria Betty Zorro Africano, Nubia López Morales
Ley 2043 de 2020	2020	H.S. Álvaro Uribe Vélez, H.R. Teresa Enríquez Rosero
Proyecto de Ley 149 de 2020	2020	H.S. Juan Carlos García, Esperanza Andrade Serrano
Ley 2039 de 2020	2020	H.S. Richard Alfonso Aguilar Villa, H.R. Erwin Arias Betancur, José Daniel López Jiménez, David Ernesto Pulido Novoa, Jorge Méndez Hernández, Eloy Chichi Quintero Romero, Modesto Enrique Aguilera Vides.

### 3.5.1. Referencial Global Banco Mundial con enfoque en Empleo

Para la identificación del referencial global enfocado en el empleo, se hace uso de las herramientas metodológicas de análisis de clústeres, encontrando seis grupos de categorías que permitirán delimitar el discurso global en este modelamiento enfocado únicamente en los dos documentos específicos que ha emitido el BM sobre empleo (informe 2013 e informe 2019):

Gráfica 15. Categorías discurso global desarrollo mundial (enfoque empleo)



Fuente: Elaboración propia

Con base en el análisis de estos clústeres, así como de la lectura exhaustiva de los dos informes, se determinan las categorías del discurso del Banco Mundial para decantar el discurso de este OMD específicamente en términos de empleo.

Como se indicó en la sección anterior, aunque estos dos informes del BM tienen una temática específica relacionada con el empleo, se evidencia que el discurso para cada caso tiene algunas posturas diferenciadas. Si bien se comparten preceptos básicos como la importancia del empleo (o el trabajo) para la sociedad y el desarrollo económico, el abordaje que cada uno hace para estos presenta algunas diferencias.

Ambos informes se plantean la complejidad de la naturaleza cambiante del trabajo y cuestionan la forma en que se aborda el empleo. Sin embargo, mientras en el informe del 2013, se hace énfasis en la necesidad de identificar y potencializar los empleos que más

aportan al desarrollo económico con base en el crecimiento y el dinamismo frente al comercio internacional; el informe de 2019 plantea la importancia de garantizar las inversiones en capital humano necesarias, para que el desarrollo se pueda visibilizar a partir de la potencialización de empleos más productivos y con las garantías de protección social necesarias.

Para delimitar el discurso global con base en estos dos informes, se realiza una matriz en la cual se puede analizar el discurso presente en cada clúster por documento:

	Categorías presentes por clúster	Empleo	La Naturaleza Cambiante del Trabajo
		2013	2019
Clúster 1	<i>Hace referencia a la importancia de generar políticas en las que se brinde recursos para las ciudades y aborda temáticas tanto de empleo como de desempleo</i>	<p>Los empleos que generan más beneficios para el desarrollo son aquellos que hacen que las ciudades funcionen mejor, conectan la economía con los mercados internacionales.</p> <p>Se destaca el <b>fenómeno migratorio del campo a las ciudades</b>, por lo que fomentar la especialización y formación en empleos no agrícolas será un reto para reducir los riesgos de desempleo y que las ciudades vayan adquiriendo dinamismo económico.</p>	<p>Es evidente la migración de empleos a las ciudades: Una de las respuestas a la globalización es el <b>mayor desplazamiento de empleos hacia ciudades</b> de países en desarrollo, y se debe promover políticas que fortalezcan el capital humano y la protección social con impuestos sobre la propiedad en las grandes ciudades</p>
Clúster 2	<i>Producción, servicios, mano de obra, oportunidades y mercado laboral componen las categorías de este clúster, haciendo énfasis en las diferentes actividades inmersas dentro del sector productivo y en cada documento se evidencia un enfoque para aprovechar estas potencialidades.</i>	<p>Se debe generar una <b>redistribución de mano de obra hacia actividades más productivas</b> como infraestructura urbana y logística, que permitan conectar con los mercados mundiales. La mano de obra en empleos más productivos debe estar enmarcada en unas políticas de formalización que no encarezcan la mano de obra, por ejemplo, mediante el uso de instrumentos de finanzas públicas para medir la carga fiscal que se aplica al capital y a la mano de obra y evaluar las subvenciones múltiples entre personas o empresas.</p>	<p>La modernización que ha traído la globalización genera pérdida de empleos en sectores antiguos, pero en casos como los de empresas tecnológicas o de automatización, <b>se incrementa la demanda de mano de obra en procesos con cualificaciones superiores y más productivos</b>, por ello este desplazamiento de mano de obra se convierte en una oportunidad para que los gobiernos fortalezcan el capital humano de su población, para que tengan las herramientas para incluirse dentro del mercado laboral cambiante.</p>

<p><b>Clúster 3</b></p>	<p><i>Este clúster está compuesto por el sistema de protección social, la contratación laboral y los conceptos de formalidad e informalidad</i></p>	<p>Indica que, según el contexto de los países, los empleos informales también pueden tener un papel transformador generando mayores beneficios para el desarrollo. Los empleos en el sector informal pueden brindar oportunidad a las personas para reducir la pobreza. Adicionalmente las asociaciones de trabajadores informales les pueden permitir el acceso a información sobre sus derechos y asociaciones para exigirlos.</p>	<p>Los empleos informales a menudo están asociados con baja productividad y ausencia de protección social para los trabajadores, así como de menores salarios. La naturaleza cambiante del trabajo hace necesario reevaluar el progreso en el contexto de la brecha entre trabajadores formales e informales. Las regulaciones excesivas en materia laboral generan un atractivo para la informalidad.</p>
<p><b>Clúster 4</b></p>	<p><i>En estas categorías se aborda la formación, la tecnología, la salud el aprendizaje y la calidad en torno a estos preceptos</i></p>	<p>En este documento se plantea la discusión acerca de si primero debe fomentarse la educación y el aprendizaje para que se materialice en mejores empleos, o si primero se deben generar oportunidades de empleo para que la población pueda educarse. Concluye que se debe contar con aptitudes y conocimientos que no son adquiribles en un empleo, pero que <b>el empleo per se genera una cantidad de conocimiento y aprendizaje mutuo que redundará en aumentos considerables de los ingresos.</b></p>	<p>El informe plantea la importancia de la atención en salud a temprana edad, la calidad de la educación en la primera infancia y en las personas en edad de trabajar, el desarrollo de habilidades, con el fin de garantizar una población capacitada para atender las demandas futuras del mercado laboral. Entre otras alternativas, encuentra las universidades y cursos virtuales como una oportunidad para que la población se capacite. <b>Los adultos pueden reajustar sus habilidades en el ejercicio de sus trabajos para tener mayores capacidades ante futuros empleos.</b></p>
<p><b>Clúster 5</b></p>	<p><i>Este clúster aborda la importancia de los jóvenes dentro del sistema productivo y su potencialidad para el crecimiento y el comercio</i></p>	<p>El empleo para los jóvenes puede brindar alternativas para la violencia y establecer la paz. Se debería facilitar a las empresas la posibilidad de contratación de jóvenes, ya que tienen una alta productividad y puede ofrecer grandes beneficios al desarrollo. <b>Se debe consolidar el capital humano de los niños y jóvenes.</b> Personas más educadas son más productivas.</p>	<p>Aumentar las oportunidades productivas para los jóvenes a partir de la <b>inversión en capital humano desde edades tempranas</b>, para reducir la pérdida de productividad de las próximas generaciones de trabajadores. El comercio electrónico presenta oportunidades para el incremento de puestos de trabajo para jóvenes, los contratos sociales deben incluir oportunidades económicas para los jóvenes</p>

<p><b>Clúster 6</b></p>	<p><i>Se aborda las dimensiones sociales y culturales del empleo, con menciones específicas a los términos mujer, sociedades, a la población y a la cultura</i></p>	<p>Es posible que las mujeres tengan menos oportunidades de empleo, a raíz de lo cual se desaprovecharán potenciales ganancias económicas y sociales. Mayores ingresos percibidos por el empleo de las mujeres se ve representado en mejor salud y educación para los hijos. El empleo para las mujeres es beneficioso para el desarrollo. Se propone la industria ligera como el sector donde puede incorporarse la fuerza laboral femenina. <b>El ámbito cultural puede ser uno de los factores que explique la exclusión de las mujeres en el empleo.</b></p>	<p>En el ámbito laboral, las mujeres adquieren menos capital humano que los hombres. Plataformas digitales pueden brindar una oportunidad para mayor participación de las mujeres en el trabajo. <b>Muchas mujeres se excluyen de la fuerza laboral porque tienen responsabilidades en el hogar o reglamentaciones sociales excluyentes en comparación con los hombres.</b> Se debe trabajar en la homogeneización de las regulaciones para hombres y mujeres en el mundo, su empoderamiento puede incrementar los niveles de productividad.</p>
-------------------------	---	--	--

De acuerdo con lo anterior, el referencial global del Banco Mundial sobre el empleo, basado en sus documentos anuales de 2013 y 2019 hace referencia a:

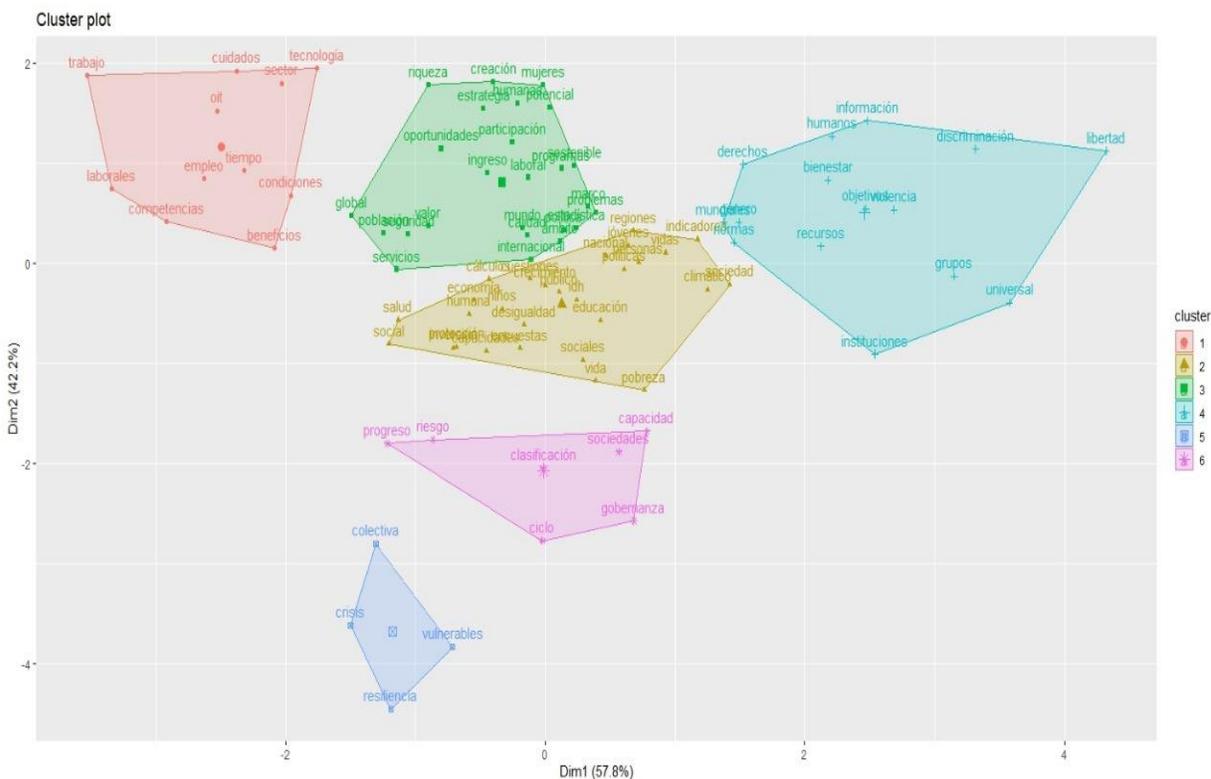
*Se observa una clara migración de mano de obra hacia las ciudades, lo que implica la necesidad de propiciar los mecanismos para que la población se capacite, generando mano de obra más productiva; por ello la inversión en capital humano y protección social desde edades tempranas es necesaria para garantizar que exista oferta laboral suficiente para los empleos del futuro, que cada vez demandan más formación académica, con una población capacitada y actualizada a la vanguardia de la tecnología, el comercio electrónico y la globalización. Si bien el sector informal puede contribuir a generar desarrollo a nivel nacional, se debe garantizar nuevos contratos sociales donde la protección social sea una prioridad para los gobiernos y la inclusión de jóvenes y mujeres, por encima de las barreras culturales, permitan fortalecer las estructuras sociales y de garantías para que las familias puedan superar las brechas de pobreza.*

### 3.5.2. Referencial Global PNUD con enfoque en Empleo

Para el caso del PNUD, este OMD sólo cuenta con un documento específico acerca del empleo para el período estudiado y es el correspondiente al año 2015, que se titula: Trabajo al servicio del Desarrollo Humano.

Además de realizar una lectura exhaustiva del documento, empleando la metodología de análisis de discurso, se generaron los siguientes clústeres que permiten dilucidar las categorías que conforman su RG con respecto al empleo:

Gráfica 16. Categorías discurso global desarrollo humano (enfoque empleo)



Fuente: Elaboración propia

Se obtuvieron 6 clústeres que se analizan en la siguiente matriz:

Categorías presentes en el clúster		Trabajo al Servicio del Desarrollo Humano
		2015
Clúster 1	<i>Esta primera categoría incluye parámetros de la OIT acerca de la importancia de la formación en competencias laborales para generar empleo y el aprovechamiento de los beneficios de la tecnología</i>	Se requieren programas que fortalezcan las competencias de los trabajadores, de tal forma que no tengan inconvenientes en reubicarse laboralmente cuando pierden sus trabajos. Para ello, se debe dar prioridad a la formación de competencias en la revolución digital. Puntualmente menciona: Las personas pueden prosperar si cuentan con las capacidades, los conocimientos y las competencias necesarios para aprovechar las nuevas tecnologías y las oportunidades que puedan surgir. Algunas de las medidas de política a este respecto requerirían lo siguiente: evitar nivelaciones de salarios a la baja, fomentar la regulación de negociaciones colectivas y creación de asociaciones sindicales, salario mínimo, protección de los derechos de los trabajadores, renta universal, intervenciones a favor de los ancianos, democratización de la educación, adopción de políticas distributivas progresivas, fomentar el empleo juvenil, femenino, entre otras.
Clúster 2	<i>Al interior de este clúster se pueden visualizar las categorías relacionadas con el Índice de Desarrollo Humano y la importancia que éste tiene dentro del discurso del PNUD, como medida alternativa para comprender el desarrollo desde una perspectiva más humana.</i>	El IDH evalúa el bienestar humano desde varias aristas, con una perspectiva más amplia que las medidas tradicionales que netamente se basan en el ingreso. Para el PNUD el trabajo y el desarrollo humano están profundamente vinculados, brindarle a las personas oportunidades de escoger libremente y fomentar sus capacidades, puede ayudarlas a superar la pobreza; no obstante, el desarrollo humano no ha sido homogéneo y se pone de relieve la desigualdad en la distribución de los beneficios del trabajo y la calidad del mismo en diferentes grupos poblacionales; además de que no todo trabajo por sí mismo es positivo para el desarrollo humano, ya que existen trabajos que se dan en condición de explotación o abuso de los trabajadores.
Clúster 3	<i>Este clúster hace referencia a la premisa principal del informe acerca de la creación de un programa de acción que promueva un nuevo contrato social donde se incluyen tres grandes aristas</i>	El informe resalta la importancia de fomentar el desarrollo humano a partir de la intervención en tres estrategias principales: <ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. Creación de oportunidades de trabajo:</b> sacando el máximo provecho posible al mundo del trabajo en evolución, con estabilidad macroeconómica (inflación y tasas de cambio controladas), inclusión financiera, fomento de las capacidades de los trabajadores y apoyo a las tecnologías generadoras de empleo.</li> <li><b>2. Garantía del bienestar de los trabajadores:</b> Promoviendo la protección social, atacando las desigualdades y garantizando los derechos de los trabajadores. fomentando la inclusión de personas con discapacidad, las acciones colectivas y el sindicalismo y emprender acciones para promover el cumplimiento de los acuerdos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT).</li> <li><b>3. Adopción de Medidas específicas:</b> Entre los principales objetivos de la agenda política debe estar la garantía de promover la remuneración en diferentes tipos de empleo que hoy no son reconocidos (como el cuidado familiar). Aumentar la representación de las mujeres en los cargos decisivos de alto nivel, medidas para la equidad de género, aumentar la presencia de programas de asistencia y cuidado de menores para que las personas puedan acceder a un empleo, protección al desempleo y a aquellos sectores que tienden a desaparecer por las innovaciones tecnológicas.</li> </ol>

<b>Clúster 4</b>	<i>Se hace referencia a la importancia de garantizar la protección de las personas, a partir de instituciones que se encarguen de promover los derechos internacionales</i>	En esta categoría se concibe a las personas como la verdadera riqueza de las naciones. Se entiende el trabajo como una fuente de desarrollo humano, únicamente cuando este se encuentra enmarcado en mejores oportunidades, es remunerado, permite fortalecer las capacidades de las personas y se encuentra cobijado por la garantía de los derechos universales y el bienestar de los trabajadores. Se destaca, además el Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 8, en su meta 8.8 que implica la protección de los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.
<b>Clúster 5</b>	<i>A lo largo del informe se hace alusión a los riesgos que imponen las crisis para poder generar desarrollo humano. Este clúster se refiere a la importancia de promover resiliencia en la población ante estas situaciones que pueden afectar a la población vulnerable</i>	El informe promueve la creación de estructuras de trabajo resilientes, que acojan a la mayor parte de población posible, para tener la capacidad de responder a las crisis. Particularmente las crisis mundiales que se pueden generar por vulnerabilidades y amenazas externas como epidemias, riesgos para la salud y el incremento de diversos tipos de enfermedades crónicas, crisis económicas, financieras, las repercusiones del cambio climático en las poblaciones más vulnerables, la inseguridad alimentaria y energética.
<b>Clúster 6</b>	<i>La gobernanza juega un papel fundamental para garantizar el progreso sostenido a partir del diálogo social</i>	PNUD destaca en su informe la importancia de mitigar los impactos ante los diferentes riesgos, a partir del diálogo social y particularmente destaca: Gobernanza y diálogo social. El diálogo social entre los gobiernos, los trabajadores y las empresas puede resolver importantes problemas económicos y sociales, fomentar una buena gobernanza, establecer relaciones laborales sólidas e impulsar el progreso económico y social.

De acuerdo con estas categorías, se delimita el discurso sobre el empleo para el

PNUD:

*El desarrollo humano tiene por objetivo ampliar el espectro de oportunidades que tienen las personas y para ello es indispensable pensar en el trabajo como riqueza de las vidas humanas, más allá de la riqueza económica, implementando un nuevo contrato social con estrategias para la creación de oportunidades de trabajo, garantía del bienestar de los trabajadores y la adopción de medidas específicas, en el marco del derecho internacional con el que se promuevan mejores niveles de IDH con trabajos de calidad, en un diálogo social con relaciones sólidas entre trabajadores, gobierno y empresarios para crear redes resilientes ante las crisis y alcanzar el objetivo de desarrollo sostenible No. 8.*

### 3.5.3. Referencial Sectorial: documentos emitidos por el ejecutivo

El referencial sectorial delimitado a las leyes y proyectos de ley enunciados desde el ejecutivo, junto con los planes nacionales de desarrollo analizados en la sección anterior, conforman el corpus para el análisis sectorial en esta sección:

Ley o Proyecto de Ley	Año	Nombre de la Ley o Proyecto de Ley
Ley 1429 de 2010	2010	Formalización y generación de empleo
Ley 1595 de 2012	2012	Trabajo decente para trabajadore(a)s domésticos
Ley 1636 de 2013	2013	Mecanismo de protección al cesante
Proyecto de Ley 175 de 2014	2014	Por medio el cual se aprueba el (convenio 183 sobre la protección de la maternidad) adoptado en ginebra, confederación suiza en el marco de la 88 reunión de la conferencia internacional de la organización internacional del trabajo, el 15 de junio de 2000.
Proyecto de Ley 17 de 2017	2017	Por medio de la cual se aprueba el Convenio 149 sobre el Personal de Enfermería, adoptado por la 63ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, realizada en Ginebra, Suiza, el 21 de junio de 1977.
Plan Nacional de Desarrollo	2010-2014	Prosperidad para todos
Plan Nacional de Desarrollo	2014-2018	Todos por un nuevo país
Plan Nacional de Desarrollo	2018-2022	Pacto por Colombia, Pacto por la equidad

El referencial sectorial se representa a través de seis clústeres con una concentración de temáticas muy correlacionadas en algunos de ellos, lo que se refleja en la agenda política plasmada en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) para el período estudiado.

Tomando en cuenta que los PND reflejan los objetivos que se trazan para el período de gobierno, la variedad de temas que se contemplan comparten similitudes significativas, pues abordan la realidad del país; por ello, las correlaciones son fuertes entre documentos e

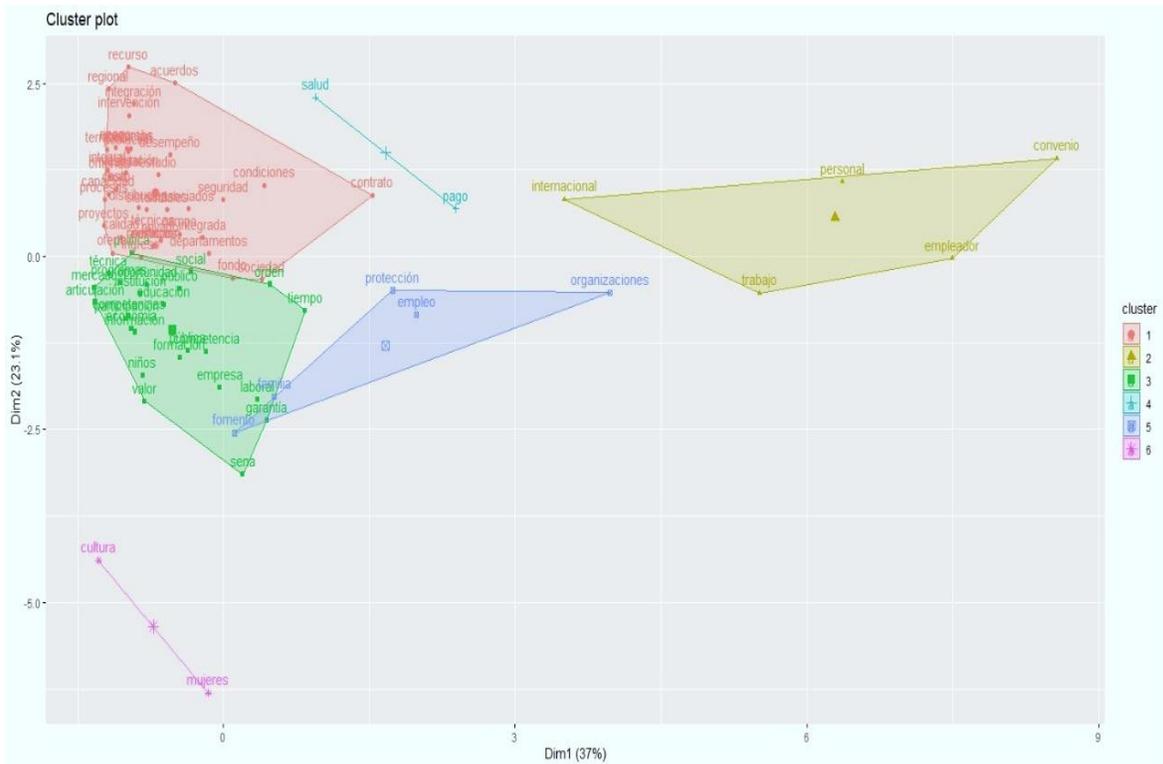
intra documentos también. Para el caso de las leyes, también se observa una relación temática con las categorías del RG.

Al realizar el análisis de los clústeres para este nuevo referencial sectorial, es posible vislumbrar con claridad un discurso sectorial con unas categorías que presentan una similitud con el referencial global enfocado sólo en empleo, ya que permite adentrarse más a profundidad en la agenda política definida en cada uno de los referenciales.

En el clúster 1 (rojo) se evidencia una referencia clara al PND 2014-2018 cuyo enfoque en las regiones es muy fuerte a lo largo del documento, es un plan que se desarrolla en el escenario del posconflicto y el enfoque regional es muy alto, por lo que términos como *recursos, intervenciones, integración, regional, condiciones y departamentos*, son recurrentes en este primer clúster.

Para el caso del clúster 2 (café) se puede interpretar como un clúster transversal en el corpus, ya que hace referencia a los convenios internacionales del trabajo. Al realizar la lectura de los documentos que componen el corpus y, en particular, las leyes, es posible evidenciar la alusión permanente que se hace a los acuerdos internacionales; así mismo en los PND los acuerdos internacionales con organizaciones como la OIT, son recurrentemente mencionados.

Gráfica 17. Categorías discurso global desarrollo humano (enfoque empleo)



Fuente: Elaboración propia

El clúster 3 (verde), que está gráficamente muy correlacionado con el clúster 1, está compuesto por un conjunto de términos asociados a la formación y a las competencias en niños y jóvenes, aspectos relevantes en el RG tanto para el BM como para el PNUD.

Cabe destacar, además, que dentro de esta categoría destaca la palabra SENA, con lo que se puede evidenciar una propuesta clara en términos de política pública, asociada con una institución diseñada para la formación de competencias laborales. Para el período de estudio se observa que los tres PND incluidos dentro del corpus hacen referencias permanentes a esta institución, como base de la formación para el trabajo y el desarrollo de competencias laborales. Algunas de las formaciones destacadas para cada PND son:

2010-2014	2014-2018	2018-2022
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación para el sector transporte</li> <li>• Formación Profesional de la Industria de la Construcción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación en BPO</li> <li>• Formación de jóvenes en las regiones productivas</li> <li>• Formación en TIC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación e innovación en el sector construcción</li> <li>• Formación en emprendimiento rural</li> <li>• Formación de la población migrante</li> <li>• Formación de las mujeres, población rural y jóvenes</li> </ul>

Como se puede observar, para cada período se visualizan características presentes en el RG. Sin embargo, cuando se analicen los operadores de transacción se podrá validar si existe una respuesta temporal entre lo impartido desde el RG y lo enunciado en el RS, es decir, si la política sectorial sigue la trayectoria del RG.

En el clúster 4 (azul claro) aunque se observan solo 2 términos, se puede visualizar cómo la protección social que ha sido una de las prioridades en el discurso del RG, se representa también como categoría en el RS dentro de la noción de pago de aportes a la salud

Para el clúster 5 (morado) se puede observar una relación con las garantías de protección del empleo que se pudieron vislumbrar también en el RG del PNUD. Estas garantías hacen parte de la formalización laboral y dentro del corpus, la ley 1429 de 2010, representa un énfasis directo en cuanto a estos temas.

Finalmente, el clúster 6 (fucsia), también compuesto por dos términos, presenta una correlación fuerte con el RG en el que la cultura y las mujeres juegan un papel fundamental dentro de los sectores productivos y la mejora en la calidad de vida de las personas a partir del trabajo.

Con base en este análisis de categorías a partir de los clústeres, así como la lectura de los documentos que componen el corpus, tanto las leyes como los planes de desarrollo, podemos concluir que el referencial sectorial basado únicamente en los discursos emitidos desde el ejecutivo comprende:

*El desarrollo regional debe ser una prioridad para garantizar el aprovechamiento de los recursos y generar integración de todas las personas dentro del mercado laboral, mediante el fortalecimiento de la oferta de programas de formación y capacitación laboral en diferentes sectores, para lo que el SENA puede brindar el marco institucional necesario; así mismo, la formalización laboral se presenta como una oportunidad para brindar garantías y protección social a los trabajadores, en el marco de los diferentes acuerdos internacionales con organismos como la OIT y la oportunidad para que población tradicionalmente excluida de los esquemas productivos como las mujeres y los jóvenes tengan mejores oportunidades de acceso a un trabajo digno.*

Con base en los análisis realizados, a continuación, se presenta el resumen de discursos global y sectorial para la modelación presentada en esta sección, con énfasis netamente en discursos emitidos sobre empleo:

REFERENCIAL GLOBAL		REFERENCIAL SECTORIAL
Banco Mundial	PNUD	Leyes, Proyectos de Ley y PND
<p><i>Se observa una clara migración de mano de obra hacia las ciudades, lo que implica la necesidad de propiciar los mecanismos para que la población se capacite, generando mano de obra más productiva; por ello la inversión en capital humano y protección social desde edades tempranas es necesaria para garantizar que exista oferta laboral suficiente para los empleos del futuro, que cada vez demandan más formación académica, con una población capacitada y actualizada a la vanguardia de la tecnología, el comercio electrónico y la globalización. Si bien el sector informal puede contribuir a generar desarrollo a nivel nacional, se debe garantizar nuevos contratos sociales donde la protección social sea una prioridad para los gobiernos y la inclusión de jóvenes y mujeres, por encima de las barreras culturales, permitan fortalecer las estructuras sociales y de garantías para que las familias puedan superar las brechas de pobreza.</i></p>	<p><i>El desarrollo humano tiene por objetivo ampliar el espectro de oportunidades que tienen las personas y para ello es indispensable pensar en el trabajo como riqueza de las vidas humanas, más allá de la riqueza económica, implementando un nuevo contrato social con estrategias para la creación de oportunidades de trabajo, garantía del bienestar de los trabajadores y la adopción de medidas específicas, en el marco del derecho internacional con el que se promuevan mejores niveles de IDH con trabajos de calidad, en un diálogo social con relaciones solidas entre trabajadores, gobierno y empresarios para crear redes resilientes ante las crisis y alcanzar el objetivo de desarrollo sostenible No. 8.</i></p>	<p><i>El desarrollo regional debe ser una prioridad para garantizar el aprovechamiento de los recursos y generar integración de todas las personas dentro del mercado laboral, mediante el fortalecimiento de la oferta de programas de formación y capacitación laboral en diferentes sectores, para lo que el SENA puede brindar el marco institucional necesario; así mismo, la formalización laboral se presenta como una oportunidad para brindar garantías y protección social a los trabajadores, en el marco de los diferentes acuerdos internacionales con organismos como la OIT y la oportunidad para que población tradicionalmente excluida de los esquemas productivos como las mujeres y los jóvenes tengan mejores oportunidades de acceso a un trabajo digno.</i></p>

#### 3.5.4. Operadores de Transacción focalizados en empleo

Una vez se han delimitado los discursos para los referenciales global y sectorial, con base en la propuesta de consolidación de corpus más específicos, se procede a realizar el

análisis de la existencia (o no) de operadores de transacción que permitan determinar que el RS ha seguido la trayectoria del RG para el período de estudio.

Para ello, se generan los dendrogramas entre los documentos del corpus, para validar si el discurso entre referenciales presenta correlaciones directas entre sí:

Gráfica 18. Dendrograma: referencial global (empleo) vs. referencial sectorial ejecutivo



Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar en la ilustración, los informes sobre desarrollo humano del 2015 y sobre desarrollo mundial del 2019 están mutuamente correlacionados en su línea discursiva. Esta correlación que ha sido evidente en las modelaciones de la sección anterior, se refuerza en este dendrograma y en el análisis de categorías realizado en los clústeres de esta sección, ya que se evidenció cómo el discurso del BM para 2019 se torna hacia la riqueza de las personas en términos no monetarios, pensando en su bienestar y potencial del capital humano, ideas similares a las promovidas por el PNUD.

Esta correlación está ligeramente asociada con los documentos del corpus referente a leyes y proyectos de ley; tomando en cuenta que estos cinco documentos tratan temas

asociados al trabajo decente, la protección al cesante, la formalización laboral y a lo largo de los mismos hacen referencia a convenciones internacionales, el resultado evidenciado en el dendrograma resulta consistente y permite vislumbrar algunas relaciones en el discurso.

No obstante, se debe tomar en cuenta la temporalidad del hallazgo, ya que los documentos del RG corresponden a los años 2015 y 2019, mientras que los documentos del RS fueron emitidos entre 2010 y 2017, por lo que no es posible concluir que el RS respondió al discurso emitido en el RG.

Una diferencia relevante con respecto a la modelación de la sección anterior, es que los tres recortes de Planes Nacionales de Desarrollo aparecían agrupados dentro de un mismo bloque, mientras que para este caso, el dendrograma separa los recortes del plan 2010-2014 y genera una ligera relación con el Informe sobre Desarrollo mundial del 2013; una de las razones que explica esta asociación es el énfasis que ambos documentos realizan a lo largo del texto en cuanto a temas de formalización laboral, la inclusión laboral y el estímulo a los sectores generadores de empleo.

Al igual que en el análisis anterior, si bien se encuentran categorías discursivas relacionadas, el marco temporal del hallazgo no da cuenta de una respuesta del RG al RS, ya que el PND se emite en 2010 y el informe sobre desarrollo mundial en 2013.

Sería pertinente validar en futuras investigaciones, si antes de 2010 (año base del presente estudio), los documentos sobre desarrollo mundial fueron consistentes con la línea discursiva que se evidenció para el informe del 2013, para replicar este análisis y validar si existieron operadores de transacción que permitan identificar una correlación directa entre el RG y el RS.

Con base en los análisis realizados con la metodología de análisis de discurso, basado en diferentes asociaciones de los documentos objeto de estudio, se observa que el resultado se replica, aunque con unas pequeñas variaciones que permiten evidenciar ligeras relaciones entre los textos.

No obstante, al validar las categorías discursivas evidenciadas en los clústeres tanto para el RG como para el RS, es más visible la presencia de conceptos recurrentes en ambos casos, como la formalización laboral, la inclusión y la formación de competencias laborales, el estímulo a la generación de empleo y la protección social, aunque no es posible evidenciar una respuesta temporal entre el discurso global y su respuesta en la formulación a nivel sectorial, ya que las relaciones identificadas reflejan primero el discurso sectorial y años más tarde el global.

Por otra parte, fue posible determinar un discurso global homogéneo entre los dos OMD para el período de estudio, porque el IDM del BM en el 2019 tuvo un giro discursivo pasando de un IDM en el 2013 enfocado en los empleos con mayor aporte al desarrollo económico, a pensar en la potenciación del capital humano para garantizar el bienestar de la población y la inclusión laboral para generar dicho desarrollo. Si bien, en ambos informes se mantiene el objetivo principal del banco en cuanto a gestionar una agenda pública basada en la premisa del crecimiento y el desarrollo económico, el último informe da cuenta de un giro en el discurso con un enfoque más humano, similar al PNUD.

Finalmente, los resultados permiten falsear la hipótesis planteada en la investigación, de la existencia de una injerencia clara y directa de los discursos de los OMD

en la formulación de la política pública de empleo en Colombia concebida desde los PND y las leyes y proyectos de ley en materia de empleo.

Se debe aclarar que los resultados contemplan el análisis realizado a partir de una visión Estado céntrica, donde el ejecutivo juega un papel fundamental en la formulación de la política pública; no obstante, los resultados podrían diferir si se toma en consideración la participación de mediadores como sindicatos, sociedad civil, partidos políticos, mesas de negociación de salarios mínimos, entre otros, que tienen una injerencia directa en el modelamiento del referencial sectorial.

Complementariamente, se replicó el análisis agrupando por cuatrienios los documentos tomados para el referencial sectorial, sin encontrar injerencia significativa del RG, el cual puede encontrarse como anexo en la presente investigación.

## Conclusiones y recomendaciones

La gobernanza global del desarrollo, entendida como el paradigma de política vigente en el modelo de globalización actual, ha implicado repercusiones en la equidad y distribución de las naciones; básicamente porque ha sido instaurada desde el período post segunda guerra mundial, a partir de una visión hegemónica occidental que ha pretendido orientar la política mundial en torno a objetivos universales con el fin de alcanzar los niveles de desarrollo que se considera adecuados desde dicha visión.

Este modelo se ha instrumentalizado desde la cooperación internacional mediante Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMD) como el Banco Mundial (BM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de financiación para proyectos de desarrollo, sujetos a condicionamientos de reformas política y el ejercicio del *soft power* como herramienta para legitimar el discurso en pro del desarrollo, respectivamente.

En la literatura se ha discutido ampliamente acerca de las consecuencias que dicha imposición hegemónica conlleva sobre la soberanía de los países receptores de la ayuda, en primera medida porque implica el desconocimiento de la realidad nacional por acogerse a recetas universales de desarrollo y, aún más impositivo, porque las reformas políticas que exigen estas organizaciones desconocen la particularidad de los territorios.

Dentro de las posibles líneas de acción que tienen los gobernantes de las naciones con el fin de alcanzar los niveles de desarrollo deseados, la presente investigación pone de manifiesto la importancia de las políticas de empleo y, en particular, del *trabajo* como un

valor que más allá de representar bienestar económico, “...*también constituye el medio para descubrir una nueva dignidad*” (Meda, 1995, pág. 14)

Lo anterior cobra especial relevancia, considerando que en las últimas décadas se ha priorizado el desarrollo desde la perspectiva de la gobernanza neoliberal, promoviendo medidas que potencian el crecimiento económico, lo que se ha manifestado en el crecimiento de los puestos de trabajo, sin que esto implique mejoras en la calidad del empleo generado al interior del país. De acuerdo con Farné (2012) esta tendencia implica la necesidad de evaluar nuevas formas de gestionar el mercado laboral junto con políticas sociales más incluyentes y basadas en las condiciones nacionales (pág. 157).

Con el fin de estudiar si la formulación del discurso de la política pública de empleo en Colombia ha estado influenciada por los discursos emitidos desde los OMD, se tomó como marco teórico y metodológico el referencial de la política pública de Pierre Müller. Aunque en la revisión académica realizada no se encontraron investigaciones que abordaran este tipo de análisis para las políticas de empleo dentro del país, se logró identificar algunos estudios que desarrollan el referencial utilizando metodologías de revisión bibliográfica para otro tipo de políticas, por lo que este estudio aporta una nueva dimensión de estudio con el uso del análisis de discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa.

Por medio del uso del Referencial de la política pública de Pierre Müller, se analizó el Referencial Global (RG), definido por los discursos anuales del Banco Mundial y el PNUD; el Referencial Sectorial (RS) y los Operadores de Transacción (OT) presentes en

Colombia en torno a la formulación de la política de empleo, con el fin de determinar si ha existido una injerencia desde el RG en la formulación de la política local.

A través de un análisis de los objetivos misionales de BM y PNUD, se seleccionó un corpus de los documentos insignia de cada una de ellas: Informe sobre el Desarrollo Mundial para el caso del Banco Mundial e Informe sobre Desarrollo Humano para el caso del PNUD, para el período de 2010 a 2020, con el fin de decantar las categorías discursivas para cada una de estas instituciones, lo que permitió establecer el Referencial Global.

Para el análisis del Referencial Sectorial en Colombia se analizaron los Proyectos de Ley y Leyes formulados en el período de 2010 a 2021 en torno a temáticas de empleo, tomadas en consideración por el Ministerio de Trabajo dentro de su rendición de cuentas anuales, y se incluyeron los tres Planes Nacionales de Desarrollo dentro del período 2010-2022.

Dichos análisis fueron replicados a través de diferentes encuadres temporales. En primera instancia analizando el RS por año de emisión del discurso, y replicando los hallazgos en agrupaciones por cuatrienios y enfocando únicamente en los documentos emanados desde el referencial de la política pública del poder ejecutivo.

A través del análisis cuantitativo y cualitativo de discurso, se concluye que para los dos OMD analizados dentro del RG, se reflejan coincidencias con el enfoque planteado en la hipótesis del presente estudio, acerca del desarrollo vía financiación (BM) y vía discurso (PNUD), debido a que los resultados individuales para cada uno están fuertemente correlacionados con las temáticas principales de sus objetivos misionales.

Sin embargo, para el caso del PNUD la relación es mucho más clara en cuanto a su enfoque humano en las personas, su desarrollo y calidad de vida. Mientras que, para el caso del BM, aunque los clústeres de su discurso permiten enmarcarlo dentro del modelo neoliberal, la promoción de una reducción de pobreza en el mundo parece no ser una de las prioridades del discurso para el desarrollo que ha enunciado desde 2010, sino que sus programas y reformas políticas son más contundentemente promovidas y evidenciadas dentro de su discurso, con un enfoque más economicista.

Por su parte, el RS de la formulación de política de empleo en Colombia, presenta un discurso sobre *trabajo*, más allá que sobre *empleo*, que promueve el derecho de los trabajadores, la protección y aseguramiento social y en general, se asocia con el concepto de un discurso social en pro de los trabajadores, lo que es consistente con la misión que el Ministerio del Trabajo de Colombia declara, pero está más acorde con la línea discursiva de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que con los preceptos de locomotora de crecimiento económico que se ha promovido desde los discursos políticos en el país.

Adicionalmente, un hallazgo relevante, es que para el BM los discursos específicos sobre empleo emanados en 2013 y 2019 tienen diferencias relevantes en su discurso, particularmente en lo enfocado en temas de capital humano, ya que mientras el informe del 2013 hace especial énfasis en la importancia de enfocar esfuerzos en los empleos que más aportan al desarrollo económico, el informe de 2019, prioriza la importancia de la protección social y el enfoque en las personas a través de la potenciación del capital humano.

Al analizar los Operadores de Transacción entre el RG y el RS, sólo se evidencia una alta relación en la formulación de la política de empleo del año 2016, con los informes de BM 2013 y PNUD 2015, las relaciones parecen indicar una respuesta directa del RS a las categorías discursivas del RG; sin embargo, dado que sólo para este año se presenta esta evidencia, no es posible concluir que en Colombia la política de empleo haya sido orientada por los OMD durante todo el período de estudio.

Aunque es de esperar que la Organización Internacional del Trabajo tenga una influencia en la regulación laboral en el país, dado que Colombia se encuentra enmarcada dentro de los diversos acuerdos internacionales con dicha organización, resultaría interesante para futuras investigaciones, extender el análisis que se realizó con BM y PNUD hacia la OIT, con el fin de determinar las categorías discursivas de la OIT que más alineación presentan con la formulación de la política pública en Colombia.

Lo anterior, considerando que, desde su Comisión Mundial en 2004, la OIT se ha cuestionado acerca de cómo generar una globalización justa con oportunidades para todos. Destacando entre sus hallazgos el escaso entendimiento que organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los bancos de desarrollo, han tenido sobre las condiciones locales, con lo que las políticas promovidas en regiones como América Latina, han sido inadecuadas.

Por otra parte, aunque la implementación y evaluación de las políticas públicas reflejan dimensiones que no fueron objeto de estudio en esta investigación, se sugiere continuar el análisis de las políticas de empleo en Colombia a partir de la temporalidad de implementación de las políticas e identificando cómo se realiza el proceso de evaluación de

estas, con el fin de determinar si tiene más peso el discurso de financiación o el *soft power* implementado desde algunos OMD.

Se recomienda replicar este tipo de análisis de injerencia del discurso global, dentro de la política pública en Colombia para otro tipo de políticas públicas y a través de otro tipo de metodologías, ya que aunque el análisis de discurso nos ha permitido realizar una serie de aproximaciones a los lineamientos de agenda pública instaurada por los OMD seleccionados, los diferentes estudios etnográficos, de actores y de partidos políticos pueden brindar conclusiones complementarias a las halladas en la presente investigación.

## Referencias

- Alonso, J. A. (2015). Más allá de la ayuda Redefiniendo el sistema de cooperación para el desarrollo. En J. A. Ocampo, *Gobernanza Global y Desarrollo* (págs. 161-206). Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno .
- Appadurai, A. (1996). *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*. University of Minnesota Press.
- Arredondo, R. I. (2021). Multilateralismo: origen, crisis y desafíos. *Colotta, M.*
- Babb, S. (2009). *Behind the development banks: Washington politics, world poverty and the wealth of nations*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Babb, S. (2013). The Washington Consensus as Transnational Policy Paradigm: Its Origins, Trajectory and Likely Successor. *Review of International Political Economy*, 20(2), 1-30.
- Badie, B., & Smouts, M.-C. (1996). "L'international sans territoires". *Cultures et conflits*(21).
- Banco de la República . (2012). *El mercado de trabajo en Colombia. Hechos, tendencias e instituciones*. (F. H. Luis Eduardo Arango, Ed.) Bogotá D.C, Colombia: Banco de la República.
- Barbé, I. E. (2009). Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes. *Revista Española de Derecho Internacional*, 62(2), 21-50.
- Bavaresco, A. (2003). La crisis del estado-nación y la teoría de la soberanía en Hegel. *Recerca: revista de pensament i analisi*, 55-80.

- Benzécri, J. P. (1973). *L'Analyse des Données. Tomo I: La Taxinomie*. París: Dunod.
- Bosque, J., & Moreno, A. (1994). *Prácticas de Análisis Multivariante de Datos*. España: Oikos-tau.
- Caporaso, J. A. (1992). International Relations. Theory and Multilateralisms: The Search for Foundations. *International Organization*, 46(3), 599-632.
- Caporaso, J. A. (1993). International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations. En J. G. Ruggie, *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. Columbia University Press.
- Carreño M., P. A. (2012). Desarrollo Humano como alternativa de política: Oportunidades para superar la pobreza. *REVISTA FENADECO 4a. Edición*, 34-48.
- Castells, M. (1999). Globalización, sociedad y política en la era de la Información. *Análisis Político No. 37*, 3-16.
- CENTRO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO. (2010). *La Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Valencia: Editorial de la Universitat Politècnica de València.
- Cifuentes Leiton, D. M. (2020). Teletrabajo en dos tiempos psicosociales: gobierno, empleadores y teletrabajadores. (U. d. Valle, Ed.) *Desarrollo Gerencial*, 12(2), 1-25. Obtenido de <https://doi.org/10.17081/dege.12.2.3913>

- Cifuentes Leiton, D. M., & Londoño Cardozo, J. (2020). Teletrabajo: el problema de la institucionalización. (U. d. Valle, Ed.) *Revista de Investigación. Administración e Ingeniería.*, 8(1).
- Comisión Mundial sobre la Dimensión Social. (2004). *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*. OIT.
- Cox, R. W. (1996). Social forces, states, and world orders: beyond international. En R. W. Cox, & T. J. Sinclair, *Approaches to World Order* (págs. 85-123). Cambridge: Cambridge University Press.
- Cuervo, L. (2010). *El desarrollo leído en clave de planeación: piezas para la reinención del concepto*. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL, Naciones Unidas.
- De Castro Sanchez, C. (2006). ¿El fin de la soberanía nacional? El derecho de injerencia. *UNED. Revista de Derecho*, 18.
- De Wijk, R., Thompson, J., & Chavannes, E. (2020). What is multilateralism? En *Adjusting the Multilateral System to Safeguard Dutch Interests. Hague Centre for Strategic Studies*.
- Díez de Velasco, M. (2014). *Las organizaciones internacionales* (Vol. 14). Tecnos.
- Escobar, A. (2007). *La invención del tercer mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación editorial el perro y la rana.

- Eslava, M., & Fernández, M. (2022). El mercado laboral en Colombia: diagnóstico y recomendaciones para un funcionamiento más equitativo y eficiente. *Nota Macroeconómica No.36*, 1-9.
- Esteva, G. (1996). Desarrollo. En W. Sachs, *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder* (págs. 52-66). Lima: PRATEC.
- Fanjul, E. (2022). El Debate sobre la Globalización. *Revista de la Escuela de Comercio Exterior*, 1-18.
- Farné, S. (2012). LA CALIDAD DEL EMPLEO Y LA FLEXIBILIZACIÓN LABORAL EN COLOMBIA. En S. Farné, *La Calidad del Empleo en América Latina a principios del Siglo XXI* (págs. 119-164). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Garro, I. (2019). Hacia un nuevo multilateralismo que impulse los ODS. En R. c. Ministerio de la Presidencia, *La Agenda 2030 y los ODS. Nueva arquitectura para la Seguridad*. Madrid.
- Gill, S. R. (2020). Gobernanza Global: "Cómo era, es y debería ser". Una reflexión crítica. *Foro Internacional (FI), LX, 2020, núm. 4, cuad. 242* (págs. 1261-1293). D.R. © 2020 Foro Internacional.
- González, E. P. (2018). Los informes sobre el desarrollo humano y las dimensiones de la desigualdad. *Humanismo y Trabajo Social. Vol. 18*, 95-115.
- Gray, J. (2018). *Life, death or zombie? The vitality of international organisations* (Vol. 62). International Studies Quarterly.

Guillén, A. (2006). *Modelos de Desarrollo y Estrategias Alternativas en América Latina*.

Obtenido de Centro Celso Furtado:

[http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311505340.A\\_GUILL  
EN3.pdf](http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311505340.A_GUILL<br/>EN3.pdf)

Guillén, A. (2010). *Centro de Estudios sobre el Desarrollo España México*. Obtenido de

<http://www.cedem.org/documentospdf/Estrategiasalternativas.pdf>

Gurría, A. (2019). What we need is more (and better) multilateralism, not less. *World*

*Economic Forum*. Obtenido de <https://www.weforum.org/agenda/2019/01/now-is-not-the-time-to-give-up-on-multilateralism/>

Hernández Zapata, E. A., Morales Herrera, M. D., & Vivares Porras, D. V. (2021).

Discursos del trabajo en excombatientes de las FARC. Barreras sociolaborales en la reintegración. (U. d. Salamanca, Ed.) *América Latina Hoy*, 88, 3-21.

Herrera, P. (. (2019). *El Referencial de Política Pública: Cuatro Estudios de Caso*. Bogotá:

Universidad Externado de Colombia.

Keohane, R. O. (1990). Multilateralism: An Agenda for Research. *Interantional Journal*,

45, 731-764.

Koremenos, B., Lipson, C., & Snidal, D. (2001). The rational desing of international

institutions. *International Organization*, 55(4), 761-799.

Krasner, S. (2001). La soberanía perdurable. *Colombia internacional*, 25-42.

- Lascurettes, K. (2020). *Orders of Exclusion: Great Powers and the Strategic Sources of Foundational Rules in International Relations*. *Oxford University Press*.
- Lazarou, E. (10 de Mayo de 2017). The future of multilateralism Crisis or opportunity? *European Parliamentary Research Service (EPRS)*. Obtenido de [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2017\)603922](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2017)603922)
- Lemus Delgado, D. (2017). Regímenes de Verdad: El comité de ayuda al desarrollo y la narrativa histórica de la cooperación internacional para el desarrollo. En R. D. Albor, & G. Rodríguez, *Historia de la Cooperación Internacional desde una Perspectiva Crítica* (págs. 27-54). Barranquilla, Colombia: Editorial Uniautónoma.
- Lo Brutto, G. (2014). *Cooperación Internacional para el Desarrollo y Democracia en México*. México: ICSyH y CEDES Facultad de Economía/BUAP editor.
- Lo Brutto, G. (2017). A propósito de la Cooperación Internacional y del Desarrollo: Una visión más realista. En R. Domínguez, & G. R. Albor, *Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva crítica* (págs. 55-74). Barranquilla: Editorial Uniautónoma.
- López Cortés, O. A., & Moneada Prieto, V. M. (2021). La política del emprendimiento naranja en Colombia, nuevas formas de control de la población. *Revista republicana*, 107-128. doi:<https://doi.org/10.21017/rev.repub.2020.v29.a89>

- López García, J. D. (2021). Análisis del referencial de la política pública para la participación política de la oposición durante el periodo 2010 - 2018 en Colombia. *Universidad Nacional de Colombia*.
- Losada Benavides, K. A. (2020). Pobreza multidimensional como referencial de política pública de superación de la pobreza en Colombia durante el periodo 1990-2018. *Universidad Externado de Colombia*. Obtenido de <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/3518>
- Maca Urbano, D. Y. (2020). Emprendimiento, subjetividad y gubernamentalidad: el emprendedor como empresario de sí en la política pública y los espacios de formación de la ciudad de Cali (Colombia). *Instituto de Psicología, Universidad del Valle*.
- Meda, D. (1995). *El trabajo: Un valor en peligro de extinción*. Aubier, París: Gedisa S.A.
- Müller, P. (2010). *Las Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P. (2010). *Las Políticas Públicas - 3a. edición*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Nava, Z. V. (2017). Gobernanza Global y (su propio) desarrollo. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 127*, 135-149.
- Nieto R., A. (2018). Colombia: Un sólo país, múltiples realidades. Una mirada regional del empleo en Colombia, en el marco de una reforma de protección a la vejez. *Revista Páginas de Seguridad Social*, Vol 2 - No. 4, págs. 95-123.

- Nollkaemper, A. (2011). *Unilateralism/Multilateralism*. Max Planck Encyclopedia of Public International Law.
- Nye, J. (1993). La cambiante Naturaleza del Poder Mundial. En FLACSO, *Poder y Orden Mundial* (págs. 13-43). Costa Rica: FLACSO.
- Nye, J. (2004). *Soft Power. The means to success in world politics*. New York: Public Affairs.
- Ocampo, J. A. (2015). La Gobernanza económica y social y el sistema de las Naciones Unidas. En J. A. Ocampo, *Gobernanza Global y Desarrollo* (págs. 31-70). Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno.
- OIT. (s.f.). *Nota conceptual de la OIT sobre la agenda de desarrollo post 2015*. OIT.
- Pardo Abril, N. (2013). *Cómo hacer análisis crítico del discurso. Una perspectiva latinoamericana*. (2a. edición. ed.). Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios en Comunicación y Cultura (IECO).
- Pardo López, S., & Peña Cortés, Á. R. (2020). Regulación en contabilidad y gobierno corporativo en la financiarización de empresas de interés público en Colombia. *Cuadernos de Contabilidad, 21*.
- Pisani-Ferry, J. (2019). *Can economic multilateralism survive?* (Vol. 39). Economic Affairs.
- PNUD. (2022). *Las nuevas amenazas para la seguridad humana en el Antropoceno exigen una mayor solidaridad*. Nueva York: PNUD.

- Puello, J. F., & Gunturiz, M. A. (2013). ¿Social-neoliberalismo? Organismos multilaterales, crisis global, y programas de transferencia monetaria condicionada. *Política y Cultura*(40).
- Puello-Socarrás, J. F. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas. Interpelación politológica. *Ciencia Política N° 3*, 69-106.
- Remiro Brotóns, A. (1999). Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden internacional. *Revista Española de Derecho Internacional*, 51, 11-57.
- Rengifo Arias, C. G., Carmona Otalvaro, J. G., & Baena Vallejo, G. A. (2019). Análisis de las políticas públicas sobre violencia intrafamiliar en Colombia: Abordaje de acuerdo a la función y el sentido del fenómeno violento dentro la familia. *Interdisciplinaria*, 36(2), 97-110. doi:<http://dx.doi.org/10.16888/interd.2019.36.2.7>.
- Rodrigo Mendizábal, I., & van Dijk, T. A. (1999). *Análisis del discurso social y político*. Quito: ABYA-YALA.
- Romero Amaya, M. C. (2017). Inclusión socio-económica de la población recicladora de oficio estudio de caso sobre la política en Bogotá : Tensiones y dificultades del proceso desarrollado entre el año 2012 y el año 2015. *Universidad Externado de Colombia*. Obtenido de <https://www.bibliotecadigitaldebogota.gov.co/resources/3238989>
- Ruggie, J. G. (1992). The Anatomy of an Institution Multilateralism. *International Organization*, 46(3), 561-598.

- Sayago, S. (2014). El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales. *Cinta de Moebio*, 49, 1-10.
- Serbin, A. (2011). Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: lecciones aprendidas y nuevos desafíos. *Anuario Ceipaz*, 4, 137-178.
- Sinclair, T. (1996). Beyond international relations theory: Robert W. Cox and approaches to world order. En R. Cox, , & T. Sinclair, *Approaches to World Order* (págs. 3 - 18). Cambridge: Cambridge University Press.
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. (2. Original: Globalization and its Discontents, Ed.) Madrid: Taurus.
- Stiglitz, J. E. (2006). *Cómo hacer que funcione la globalización*.
- Stiglitz, J. E. (2007). El descontento con la globalización. En F. G. Isaza, *Pánico en la Globalización* (págs. 56-85). Bogotá: Fundación para la investigación y la cultura.
- Stiglitz, J. E. (2019). *El Malestar en la Globalización Revisitado*. Bogotá D.C.: Taurus.
- Suarez Montoya, A. (2010). La economía uribista o el fracaso de la Confianza Inversionista. *Deslinde*(47).
- Tago, A. (2017). Multilateralism, Bilateralism, and Unilateralism in Foreign Policy. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 1-16.
- Tassara, C. (2010). *Paradigmas, actores y políticas. Breve historia de la cooperación internacional al desarrollo*. Roma: Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli.

- Todaro, M. (1982). *Economía para un Mundo en Desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Toussaint, E. (2004). El banco mundial y la crisis de la deuda del tercer mundo. En C. L. CLACSO, *La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos* (págs. 148-155). Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales .
- Vassalli, G., & Albor, G. R. (2017). La Cooperación Internacional en el asimétrico sistema global neoliberal: Un análisis histórico-crítico desde el Sur. En R. Domínguez, & G. R. Albor, *Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva Crítica* (págs. 75-104). Barranquilla, Colombia: Editorial Uniautónoma.
- Vela Orbegozo, B. (2005). *El declive de los fundamentos económicos de la paz*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Vela Orbegozo, B. (2018). El dilema del CIADI: ¿garantizar el flujo de las inversiones extranjeras o generar desarrollo en los estados receptores? En W. Robayo Galvis, *La defensa internacional de los intereses del Estado en América Latina : reflexiones en torno al territorio, los derechos humanos y los intereses económicos* (págs. 197-237). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Zambrano Jáuregui, C. (2013). EL MULTILATERALISMO ACTUAL: CRISIS Y DESAFÍOS. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 8(1), 45-60. Obtenido de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1909-30632013000100003&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-30632013000100003&lng=en&tlng=es).

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos* 38, 39-64.

## Anexos

### Código genérico en lenguaje de programación R Studio

```
*****
* Código genérico para análisis de discurso de los documentos de los corpus globales y sectoriales
*****

* Autor: Paula Andrea Carreño Montoya
* Fecha: 15 enero de 2022
* Basado en: https://rpubs.com/jboscomendoza/mineria-de-textos-con-r

* Características generales: Contiene las librerías utilizadas y el código en R para generar el corpus a partir de los documentos
seleccionados, así como realizar los cálculos de frecuencias y distancias euclidianas para la elaboración de los gráficos de dispersión
léxica, nubes de palabras, dendrogramas y gráficas de dispersión de clúster.

*****

# Se cargan las librerías R

library(tm)
library(wordcloud)
library(wordcloud2)
library(cluster)
library(purrr)
library(magrittr)
library(dplyr)
library(NLP)
library(ggplot2)
library(factoextra)
library(textdata)
library(rtweet)
library(tidytext)
library(dplyr)
library(tidyverse)
library(wordcloud)
library(reshape2)
library(RColorBrewer)
library(syuzhet)
library(pdftools)
library(wordcloud2)
library(RColorBrewer)
library(quanteda)
library(quanteda.textplots)
library(factoextra)

# cargar los archivos del corpus

setwd("C:/Users/Documents/Tesis/PNUD")

my_dir <- "C:/Users/Documents/Tesis/PNUD"

files <- list.files(path = my_dir, pattern = "pdf$", full.names = TRUE, recursive = TRUE)
files # listamos los archivos con formato pdf
setwd(my_dir)

# crear corpus

corp <- Corpus(URISource(files),
               readerControl = list(reader = readPDF, load = TRUE, removePunctuation = TRUE,
                                   removeNumbers = TRUE,
                                   stopwords = TRUE))

ndocs <- length(corp)
ndocs # número de documentos leídos

# limpieza del corpus
```

```

corp <- tm_map(corp, content_transformer(tolower))
corp <- tm_map(corp, removeWords, mywords)
corp <- tm_map(corp, content_transformer(removeNumbers))
corp <- tm_map(corp, content_transformer(removePunctuation))
corp <- tm_map(corp, stripWhitespace)
corp <- tm_map(corp, removeWords, stopwords('spanish'))
corp <- tm_map(corp, removeWords, stopwords('english'))

# generación de gráfico de dispersión léxica

discursos <- corpus(corpt)
class(discursos)
names(discursos)
names(discursos)<-discursos$id
keyw<-corpus_subset(discursos)
docnames(keyw)

plot<- textplot_xray(
  kwic(tokens(keyw), pattern = "empleo"),
  kwic(tokens(keyw), pattern = "trabajo"),
  kwic(tokens(keyw), pattern = "laboral")
)
plot + aes(color = keyword)+
  ggtitle("Uso de la palabra empleo en los discursos")

# crear matriz de palabras y frecuencias

dtm <- DocumentTermMatrix(corp,
  control = list(
    language = "es-419",
    wordLengths = c(3, 20)))
inspect(dtm)

M <- as.matrix(dtm)
o <- order(sM <- colSums(M), decreasing = TRUE)
write.csv(M[o,o], paste0(my_dir, "DTM.csv"))

#Nube de palabras total

mywords1 <- data.frame(words = names(sM), freq = as.numeric(sM))
mywords2 <- mywords1[mywords1$freq > 50,]
wordcloud2(mywords2, fontFamily = "serif",
  backgroundColor = "white", shape = 'pentagon', size = 0.7)

#dendograma entre documentos del corpus

distMatrix <- dist(M, method = "euclidean")
groups <- hclust(distMatrix, method = "ward.D")
plot(groups, main = "Dendrograma", cex=0.9, hang=-1,
  xlab = "", ylab = "Altura")
rect.hclust(groups, k = 5, border="blue")

#Frecuencia de palabras

# Nota: Para obtenerlas, primero transformaremos nuestro objeto "nov_tdm" en un objeto de clase matrix, que de nuevo tendrá un
número de renglones igual al número de palabras distintas de nuestro Corpus y número de columnas igual a su número de documentos.

nov_tdm <- TermDocumentMatrix(corp)
nov_tdm
nov_mat <- as.matrix(nov_tdm)
dim(nov_mat)
nov_mat <- nov_mat %>% rowSums() %>% sort(decreasing = TRUE)
nov_mat <- data.frame(palabra = names(nov_mat), freq = nov_mat)

#Gráficas de frecuencia absoluto

nov_mat[1:10, ] %>%
  ggplot(aes(palabra, freq)) +

```

```
geom_bar(stat = "identity", color = "black", fill = "#87CEFA") +
geom_text(aes(hjust = 1.3, label = frec)) +
coord_flip() +
labs(title = "Diez palabras más frecuentes", x = "Palabras", y = "Número de usos")
```

### *#Gráficas de frecuencia relativo*

```
nov_mat %>%
mutate(perc = (frec/sum(frec))*100) %>%
.[1:10, ] %>%
ggplot(aes(palabra, perc)) +
geom_bar(stat = "identity", color = "black", fill = "#87CEFA") +
geom_text(aes(hjust = 1.3, label = round(perc, 2))) +
coord_flip() +
labs(title = "Diez palabras más frecuentes", x = "Palabras", y = "Porcentaje de uso")
```

### *#Asociación de palabras*

*#Nota: Valores cercanos a 1 indican que las palabras aparecen casi siempre asociadas una con otra, valores cercanos a 0 nos indican que nunca o casi nunca lo hacen.*

```
findAssocs(nov_tdm, terms = c("empleo", "laboral"), corlimit = .75)
```

### *#Agrupamiento jerárquico (Hierarchical clustering)*

#### *#Eliminar términos dispersos*

*#Nota: Se usa la función removeSparseItems para depurar nuestra matriz de términos de aquellas palabras que aparecen con muy poca frecuencia, es decir, son dispersos ("sparse"). Esta función requiere que especifiquemos el argumento sparse, que puede asumir valores de 0 a 1. Entre valor representa la dispersión de las palabras que queremos conservar. Si lo fijamos muy alto (cerca de 1, pero no 1), conservaremos muchas palabras, casi todas, pues estamos indicando que queremos conservar términos, aunque sean muy dispersos. Naturalmente, lo opuesto ocurre si fijamos este valor muy bajo (cerca de 0, pero no 0), pudiendo incluso quedarnos con ningún término, si las palabras en nuestros documentos son dispersas en general.*

```
nov_new <- removeSparseTerms(nov_tdm, sparse = .10)
```

*#Se transforma esta matriz de términos a un objeto de tipo "matrix" para así poder realizar las operaciones posteriores.*

```
nov_new <- nov_new %>% as.matrix()
```

#### *#Matriz de distancia*

*#Nota: Necesitamos crear una matriz de distancias para empezar agrupar; lo cual requiere que los valores en las celdas sean estandarizados de alguna manera.*

*#Se usa la función scale, pero realiza la estandarización usando la media de cada columna como referencia, mientras que nosotros necesitamos como referencia la media de cada renglón.*

```
nov_new <- nov_new / rowSums(nov_new)
nov_new <- data.frame(nov_new)
```

```
sum_nov_new = rowSums(nov_new[,2:4])
sum_nov_new <- data.frame(frec=sum_nov_new)
names(sum_nov_new)
```

```
nov_new$sum_nov_new <- sum_nov_new$frec
```

```
nov_new
```

```
class(nov_new)
```

```
nov_new <- nov_new[order(sum_nov_new$frec, decreasing = TRUE),]
```

#### *#Calibración manual de la matriz*

```
nov_new1 <- nov_new[1:69, ]
```

```
nov_new1
```

```

#Una vez la matriz se ha estandarizado.Se obtiene la matriz de distancia, con el método de distancias euclidianas y la asignamos al
objeto nov_dist.

nov_dist <- dist(nov_new1, method = "euclidian")

#Se realiza agrupamiento jerárquico usando la función "hclust".

#Usaremos el método de Ward (ward.D), que es el método por defecto de la función "hclust" y asignaremos sus resultados al objeto
"nov_hclust".

nov_hclust <- hclust(nov_dist, method = "ward.D")

#Se grafican los resultados usando "plot" para generar un dendrograma.

plot(nov_hclust, main = "Dendrograma de Palabras - hclust", sub = "", xlab = "")

#Podemos enfatizar los grupos de palabras trazando un rectángulo usando rect.hclust y con especificando juntos grupos (k) deseamos
resaltar.

#Crearemos el mismo gráfico pidiendo diez grupos.

plot(nov_hclust, main = "Dendrograma de Palabras - hclust - diez grupos", sub = "", xlab = "")
rect.hclust(nov_hclust, k = 10, border="blue")

#Agnes (Agglomerative Nesting)

#El paquete cluster nos proporciona más métodos para realizar agrupamientos. Uno de ellos es "agnes", que inicia asumiendo que cada
elemento a agrupar por sí mismo es un grupo y después crea grupos de grupos a partir de las distancias entre ellos, hasta que no es
posible crear más grupos.

#Se realiza el mismo procedimiento que con hclust, utilizando el método "average". Asignaremos nuestros resultados al objeto
"nov_agnes".

nov_agnes <- agnes(nov_dist, method = "average")
plot(nov_agnes, which.plots = 2, main = "Dendrograma de Palabras - Agnes", sub = "", xlab = "")

#Enfatizamos diez grupos.
plot(nov_agnes, which.plots = 2, main = "Dendrograma de Palabras - Agnes - 10 grupos", sub = "", xlab = "")
rect.hclust(nov_agnes, k = 10, border = "blue")

# compute divisive hierarchical clustering usando función diana

hc4 <- diana(nov_new1)

# Divise coefficient
hc4$dc

pltree(hc4, cex = 0.6, hang = -1, main = "Dendrogram of diana")

#Usamos la función "fviz_cluster" del paquete "factoextra" para visualizar el resultado de los clústeres en un diagrama de dispersión.

clust <- cutree(hc4, k = 10)

fviz_cluster(list(data = nov_new1, cluster = clust))

```

Anexo 2. Dendrograma operadores de transacción por cuatrenio

