UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Análisis de las políticas de lucha contra la pobreza en Colombia entre los años 2006 a 2018 desde el Enfoque Basado en los Derechos Humanos

Catherine Jhohana Chona Pedraza

Universidad Nacional de Colombia
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
Maestría en Estudios Políticos
Bogotá, Colombia
2020

Análisis de las políticas de lucha contra la pobreza en Colombia entre los años 2006 a 2018 desde el Enfoque Basado en los Derechos Humanos

Catherine Jhohana Chona Pedraza

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Estudios Políticos

Directora:

Diana Marcela Rojas Rivera

PhD en Ciencias Políticas

Línea de Investigación:

Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de Colombia

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

Maestría en Estudios Políticos

Bogotá, Colombia

2020

In memoriam

Juan Pablo Chona Vásquez

Papá

1968 - 2019

“La pobreza no es natural, es creada por el hombre y puede superarse y erradicarse mediante acciones de los seres humanos. Y erradicar la pobreza no es un acto de caridad, es un acto de justicia.”

Nelson Mandela.

Declaración de obra original

Yo declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.

Catherine Jhohana Chona Pedraza

Fecha 20/07/2021

Agradecimientos

A las personas e instancias que hicieron posible este trabajo, todo mi agradecimiento, sus aportes en las diferentes etapas de este proceso resultaron vitales para la continuidad y buen curso de la investigación.

En primera medida doy gracias a mis padres por su constante apoyo, a mi mamá por el gran ejemplo de fortaleza y responsabilidad y a mi papá que, a pesar de su repentina y pronta partida, me deja el aprecio por el empirismo y la berraquera, como él lo diría.

Agradezco a mi familia su colaboración permanente, en especial a Jaime Gómez, mi amor, amigo y compañero de vida, su humildad, paciencia e inteligencia hicieron que avanzara y culminara de manera satisfactoria este proceso. Igualmente agradezco a Laura Casallas por su ayuda en la organización documental.

También expreso mi gratitud y admiración a la profesora Diana Rojas, directora de este trabajo, quien con su conocimiento, experiencia y alto nivel pedagógico se convirtió en una importante guía.

Por último, y no siendo lo menos importante, agradezco el apoyo moral e intelectual que recibí permanentemente por parte de los integrantes del grupo de trabajo de Focalización de Prosperidad Social, su conocimiento y experticia en políticas de lucha contra la pobreza fueron valiosos. También agradezco de manera especial a los docentes de los núcleos temáticos de investigación, Relaciones Internacionales y teorías de la política del IEPRI, quienes contribuyeron en los cimientos teóricos para este ejercicio intelectual. Así como a los participantes de las entrevistas, compañeros de la maestría y al personal del área administrativa del instituto que en esta fase de "nueva normalidad" siempre estuvieron dispuestos a ayudarme.

Resumen

El presente trabajo tiene la intención de presentar evidencia empírica de carácter cualitativo sobre la manera en la que se podría incorporar una orientación social y humanista mediante el Enfoque Basado en los Derechos Humanos – EBDH a políticas de lucha contra la pobreza, en particular, y en general a políticas de desarrollo. Con el propósito de aportar elementos a la búsqueda de enfoques alternativos orientados hacia el bienestar social que complementen al desarrollo humano, para esto se examina la aplicabilidad de las orientaciones teóricas del EBDH en políticas de superación de la pobreza en Colombia entre los años 2006 a 2018.

Palabras clave: Pobreza en Colombia, Desarrollo, Políticas Públicas, Enfoque Basado en los Derechos Humanos.

Abstract

The present research intends to offer qualitative empirical evidence on the way in which a social and humanistic orientation could be incorporated through the Human Rights Based Approach - HRBA to public policies against poverty, in particular, and in general to development policies. With the purpose of contributing elements to the search for alternative approaches oriented towards social welfare that complement human development, for this the applicability of the theoretical orientations of the HRBA in policies to overcome poverty in Colombia between the years 2006 to 2018 is examined.

Keywords: Poverty in Colombia, Development, Public Policy, Human Rights-Based Approach.

Contenido

Pág.

Resumen ..... **IX**

Lista de figuras ..... **XIII**

Lista de tablas ..... **XIV**

Lista de gráficas ..... **XV**

Lista de abreviaturas ..... **XVI**

Introducción **1**

1. El prometedor marco conceptual y de acción de las políticas de desarrollo: Enfoque Basado en Derechos Humanos – EBDH **5**

1.1 Antecedentes y surgimiento **5**

1.1.1 Contexto de Derechos Humanos y Desarrollo mitad Siglo XX 6

1.1.2 Surgimiento 9

1.2 Definición: ¿Qué es el EBDH? **11**

1.2.1 Desde lo jurídico 12

1.2.2 Desde lo político 13

1.2.3 Desde lo operacional – Herramienta metodológica 14

1.3 Principios transversales del EBDH **17**

1.3.1 Participación 17

1.3.2 Rendición de cuentas 19

1.3.3 No discriminación 20

1.3.4 Empoderamiento 21

1.3.5 Estándares legales de Derechos Humanos 22

1.4 Otras consideraciones del EBDH **24**

1.4.1 Relación del EBDH con las Políticas Públicas y acciones de superación de la pobreza 24

1.4.2 Implicaciones del uso del EBDH: ventajas y desventajas 28

2. Desarrollo de las políticas de superación de la pobreza en Colombia durante los años 2006 a 2018 35
2.1 Antecedentes 36
2.1.1 Constitución de 1991: entre la apertura económica global y un nuevo Estado Social de Derecho 36
2.1.2 Estrategias para el tratamiento de la pobreza a partir de la Constitución de 1991 38
2.2 Descripción de las políticas de superación de la pobreza en Colombia durante los años 2006 a 2018 46
2.2.1 Fortalecimiento del Sistema de Protección Social - SPS 47
2.2.2 Eficacia del Gasto Público Social 53
2.2.3 Medición multidimensional de la pobreza como política de Estado 54
2.2.4 Otras actuaciones institucionales y de política 59
2.3 Enfoques, lineamientos y consideraciones finales 62

3. Análisis de caso 65
3.1 Diseño metodológico 65
3.1.1 Métodos de investigación cualitativa utilizados 66
3.1.2 Herramientas metodológicas: fuentes de información 73
3.1.3 Aplicación del diseño metodológico 77
3.2 Observación inicial: resultados codificación de texto 82
3.2.1 Aspecto cuantitativo 83
3.2.2 Aspecto cualitativo 96
3.2.3 Hallazgos preliminares de los resultados de la codificación de texto 105
3.3 Observación final: análisis final de caso 105

4. Conclusiones y recomendaciones 111
4.1 Conclusiones 111
4.2 Recomendaciones 116

A. Anexo: Fuentes documentales primarias 119
B. Anexo: Guía entrevistas 122

Bibliografía 125

Lista de figuras

Pág.

Figura 1-1. Contexto de DDHH y Desarrollo de mitad S. XX **7**

Figura 1-2. Relación derechos humanos, desarrollo y políticas públicas en el EBDH **25**

Figura 2-1. Esquema del Sistema de Protección Social en Colombia **52**

Figura 2-2. Mesa de pobreza y tablero de control **57**

Figura 3-1. Esquema del diseño metodológico de la investigación..... **66**

Figura 3-2. Procedimiento de codificación de texto aplicado **80**

Lista de tablas

Pág.

Tabla 1-1. Principios clave del EBDH 15
Tabla 1-2. Principios específicos de DDHH 23
Tabla 1-3. Obligaciones generales de DDHH 23
Tabla 1-4. Verificación del contenido de DDHH 24
Tabla 1-5. Comparativo Enfoques de necesidades y de derechos 30
Tabla 3-1. Método PANEL 69
Tabla 3-2. Tipologías de triangulación 71
Tabla 3-3. Clasificación de fuentes documentales primarias 75
Tabla 3-4. Descripción de los perfiles entrevistados 77
Tabla 3-5. Esquema relacional métodos lógicos y niveles de observación 97
Tabla 3-6. Categorías de análisis del elemento *participación* 98
Tabla 3-7. Categorías de análisis del elemento *rendición de cuentas* 99
Tabla 3-8. Categorías de análisis del elemento *no discriminación* 100
Tabla 3-9. Categorías de análisis del elemento *empoderamiento* 102
Tabla 3-10. Categorías de análisis del elemento estándares de DDHH 103
Tabla 3-11. Hallazgos preliminares de los resultados del análisis de texto por cada elemento EBDH 105
Tabla 3-12. Categorías para el análisis final de estudio de caso 106
Tabla 3-13. Orientaciones identificadas en las fuentes de información analizadas 108
Tabla 3-14. Acciones de mejora por cada elemento PANEL para las políticas de lucha contra la pobreza en Colombia 118

Lista de gráficas

Pág.

Gráfica 3-1. Conteo general número de fuentes documentales codificadas y referencias codificadas 84
Gráfica 3-2. Comportamiento del número de referencias codificadas por tiempo 86
Gráfica 3-3. Número de referencias codificadas por tipo de fuente..... 87
Gráfica 3-4. Número de referencias por tipo de fuente PND 2006 a 2018 88
Gráfica 3-5. Número de referencias por tipo de fuente normas 2006 a 2018 89
Gráfica 3-6. Número de referencias por tipo de fuente Informes técnicos 2006 a 2018 . 90
Gráfica 3-7. Número de referencias por tipo de fuente CONPES 2006 a 2018 91
Gráfica 3-8. Número de referencias por tipo de fuente Evaluaciones de impacto 2006 a 2018 92
Gráfica 3-9. Número de referencias por tipo de fuente Informes rendición de cuentas 2006 a 2018 93
Gráfica 3-10. Porcentaje de cobertura de referencias codificadas 95

Lista de abreviaturas

Abreviaturas

Abreviatura	**Término**
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DCP	Derechos Civiles y Políticos
DDHH	Derechos Humanos
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EBDH	Enfoque Basado en Derechos Humanos
FMI	Fondo Monetario Internacional
IMP-C	Índice Multidimensional de Pobreza de Colombia
MERPD	Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de la Naciones Unidas
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PSP Col	Políticas de Superación de la Pobreza de Colombia
RAS	Red de Asistencia Social
Sisbén	Sistema de Selección de Beneficiarios Para Programas Sociales
SPS	Sistema de Protección Social
TF	Teoría Fundamentada

Introducción

A pesar de que, ya desde finales de los años noventa del siglo XX varios actores de la cooperación para el desarrollo y promoción de derechos humanos hubieran logrado la convergencia de sus discursos en un marco referencial denominado: Enfoque Basado en Derechos Humanos – EBDH y que este se empezara a incluir en las agendas del desarrollo a nivel global, aún en la actualidad, la conexión entre proyectos de desarrollo y derechos humanos parece ser intrascendente. Condición que suscita el interrogante formulado por Imma Guixé i Ancho (2014) "¿Por qué derechos humanos y desarrollo se necesitan ahora más que nunca?" (Institut de Drets Humans de Catalunya [IDHC], 2014, p. 6). Con lo que se plantea la incorporación funcional de los derechos humanos en los procesos de generación de políticas de desarrollo como un designio urgente por cumplir.

Situación que se reafirma cuando la pobreza es reconocida por diversos agentes internacionales como un fenómeno que configura la violación a todos los derechos humanos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2017). Motivo por el que se debe hacer hincapié en la observancia de estas prerrogativas dentro de las estrategias de reducción de la pobreza (IDHC, 2014).

Hablar del EBDH remite de manera esencial, a la relación entre derechos, desarrollo y políticas públicas, una relación en la que los individuos y la sociedad se sitúan en el centro tanto de las decisiones como de las acciones para el desarrollo y para las que son concebidos como el fin y no un medio para el logro de su bienestar. Es a través de las políticas públicas que se puede llevar a cabo este propósito, ya que son el mecanismo que permite concretar propuestas y obligaciones estatales hacia las intervenciones a los problemas de carácter público, como es el desarrollo, en específico, el fenómeno de la pobreza.

Víctor Abramovich (citado en Giménez & Valente, 2010) pensador latinoamericano, destacado exponente del EBDH y su relación con las políticas sociales, señala que este marco referencial supone una estrategia que contempla la igualdad social, la no discriminación o discriminación positiva, la participación y el empoderamiento como orientadores de las políticas públicas de carácter social, en las que los derechos humanos constituyen una guía que facilita la materialización de los derechos y el fortalecimiento de la operación de las instituciones del Estado.

Así es como la idea de un análisis de las políticas de superación de la pobreza en Colombia del periodo 2006 a 2018 surge como un estudio de caso para conocer, explorar y revisar la aplicación y adopción del EBDH en las políticas de desarrollo partiendo de lo propuesto en el ámbito de este marco referencial.

Mayor importancia adquiere el construir conocimiento en torno al EBDH, si se tiene en cuenta los acontecimientos presentados a nivel mundial durante años recientes, que van desde manifestaciones de descontento social generalizado, hasta la crisis mundial sanitaria y económica generada por un virus, eventos que han puesto en entredicho los modelos de desarrollo aplicados hasta el momento por las sociedades actuales. Asunto que ha llevado incluso a acudir al etéreo concepto de la reinvención, como esa búsqueda de alternativas para mitigar y/o sobrellevar de la mejor manera posible los embates del recrudecimiento de la pobreza.

El fenómeno de la pobreza es catalogado como uno de los principales, pero no el único, obstáculo del desarrollo y un componente crucial para las intervenciones oficiales en esta materia, recientemente ha cobrado más relevancia como consecuencia de un notorio estancamiento y en algunos casos incluso un retroceso, que como lo muestran las estimaciones del Banco Mundial (2020) “entre 40 millones y 60 millones de personas caerán en la pobreza extrema (vivir con menos de USD 1,90 al día) durante el 2020, en comparación con cifras de 2019”[1], situación que podría colocar la tasa de pobreza extrema mundial en un 9% aproximadamente. Y ni hablar de la tasa de pobreza extrema en Colombia, que se estima para el año 2020, subiría al 14,3%, luego de estar en un 10,9% en el año 2019 (Dinero, 2020), cifras que afectarían directamente la estimación de las demás mediciones e índices de pobreza conocidos.

Este panorama ha llevado a diferentes organismos multilaterales a incorporar en sus discursos la recomendación de poner en práctica políticas integrales para la reducción de la pobreza que contemplen estrategias multidimensionales, multisectoriales y de largo aliento. En otras palabras, transitar hacia un modelo de desarrollo más sostenible e inclusivo (El Tiempo, 2020).

[1] Tomado de: https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview

En ese respecto toma mayor relevancia la exploración y apropiación de los preceptos definidos para el EBDH, como alternativa a contemplar, si se trata de buscar un modelo de desarrollo amplio y una reducción de la pobreza sostenible. Razón que reafirma que, poner a prueba dicho enfoque a través de la verificación de manejo de sus principales componentes, podría resultar útil para la formulación de estrategias de lucha estatal contra la pobreza, para el caso específico de Colombia. Un análisis cualitativo de carácter exploratorio, apoyado en la aplicación de los métodos de investigación cualitativa, Teoría Fundamentada, método PANEL y triangulación multivariada, así como en la implementación de la técnica de análisis de codificación de texto del software NVivo versión 12, herramienta con la que se lleva a cabo un análisis tipo diagnóstico, con el objetivo de responder al interrogante *¿Las políticas públicas de superación de la pobreza en Colombia durante los años 2006 y 2018 adoptan el Enfoque Basado en Derechos Humanos?, y si es el caso ¿cómo lo hacen?*; para estimar aproximaciones entre la utilidad del Enfoque y la elaboración de políticas para el desarrollo a partir de los hallazgos.

La intención manifiesta es, presentar evidencia empírica y de carácter cualitativo sobre las condiciones en las que se podría incorporar una orientación social, mediante el EBDH, en políticas de lucha contra la pobreza, de manera particular, y en general en políticas de desarrollo. Asimismo, aportar elementos para avanzar en la búsqueda de un acercamiento a enfoques alternativos de carácter social y humanista encaminados hacia el bienestar social y complementarios a utilizar en materia de desarrollo humano.

Adicionalmente, es de resaltar que el trabajo de investigación se aborda desde la disciplina de la Relaciones Internacionales al ser el Enfoque Basado en Derechos Humanos (herramienta de investigación) y las políticas de superación de la pobreza (objeto de estudio) temáticas que se tratan y hacen parte de ese espacio social compartido conocido como el sistema internacional o agenda global, en tanto que los Derechos Humanos es una materia de estudio de la rama del Derecho Internacional Público y la pobreza una preocupación de orden global. Con el propósito de comprender estos ejes temáticos de una manera relativista y no dominante, se acoge la apuesta contemporánea de la disciplina de las Relaciones Internacionales, consistente en qué no tiene como propósito encasillar los análisis de la realidad en una teoría o posición dominante, sino por el contrario,

propende por análisis interdisciplinarios para una comprensión y alternativas de solución holística. [2]

El contenido del informe diagnóstico de la adopción del EBDH en las políticas de lucha contra la pobreza en Colombia, se organiza de la siguiente manera; en el capítulo uno se describen y definen los parámetros fundamentales e implicaciones de uso del marco conceptual y de acción del Enfoque Basado en los Derechos Humanos y su relación con las políticas de lucha contra la pobreza; en el capítulo dos se presenta el desarrollo de las políticas de superación de la pobreza en Colombia del periodo 2006 – 2018, a partir de sus antecedentes, enfoques y lineamientos; y por último, en el capítulo tres, se desarrolla el análisis de caso, que involucra la descripción del diseño metodológico aplicado, los resultados y hallazgos del ejercicio diagnóstico, tomando como base los preceptos del EBDH y las características de las políticas de lucha contra la pobreza en Colombia en el periodo delimitado y abordados en los capítulos anteriores.

[2] Justificación basada en los apuntes tomados de las clases de Seminario de Relaciones Internacionales del programa de Maestría en Estudios Políticos del IEPRI dirigido por el profesor Giovanni Molano Cruz, desarrolladas durante el semestre II del año 2017.

1. El prometedor marco conceptual y de acción de las políticas de desarrollo: Enfoque Basado en Derechos Humanos – EBDH

Como producto de diferentes modelos científicos aplicados para la compresión del desarrollo, se identifican cambios en cuanto a objetivos, enfoques, métodos y estrategias de las políticas que tienen como propósito el logro del bienestar humano, siendo una de estas transformaciones, la apuesta hacia un modelo de desarrollo basado en los derechos humanos, denominado Enfoque Basado en los Derechos Humanos – EBDH. (García & Borja, 2014)

En este capítulo se describirá la propuesta general del modelo de desarrollo EBDH y su efecto sobre las políticas de desarrollo, haciendo énfasis en las políticas sociales de superación de la pobreza, a través del recorrido por sus antecedentes, surgimiento, definiciones, principios transversales y consideraciones relativas a sus componentes, ventajas y desventajas de su aplicación.

1.1 Antecedentes y surgimiento

Los proyectos y acciones de desarrollo, principalmente, las relacionadas con derechos humanos dadas en el periodo comprendido entre la mitad y finales del siglo XX resultaron relevantes para el despliegue del Enfoque Basado en los Derechos Humanos – EBDH. Acá se abordarán, desde una perspectiva internacional, los acontecimientos que se dieron en estas dos materias, para así presentar el surgimiento del Enfoque.

1.1.1 Contexto de Derechos Humanos y Desarrollo mitad Siglo XX

El académico Andre Noel Roth (2006) refiriéndose al estudio histórico de los derechos humanos señala: "la noción de derechos humanos tiene sus raíces en un contexto geográfico, histórico, socioeconómico y político específico" (p. 21-22), reflexión que resulta oportuna para exponer los acontecimientos que se dieron entre los años de las décadas del cincuenta y noventa a nivel internacional en materia de derechos humanos y desarrollo, punto en el que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, precedida por la Organización de la Naciones Unidas – ONU, en 1948, se convierte en hito de la historia mundial reciente, por marcar el fin de la época de guerras y sentar las bases de un nuevo orden social a nivel global; aspectos que determinan un cambio respecto a la concepción de los derechos humanos y su vinculación con otros componentes, entre las que se destaca la programación del desarrollo.

Esta declaración universal propone como centro al ser humano y su propósito es el de establecer prerrogativas y deberes tanto a los Estados como a los ciudadanos, para reconocer y garantizar "la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana*"* (Organización de las Naciones Unidas [ONU] Asamblea General, 1948). Por tanto, estos derechos constituirían las condiciones mínimas que un ser humano merece que se le reconozcan para su desarrollo integral y para disfrutar del más alto nivel posible de bienestar[3]. En consecuencia, los derechos humanos se conciben como referentes para determinar y fomentar el bienestar de los seres humanos, así como, el producto de un consenso que genera obligaciones para los Estados de proteger, promover, garantizar y respetar estos derechos a los ciudadanos.

Para este punto de la historia se encuentran factores relevantes para comprender las dinámicas que empezaron a darse entre las acciones de desarrollo y los derechos, que generaron una separación entre estos últimos, como respuesta a la interpretación del propósito de alcance de la Declaración Universal, referente a un mundo con mayor libertad,

[3] La definición de derechos humanos es tomada de la construcción de la definición que se realizó en el curso online "*Bienestar, equidad y derechos humanos"* de la Universidad de los Andes, plataforma coursera. Link página Web: https://es.coursera.org/lecture/bienestar-equidad-derechos-humanos/el-concepto-de-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos-fFy2P

basado en la paz, el desarrollo y los derechos humanos (ONU Asamblea General, 2011), esto llevó a que las dos lógicas – de derechos y desarrollo- tomaran caminos de acción disímiles, tal y como se ilustra en Figura 1-1.

Figura 1-1. Contexto de DDHH y Desarrollo de mitad S. XX

Fuente: elaboración propia con base en ponencia de Elena de Luis Romero (Canal Audiovisual UNIA, 2015)

Esta circunstancia obliga a revisar el contexto histórico que ocasionó esta dicotomía, explicado de manera pertinente por los académicos Berraondo & Martínez (2011), a partir de tres fundamentos: a) el secuestro político e ideológico de los derechos humanos, b) la aparición del nuevo orden económico internacional y c) la separación institucional de los proyectos de desarrollo y de derechos humanos.

a) Secuestro político e ideológico de los derechos humanos.

A pesar de existir un marco de protección universal mediante la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, los derechos en la práctica no cumplían con el principio de indivisibilidad debido a que se convirtieron en proyectos orientados a las ideologías de cada bloque mundial, como parte de las dinámicas de la Guerra Fría. Por el lado occidental se entendían como derechos civiles y políticos - DCP y por el otro bloque, el socialista, estaban bajo la concepción de los derechos económicos, sociales y culturales - DESC.

b) Aparición del nuevo orden económico internacional.

El segundo fundamento de la división entre el desarrollo y los derechos humanos en el periodo de la segunda mitad del siglo XX es a raíz de la aparición del nuevo orden económico internacional dado entre las décadas del cincuenta y setenta, con la influencia de paradigmas basados en la dimensión económica como protagonista del desarrollo, visión justificada en las teorías de la modernización[4], de la dependencia[5] y de los sistemas mundiales[6], como principales propuestas teóricas del desarrollo de estas décadas.

c) Separación institucional de los proyectos de desarrollo y de derechos humanos.

Por último, el tercer acontecimiento que se encuentra de esta dicotomía, es la separación institucional de la naturaleza y funciones de los organismos de derechos humanos y de desarrollo, en el que los primeros se dedican a acciones de protección y defensa de derechos humanos civiles y políticos - DCP, a través de la creación de Sistemas Universales y Regionales de protección de DDHH; y los segundos, corresponden a las instituciones de desarrollo enfocadas a estrategias de satisfacción de necesidades, mediante el apoyo de organizaciones multilaterales de Cooperación Internacional, tales como el Banco Mundial – BM, Banco Interamericano de Desarrollo - BID, Fondo Monetaria Internacional - FMI, conocidos en el continente americano, entre otros.

---

[4] Visión ortodoxa del desarrollo que toma fuerza en los años sesenta. Postula que los países en vías de desarrollo son los responsables de su situación y por tanto de su progreso. Entre los principales exponentes se encuentran: Ragnar Nurkse, Paul N. Rosenstein-Roda y Walter Whitman Rostow. Tomado de: https://es.slideshare.net/fcodespa/teoria-del-desarrollo-7858520

[5] Visión heterodoxa del desarrollo, influyente durante las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta, que consiste en un "*conjunto de teorías y modelos que tratan de explicar las dificultades que encuentran algunos países para el despegue y el desarrollo económico*". Fue impulsada por el economista de la CEPAL Raúl Prebish. Tomado de: https://es.slideshare.net/fcodespa/teoria-del-desarrollo-7858520 y http://www.juntadeandalucia.es/averroes/centros-tic/14002996/helvia/aula/archivos/repositorio/250/271/html/economia/18/dependencia.htm#:~:text=Se%20llama%20%22teor%C3%ADa%20de%20la,Ra%C3%BAl%20Prebish%20y%20la%20CEPAL.

[6] También hace parte de las teorías de visión heterodoxa, sin embargo, más que una teoría esta propuesta es conocida como un modelo para el análisis y el cambio social propuesto por Immanuel Wallerstein, que tiene como propósito estudiar la relación de desigualdad entre las categorías del sistema-mundo, correspondientes a: centro – países desarrollados-, semiperiferia – países en vía de desarrollo, periferia – países subdesarrollados-. Tomado de: https://es.slideshare.net/fcodespa/teoria-del-desarrollo-7858520 y https://es.wikipedia.org/wiki/Sistema-mundo#:~:text=Este%20an%C3%A1lisis%20se%20ha%20desarrollado,Raffer%2C%20David%20Wilkinson%20y%20otros.

Gran parte del mundo hasta entrados los años noventa del siglo XX funcionaba bajo una lógica de división entre los proyectos de desarrollo y derechos humanos, como consecuencia de la dicotomía entre los derechos de primera generación– DCP- y de segunda generación -DESC-; en la que las acciones de desarrollo, como la lucha contra la pobreza, intentan garantizar derechos limitándose a los DESC, restringiendo así la formulación de dichas acciones a un enfoque de necesidades. Contexto que se convierte en uno de los puntos que iniciaron los debates de orden global sobre el tratamiento de las acciones de derechos y desarrollo en una sola vía.

1.1.2 Surgimiento

Dado el contexto de los proyectos de derechos humanos y desarrollo para la segunda mitad del siglo XX, se tiene que el EBDH nace como producto de las recomendaciones y discusiones dadas en la mitad de los años ochenta del mismo periodo, procedentes de la comunidad internacional, en específico de las propuestas de las agencias de cooperación para el desarrollo y la promoción de derechos humanos, sobre la necesidad de transversalizar los prerrogativas contenidas en instrumentos de protección de derechos humanos en acciones de desarrollo, para una programación integral y holística de las problemáticas sociales y económicas.

Estas discusiones se rastrean en la Declaración de Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo de 1986[7] y la Resolución 41/33 de diciembre de ese mismo año, seguido del lanzamiento del Índice de Desarrollo Humano por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1990, la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de Viena de 1993, la Cumbre de Copenhague sobre Desarrollo del año 1995 (Alza, 2014) y el Programa de reforma de Naciones Unidas del año 1997; escenarios en los que se dieron las iniciativas de formulación y establecimiento de criterios generales y específicos de los derechos contenidos en la Declaración Universal del año 48,

[7] “Si bien los Estados nacionales tienen la obligación de garantizar el derecho al desarrollo de sus habitantes, en muchos casos los mismos Estados se ven limitados por el contexto global, donde las reglas de comercio internacional o las demandas de instituciones financieras internacionales para realizar reformas estructurales en sus economías les dificulta alcanzar esta meta. La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo tiene en cuenta esta dimensión global al señalar que “(l)os Estados tienen el deber de adoptar, individual y colectivamente, medidas para formular políticas adecuadas de desarrollo internacional a fin de facilitar la plena realización del derecho al desarrollo” (Art. 4.1)” (Cyment, 2014, p. 60)

reconocidos como los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad; así como el tratamiento de la nueva orientación de estos principios específicos hacia acciones para el desarrollo humano. Lo anterior, como hace notar el PNUD en el informe anual del año 2000 al considerar que "[e]n suma, el desarrollo humano es esencial para hacer realidad los derechos humanos, y los derechos humanos son esenciales para el pleno desarrollo humano" (citado en García & Borja, 2014, p. 21).

Es a partir de la reciente correlación entre los conceptos de desarrollo humano y de derechos humanos, que estos dos proyectos unifican objetivos, preocupaciones y motivaciones, pues se trata de propuestas dirigidas hacia las personas y sociedad basadas en la promoción de libertad, bienestar y dignidad (García & Borja, 2014).

Convergencia que se convierte en el detonante para encausar el propósito del alcance que profesaba la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 aún incomprendida, si de centralidad del quehacer público se trataba, la deuda histórica era representada tanto por la falta de una integración paulatina de la promoción y ejercicio de los derechos humanos en el ámbito del desarrollo como por la necesidad de analizar su relación, que durante gran parte del siglo XX se concebían como proyectos incompatibles (Berraondo & Martínez, 2011).

Con el cambio que surge a finales de los años noventa, sobre el ejercicio de los derechos humanos en las prácticas de desarrollo humano, se desencadenaron una serie de transformaciones políticas y sociales que incluyeron el involucramiento de diferentes grupos de actores sociales -ricos y pobres, gobernantes y ciudadanos- en la programación del desarrollo, con el propósito de generar nuevos sistemas de organización más justos y equilibrados. Toda vez que la invitación de encauzar en una misma vía los proyectos de derechos humanos y del desarrollo, encierra ejercicios de identificación y análisis del origen de las desigualdades, para conseguir transformaciones a partir hallazgos. (Berraondo & Martínez, 2011).

Esta reorientación abrió la puerta a un nuevo campo de propuestas que tenían como misión establecer instrumentos de acción que contribuyeran al cierre de la brecha histórica entre las lógicas de derechos humanos y desarrollo, que ante la diversidad y heterogeneidad de interpretaciones provenientes de las diferentes agencias de las Naciones Unidas y otros organismos de cooperación internacional, se presentó la necesidad de llegar a un

entendimiento común de esta iniciativa; resultando el documento *El Enfoque basado en los Derechos Humanos para la Cooperación del Desarrollo. Hacia un Entendimiento Común*, liderado por la ONU en el año 2003, donde se establecen los principios esenciales y transversales de lo que se conoce como Enfoque Basado en los Derechos Humanos.

En este contexto se impulsa el EBDH, cuyo propósito es convertirse en guía para la promoción del bienestar apoyado en desarrollo, tomando como cimiento la normatividad y principios de los derechos humanos de manera integral, los cuales recientemente han cobrado relevancia como propuesta de aplicación en los proyectos de desarrollo internacionales, regionales y nacionales, al considerarse como un mecanismo que otorga fundamento, marco conceptual y limite a las políticas, así como una manera de dar cumplimiento a las obligaciones en materia de derechos (Pérez, 2012).

De este modo, con la formalización de la conciliación histórica entre los derechos humanos y el desarrollo dada durante el siglo XX, e impulsado por las actuaciones políticas, diversos actores pertenecientes a la comunidad internacional, principalmente, de la ONU en diferentes escenarios e instrumentos, se hace posible la comprensión y profundización en el análisis de los presupuestos conceptuales y metodológicos que actualmente se conocen como EBDH.

1.2 Definición: ¿Qué es el EBDH?

La propuestas provenientes de la comunidad internacional, a través del Sistema de las Naciones Unidas, al crear y liderar escenarios de consenso sobre la importancia de los derechos humanos en acciones para el desarrollo durante la última década del siglo XX dan lugar a un trabajo de análisis, definición e implementación del EBDH, del que resulta oportuno poner de presente el uso de esta propuesta como *enfoque*, entendiéndose esta figura como una herramienta fundamental para la comprensión de una realidad, acudiendo a la metáfora, como el lente que permite observar el objeto de estudio. En otras palabras, los enfoques de análisis resultan ser la visión con las que se pretende abordar el entendimiento de la realidad. Es así como el EBDH se constituye como una de las diversas formas de estudiar la realidad política, social y económica actual.

De esta manera, el EBDH al comprender, fundamentalmente, dos nociones complejas y abstractas correspondientes a derechos humanos y desarrollo, hace que su

conceptualización sea propuesta desde múltiples frentes, guiada especialmente por su propósito, utilidad y práctica, encontrándose como recurrentes las definiciones desde el punto de vista jurídico, político y operacional (Berraondo & Martínez, 2011). Visiones que se consideran relevantes para identificar los presupuestos esenciales o básicos del mismo.

1.2.1 Desde lo jurídico

Desde el punto de vista jurídico, la definición que se ha planteado del EBDH, proviene mayoritariamente de las agencias del Sistema de Naciones Unidas y organismos de cooperación para el desarrollo, tales como, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos -ACNUDH-, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD- y Organizaciones No Gubernamentales - ONG, quienes definen en términos generales a este enfoque en los siguientes términos.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - ACNUDH, define el EBDH como:

> "Un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo. Desde la perspectiva de los derechos humanos, la caridad por sí sola no es suficiente. En un enfoque de derechos humanos, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes establecidos por el derecho internacional. Ello contribuye a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo, potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, especialmente de los grupos más marginados, para participar en la formulación de políticas, y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar." (OACNUDH, 2006, p. 15).

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2012) manifiesta que "el Enfoque Basado en los Derechos Humanos es la metodología generalmente utilizada para integrar los derechos humanos en el desarrollo (…) deriva de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de los nueve tratados internacionales clave sobre derechos humanos (…)" (p. 5). De igual manera, la ONG Intermón Oxfam

señala que encuentra al EBDH como una herramienta que permite a este tipo de organizaciones tener un acercamiento al conjunto de principios y directrices provenientes de instrumentos normativos de derechos humanos, y en especial para concretar el principio de la dignidad humana de la población con mayor estado de vulnerabilidad, materia en la que suelen dirigirse las acciones de las Organizaciones No Gubernamentales (citado en Berraondo & Martínez, 2011).

1.2.2 Desde lo político

En cuanto a la definición del EBDH desde el punto de vista político, se encuentran interesantes reflexiones que versan sobre transformaciones en los componentes de relaciones de poder y la protección misma de los derechos humanos.

Frente a la transformación que suministra el EBDH a las relaciones de poder, la ONG ActionAid (citado en Berraondo & Martínez, 2011), aporta una definición destacable sobre esta materia, pues considera que este enfoque promueve los aspectos de empoderamiento político de los ciudadanos, la distribución equitativa de los recursos y del poder, y la repolitización del desarrollo, lo que lleva a cambios sustanciales de lo que convencionalmente se ha trabajado y conceptualizado frente a acciones del desarrollo en los ámbitos políticos, sociales, culturales, económicos y ambientales, a través del enfoque de necesidades y capacidades. En otras palabras, representa un giro respecto a las acciones comúnmente ejecutadas, donde se da protagonismo al ser humano como agente de su propio bienestar luego de haber pasado por un proceso de fortalecimiento de capacidades.

En cuanto al cambio que propone el EBDH en el aspecto de la protección de los derechos humanos, diferentes investigadores han coincidido en que este enfoque ofrece un giro sobre la concepción convencional de tutela de los derechos humanos, por pasar de una protección de vía judicial a una administrativa, al permitir integrar los diferentes instrumentos de derechos humanos mediante el uso de parámetros del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Constitucional y Procesal Constitucional, unión que crea una serie de criterios y métodos que logran hacer vigentes los derechos mediante una decisión de vía administrativa y no a través de una vía judicial, siendo esta última la convencionalmente utilizada (Alza, 2014; Gómez-Galán et al., 2013).

1.2.3 Desde lo operacional – Herramienta metodológica

Por último, con respecto a la definición del EBDH desde el punto de vista operacional, se encuentra que este se concibe como una propuesta metodológica que tiene como finalidad incorporar lo que se ha establecido de manera consensuada como derechos humanos en un marco normativo, en todas las etapas o fases de las políticas, planes, programas y/o estrategias de desarrollo; es decir, llevar lo que se ha teorizado y propuesto en diferentes instrumentos legales de derechos humanos a la programación del desarrollo.

No obstante, es importante precisar que a pesar de existir una orientación general y clara sobre las acciones de desarrollo con Enfoque de Derechos, a través de la identificación de cuatro áreas de énfasis, referentes a: I) grupos más vulnerables; II) causas de la pobreza y la violación de los derechos humanos; III) relación entre los titulares de derechos y los titulares de obligaciones y IV) empoderamiento (Berraondo & Martínez, 2011), actualmente no existe una metodología única y consensuada para la aplicación del EBDH (Alza, 2014; Gómez-Galán et al., 2013). Por lo tanto, es una labor que se encuentra en construcción, para la que siguen siendo necesarios estudios sobre su compresión y aplicación en problemas precisos del desarrollo.

Ante la diversidad de metodologías para el estudio y adopción del EBDH en acciones para el desarrollo, se encuentra que los elementos que reúne la declaración de *Entendimiento Común de la Organización de las Naciones Unidas* del año 2003, resultan oportunos para presentar de manera general la faceta operacional o metodológica del EBDH, por ser el resultado de un consenso entre los organismos, fondos y programas de un sistema internacional de carácter universal, en el que se consolidan los parámetros y características esenciales y constitutivos para el conocimiento y aplicación de este marco analítico en estrategias de desarrollo, que se describen en la Tabla 1-1.

Tabla 1-1. Principios clave del EBDH

	PARÁMETROS FUNDAMENTALES E.C ONU	DESCRIPCIÓN
I	Todos los programas de cooperación, política o asistencia técnica para el desarrollo deberían fomentar la vigencia de los derechos humanos tal como lo establecen la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales referidos a los derechos humanos.	Las actividades de desarrollo como mínimo deben estar orientadas en los principales instrumentos normativos de derechos humanos, consagrados en los diferentes sistemas de protección, de carácter universal, regional (convenios, declaraciones, pactos, informes, jurisprudencia) y nacional (Constituciones y jurisprudencia).
II	Los estándares que se incluyen en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otros instrumentos internacionales, así como los principios derivados de los mismos, guiarán toda la programación y cooperación al desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.	Los principios de Derechos Humanos que orientarán y estarán presentes en todas las etapas de política, plan, programa y/o estrategia de desarrollo, son los relativos a: a) la universalidad e inalienabilidad, b) la indivisibilidad, c) la interdependencia e interrelación, d) la no discriminación e igualdad, e) la participación e inclusión y f) la rendición de cuentas (ONU, 2003)
III	Los programas de desarrollo contribuyen al desarrollo de la capacidad de los titulares de deberes de cumplir con sus obligaciones y de los titulares de derechos de reclamar tales derechos.	Este elemento permite determinar e identificar la relación entre titulares de derechos, de deberes y responsabilidades, al individualizar las acciones de cada uno. Por parte de los titulares de deberes y responsabilidades en sus obligaciones y por parte de los titulares de derechos de reconocer y reclamar sus derechos.

Fuente: elaboración propia con base en (ONU Asamblea General, 2003; PNUD, 2012)

De igual modo, el Entendimiento Común resalta las premisas que contiene el uso del EBDH en materia social, en los siguientes términos:

1. Reconoce a las personas como actores de su propio desarrollo, reorientando el enfoque convencional de necesidades a uno de capacidades, es decir dejar de ver a las personas como receptoras pasivas de productos y servicios.
2. Concibe la participación como un medio y un fin.
3. Permite que las estrategias tengan como objetivo potenciar capacidades, entre esas la participación de todos los sujetos en políticas.
4. Hace que el seguimiento y la evaluación se ejecute tanto para los resultados como para los procesos.
5. Admite análisis sobre todas las partes interesadas.
6. Se orienta en sectores con mayor marginalidad, exclusión y desventaja.
7. Respeta los procesos de desarrollo local de acuerdo con sus usos y costumbres, es decir el programa de desarrollo es de propiedad local.
8. Tiene como finalidad reducir la desigualdad.
9. Propone una sinergia entre los enfoques “de arriba -abajo” y “de abajo -arriba”.

10. Brinda la herramienta de análisis situacional que tiene como propósito individualizar los factores o causas inmediatas, subyacentes y básicas de los problemas u obstáculos del desarrollo.
11. Permite mensurabilidad de las metas y objetivos, como componente relevante en la programación de estrategias de desarrollo.
12. Establece y mantiene alianzas estratégicas.
13. Hace que los programas integren un sistema o estrategia de rendición de cuentas a las partes interesadas. (ONU Asamblea General, 2003, p. 4)

De las definiciones relacionadas, se encuentra que, el EBDH es un marco conceptual y metodológico de los procesos de desarrollo, que dirige sus actividades al ser humano en búsqueda de la defensa y garantía de los derechos contenidos en los instrumentos de protección internacionales, regionales y nacionales. Los dispositivos de derechos humanos suscitan los procesos que involucran estrategias de desarrollo sujetas a reorientar al análisis de identificación de desigualdades, prácticas discriminatorias e injusto reparto del poder, circunstancias que se asocian como obstáculos al progreso en materia de desarrollo, para de esta manera establecer criterios de seguimiento y de evaluación de mediano y largo plazo con el propósito de potenciar las capacidades de participación de los titulares de derechos (ciudadanos), de deberes (Estados, organismos internacionales) y de responsabilidades[8], sin la necesidad de intervenciones e instrucciones netamente judiciales, sino también administrativas.

El EBDH representa un instrumento de trasformación de las prácticas del desarrollo por modificar la concepción que se suele tener de los procesos políticos, al involucrar en estas acciones mecanismos de vinculación jurídica y moral (derechos humanos) enfocado en los actores. Apuesta que habilita la posibilidad de pensar en un cambio de orientación en la formulación de las estrategias de desarrollo, encaminado a generar ciudadanía a través del fomento, participación, conocimiento y garantía de derechos, superando de esta manera, los enfoques convencionalmente utilizados en materia de desarrollo correspondientes a la satisfacción de necesidades.

[8] Esta categoría de actor en las acciones de desarrollo con Enfoque de Derechos es reciente para el marco analítico, ya que algunos estudios lo relacionan y otros no. Sin embargo, se identifica que el rol de los titulares de responsabilidades corresponde a la participación de actores diferentes al Estado y ciudadanos en estrategias de desarrollo, tales como empresas u ONGs. (Arce, 2019)

En ese sentido, las acciones que tengan como estrategia el desarrollo con una orientación basada en derechos humanos, estarían sujetas a replantear aspectos esenciales de la formulación, correspondientes a: la planeación de la destinación de los recursos, la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas, planes, programas y proyectos, y fomento de capacidades, todo con el objetivo de involucrar a la población menos favorecida para que puedan conocer sus derechos y así dar lugar a sujetos capaces de participar de manera proactiva en decisiones para su desarrollo. (Alza, 2014)

1.3 Principios transversales del EBDH

Después del recorrido por los diferentes aspectos de la definición del EBDH, se encuentran como recurrentes las figuras de *participación*, *rendición de cuentas*, *no discriminación*, *empoderamiento* y *estándares legales de Derechos Humanos*, nociones que suelen denominarse como, principios transversales (Arce, 2019), principales componentes (García & Borja, 2014), características o elementos (Guerrero, 2013) que integran el Enfoque, los cuales se procederán a describir desde los análisis hechos del propósito de alcance de dicho marco, el cual corresponde a guiar el logro de bienestar en clave de derechos.

1.3.1 Participación

La Participación, reconocida por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas - para los Derechos Humanos - OACNUDH, como uno de los principales elementos de las estrategias y normatividad internacional de esta materia, orientadas a erradicar la marginalidad y la discriminación, que a través del empoderamiento individual y colectivo de la ciudadanía contribuye a la promoción de estos derechos además de contemplar la interdependencia de otros derechos humanos, tales como el derecho de reunión y asociación pacífica, libertad de expresión, entre otros (OACNUDH, 2012).

Se ha convertido en unos de los principios transversales del EBDH, pues involucra idónea, efectiva y activamente el conocimiento de las condiciones de vida de los individuos y comunidades sujetos de intervención de estrategias y políticas que tengan como objetivo trabajar en su bienestar.

En ese sentido y con el ánimo de materializar el principio de participación en actividades que como objetivo tengan el desarrollo basado en el respeto, protección, garantía y promoción de derechos humanos, varias organizaciones y académicos[9] han planteado las siguientes premisas:

- La participación de la ciudadanía en las decisiones que la involucren permitirá pertinencia en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de actividades de desarrollo humano.
- Es necesario establecer mecanismos y disposiciones institucionales que contemplen, adopten y ejecuten procesos de adopción de decisiones en las que sean partícipes los ciudadanos.
- La participación está inextricablemente unida a otros derechos humanos, tales como el derecho de reunión y asociación pacífica, libertad de expresión y opinión y los derechos a la educación y la información. Derechos que hacen parte del proceso democrático.
- Darle importancia a la participación posibilita la obtención de logros en las estrategias y políticas.
- El principio de participación exige que el Estado actúe en concordancia con los principios de publicidad y trasparencia en la gestión pública.
- La participación brinda escenarios de consenso entre los actores que intervienen, los ciudadanos sujetos de intervención, tomadores de decisiones y los que tienen el deber de actuar.
- Este elemento exige que se establezcan mecanismos de acceso de información de interés social para que se pueda ejercer control social, procedimiento que, a su vez, encierra un proceso participativo.

[9] (Alza, 2014); (Abramovich, 2006); (Abramovich & Pautassi, 2006); (Artigas, 2002; Balbín, 2008; Cunill, 2010; Kirkemann & Martin, 2007; Parra, 2009; VeneKlasen, 2004 citados en Guerrero, 2013).

- La participación permite, además de identificar necesidades con pertinencia, permite comprender prioridades y roles que deben jugar los actores involucrados en las políticas.
- El requisito de participación no solo tiene como fuente un referente normativo, sino también encierra una base pragmática, dimensiones que aumentan las posibilidades de éxito de una estrategia y política; en particular, evita el fracaso o los efectos adversos de una iniciativa pública que, con demasiada frecuencia suelen reducir a los sujetos de intervención en “beneficiarios” y en otros escenarios en convertir estas acciones contra estos.
- La persona humana deja de ser en este ámbito un consumidor o usuario, para empezar a ser un ciudadano que se apropia, exige y elabora sus derechos.
- La participación implica una mirada distinta de los procesos políticos, una mirada desde los actores, la promoción de su participación y la apropiación de sus derechos.

Adicionalmente, es importante precisar que la participación tiene una fuerte conexidad con el principio de empoderamiento, que se describirá posteriormente. Sin embargo, sin un entendimiento previo de lo que implica la participación, no es posible el logro del objetivo de otorgar poder a la población discriminada y vulnerable y en definitiva, en la transformación de la relación entre Estado y ciudadanía (Faur, 2008).

1.3.2 Rendición de cuentas

Bajo el entendido de que los derechos también encierran deberes, traducidos en obligaciones y responsabilidades de actores específicos. El principio de rendición de cuentas hace parte de los elementos del EBDH que justamente establecen los sujetos y acciones para el cumplimiento de los deberes que encierran los derechos humanos.

En ese sentido, se han definido como titulares de deberes del Enfoque de Derechos Humanos a los Estados y a la Comunidad Internacional, el primer actor por ser el mayor portador de obligaciones dentro de su jurisdicción y el segundo por poseer responsabilidades en temas de orden global, como la superación de la pobreza, el cuidado del medio ambiente, la garantía de la paz y prosperidad social, tal y como lo enuncia la reciente agenda global mediante los ODS 2015. Definición de actores que hace de este

principio vinculante de diferentes actores de obligaciones y responsabilidades (Faur, 2008).

La rendición de cuentas, también denominada en inglés *accountability*¸ comprende la manera en que los titulares de deberes son responsables de aplicar los derechos humanos, lo que involucra la manera de justificar los mecanismos implementados para equilibrar los derechos que pudieran entrar en conflicto o cuando una prerrogativa es restringida para un fin de interés general (Commission nationale consultative des droits de l'homme [CNCDH], 2018), durante el diseño, ejecución y evaluación de políticas.

Tal es, que el principio de rendición de cuentas exige fortalecer los mecanismos de exigibilidad a) judicial, b) cuasijudicial, c) administrativo y b) político de instituciones nacionales y globales (Faur, 2008; PNUD, 2012); para, por una parte, informar a la ciudadanía de las actividades y decisiones adoptadas dentro de las políticas en las que se encuentra involucrada y, por otra parte, posibilitar un proceso de control social.

En otras palabras, la rendición de cuentas supone garantizar que los actores que coordinan y lideran una iniciativa sean responsables de la ejecución de sus obligaciones (Graham, Restifo & Nelson, 2016).

De igual manera, este principio exige la creación de metodologías para el seguimiento de metas con base en los derechos humanos, precisamente para que la materialización de este elemento cuente con insumos para su planeación, diseño y ejecución de manera efectiva y clara ante la ciudadanía y, en general, para los intervinientes.

También otro de los criterios que encierra este principio es que la ciudadanía sea el actor principal y base en los ejercicios de rendición de cuentas. Por tanto, nuevamente este principio exige además del cumplimiento de mandatos jurídicos también el compromiso moral y humanista en las acciones que involucren derechos humanos y desarrollo.

1.3.3 No discriminación

La no discriminación junto con la igualdad son principios fundamentales del Sistema Internacional de los Derechos Humanos, por tratarse de elementos considerados transversales para todos los instrumentos normativos que se han dado sobre derechos humanos, esto a raíz de la preocupación particular por los individuos y los grupos

vulnerables, marginales, desfavorecidos o socialmente excluidos (Ramcharan, 2004). Bajo esta proposición, el EBDH propone en su metodología de análisis y aplicación, la identificación específica de situaciones de discriminación, que pueden ser múltiples o interseccionales (CNCDH, 2018).

Como propósito del principio de no discriminación se tiene, hacer un llamado a los actores a cargo de la implementación de derechos humanos, para que se fortalezca la protección y atención a personas que se encuentren en una posición de exclusión estructural. Esto como componente transversal de todos los procedimientos contemplados dentro las estrategias y políticas, que van, desde el análisis de mecanismos hasta la protección de derechos (CNCDH, 2018).

En este orden de ideas, desde el EBDH se propone que en las estrategias y políticas se adelante un análisis de las desigualdades que dan lugar a los problemas sociales para trabajar en la corrección de acciones de discriminación a partir de los hallazgos.

En definitiva, este enfoque propende por la realización de los derechos humanos de la ciudadanía (individuos o grupos) que se encuentren en situación de exclusión, vulnerabilidad y/o marginación de sus derechos y otras circunstancias similares (Guerrero, 2013), para trabajar de manera efectiva en la intervención más pertinente.

1.3.4 Empoderamiento

El principio del empoderamiento tiene como objetivo el fomento de las capacidades de acción de los individuos y grupos sociales en condición de vulnerabilidad, marginalidad y/o exclusión, con respecto a los derechos humanos que les asiste. Motivo por el cual, la garantía de los principios de participación y no discriminación juega un papel relevante para la concreción del empoderamiento de estos ciudadanos, pues contribuir en la cimentación del poder para estos sujetos se vincula con la implementación de sus derechos y exigencia de obligaciones jurídicas a otros actores (CNCDH, 2018; Ramcharan, 2004).

Bajo este postulado, el EBDH incorpora el principio de empoderamiento como elemento esencial para su comprensión, análisis y aplicación, justamente para llegar a la concreción de las prerrogativas incluidas en los diferentes marcos normativos del Sistema Internacional de los Derechos Humanos, que para este caso es involucrar a individuos y

grupos vulnerables y/o discriminados en tres aspectos: a) análisis de sus necesidades, b) establecimiento de mediod para satisfacer sus necesidades y c) fortalecimiento de sus capacidades para exigir el respeto de sus derechos a los titulares de deberes (CNCDH, 2018).

El EBDH reconoce a la ciudadanía como titulares de derechos y por ende sujetos que componen una estructura social que cuenta con la capacidad de demandar la eficiencia de las prerrogativas que le asisten; esta percepción constituye un giro en lo que se ha venido aplicando y analizando en materia de desarrollo, con los enfoques de necesidades, ya que el individuo pasa de ser visto como beneficiario o simple receptor de asistencia, a un sujeto con posibilidad de agencia sobre su propio desarrollo (Sen, 1998 citado en Alza, 2014).

1.3.5 Estándares legales de Derechos Humanos

Es reconocido y aceptado que el Enfoque Basado en Derechos Humanos cuenta con un marco referencial, el marco normativo proveniente del Sistema Internacional de los Derechos Humanos, elemento que hace parte de los elementos esenciales de este marco analítico por tratarse de un referente tan claro y preciso considerado como elemento orientador para titulares de deberes, responsabilidades y derechos involucrados en algún proyecto (CNCDH, 2018).

Es indispensable que las acciones de desarrollo orientadas bajo los preceptos del EBDH contemplen y contengan una fuerte relación con la normatividad y principios de los Derechos Humanos, toda vez que a partir de este reconocimiento es posible identificar las prerrogativas en cuestión, con el fin de establecer estrategias que garanticen el goce efectivo de derechos como parte de las obligaciones morales y jurídicas de todo titular de deberes y responsabilidades (CNCDH, 2018).

En ese sentido, “los principios y las normas contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos deben orientar toda la labor de cooperación y programación del desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación” (Alza, 2014, p. 55). Con la intención de cumplir este deber se han identificado tres aspectos que permiten la inclusión de derechos dentro de las políticas de desarrollo, a saber: a) principios específicos, b) obligaciones generales y c) mecanismos de verificación del contenido de derechos humanos.

a) Principios específicos de Derechos Humanos.

Dentro de los estudios y propuestas que se han adelantado del EBDH es frecuente encontrar el seguimiento de por lo menos los siguientes principios específicos de derechos humanos. Descritos en la Tabla 1-2.

Tabla 1-2. Principios específicos de DDHH

Principio Especifico de DDHH	Descripción
Universalidad e inalienabilidad	Los derechos humanos son de todos y para todas las personas, por tanto, nadie puede renunciar a ellos por ningún medio. Lo anterior, resalta la prerrogativa establecida en el artículo 1ro de la Declaración Universal de los Derechos Humanos "*todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos* (…)"
Indivisibilidad	Si bien los derechos humanos cuentan con diferentes tipologías, civiles, políticos, sociales, culturales y económicos, estas hacen parte de un solo instrumento y propósito que es la dignidad de todas las personas. Por tanto, todos los derechos tienen el mismo grado de importancia.
Interdependencia e interrelación	Como consecuencia de la indivisibilidad de los derechos, estos elementos de emancipación humana tienen grados de dependencia entre sí, debido a que la vigencia de un derecho depende total o parcialmente de otro derecho. Por tanto, los derechos deben analizarse en cadena y no de manera independiente.

Fuente: elaboración propia con base en (Faur, 2008; Flórez et al., Sin fecha; ONU Asamblea General, 2003; Pérez, 2012)

b) Obligaciones generales de Derechos Humanos.

En cuanto a la orientación de involucrar las obligaciones generales de los derechos humanos se encuentran las que se reseñan en la Tabla 1-3.

Tabla 1-3. Obligaciones generales de DDHH

Obligaciones generales DDHH	Descripción
Respetar	Exige que el Estado no interfiera directa o indirectamente en el disfrute del derecho
Proteger	Requiere que el Estado adopte medidas para evitar que terceros interfieran en el ejercicio pleno del derecho
Cumplir	Exige que el Estado adopte medidas legislativas, administrativas, [presupuestarias, judiciales] y de otra índole adecuadas para facilitar, proporcionar y promover la plena realización del derecho.

Fuente: elaboración propia con base en (Alza, 2014; Giménez & Valente, 2010)

c) Mecanismos de verificación de contenido de los Derechos Humanos.

Y, por último, frente a los mecanismos de verificación del contenido de los Derechos Humanos que se deberían aplicar en las acciones de desarrollo, el investigador Carlos Alza Barco (2014), propone los que se describen en la Tabla 1-4.

Tabla 1-4. Verificación del contenido de DDHH

Verificación del contenido DDHH	Descripción
Disponibilidad/Asequibilidad	Se garantiza el bien o servicio para el ciudadano que lo necesite.
Accesibilidad	El ciudadano puede gozar del bien o servicio sin discriminación o limitante alguno.
Calidad/Aceptabilidad	El bien o servicio es óptimo para su disfrute y goce.
Adaptabilidad	Se adecua el bien o servicio atendiendo la realidad social y cultural de los ciudadanos a los que se encuentra dirigido.

Fuente: elaboración propia con base en (Alza, 2014)

1.4 Otras consideraciones del EBDH

Sumado a lo descrito hasta este punto sobre el EBDH, resulta oportuno dar a conocer algunas reflexiones adicionales que han surgido en torno al estudio de este marco conceptual y de acción para las políticas de desarrollo, con el interés de seguir profundizando el conocimiento de su propósito e importancia.

1.4.1 Relación del EBDH con las Políticas Públicas y acciones de superación de la pobreza

A la estrecha relación entre derechos y desarrollo propuesta en el EBDH, se suma el componente relacional de las políticas públicas, y es que a partir de esta relación se abre la posibilidad de revisar aspectos más específicos, que para el análisis particular corresponde al de las políticas sociales de lucha contra la pobreza.

Aspecto que resulta particularmente relevante para organismos internacionales de cooperación para el desarrollo y de promoción de derechos humanos, por constituirse las políticas públicas como el mecanismo que permite materializar los proyectos de derechos humanos y de desarrollo, y un instrumento esencial para concretar las propuestas y decisiones gubernamentales a nivel de Estado mediante el fomento del contenido de los instrumentos de derechos humanos y las obligaciones de los Estados como fundamento de elaboración de políticas[10] de desarrollo y de superación de la pobreza (Pérez, 2012).

Figura 1-2. Relación derechos humanos, desarrollo y políticas públicas en el EBDH

Fuente: Elaboración propia (2020)

Atendiendo a esa idea, se procederá a dar a conocer en este aparte, de manera concisa, las reflexiones generadas a partir de la relación entre derechos y políticas de desarrollo y pobreza, siendo uno de los aspectos a considerar para la compresión del EBDH.

Para abordar las relaciones que suscita el Enfoque de Derechos, se presentan a partir de las reflexiones generadas por las problemáticas que afronta la incorporación de este en las políticas de desarrollo de manera general y en específico, a las orientaciones de orden internacional sobre incluir los derechos humanos en la elaboración de las políticas de lucha contra la pobreza.

[10] Se precisa que el uso del término de "*elaboración de políticas*" a lo largo de este trabajo, abarcará todas las fases de política pública y no solo su formulación. Lo anterior tomado de la orientación que también toma el artículo de Claudia Giménez y Xavier Valente (2010), basado en el análisis y reflexión de Carlos Mascareño (2003), quien advierte sobre las limitaciones de las visiones "etapistas" de la política pública, al considerarse este mecanismo como un proceso continuo de decisiones y no de "fases cuasi-independientes". Por tanto, se debe dar relevancia a los procesos e interacciones entre ideas, actores y escenarios institucionales, y no a las etapas de manera separada. (Giménez & Valente, 2010)

Dichas problemáticas son presentadas a través de una reflexión del académico Luis Eduardo Pérez Murcia (2012), en los siguientes términos:

> "[L]a incorporación del enfoque de los derechos humanos en las políticas de desarrollo es un tema que despierta importantes debates entre los hacedores de políticas públicas, por un lado, y los organismos multilaterales de cooperación para el desarrollo y de derechos humanos, por otro. Mientras estos últimos ven en la incorporación del enfoque de los derechos en las políticas una oportunidad para avanzar en su respeto, protección y realización progresiva, un sector importante de los hacedores de políticas de ministerios y organismos de planeación observan con preocupación que los mandatos constitucionales y las normas del derecho internacional de los derechos humanos se conviertan en el criterio de valoración del impacto de la acción del Estado." (Pérez, 2012, p. 76)

Mientras que, sobre las orientaciones de índole internacional para la incorporación del contenido de derechos humanos y obligaciones de los Estados en el diseño e implementación de las políticas de lucha contra la pobreza, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004), señala lo siguiente:

> "[U]n enfoque de los derechos humanos con respecto a la pobreza incluirá un reconocimiento explícito del marco normativo de los derechos humanos nacionales e internacionales. Se prestará particular atención a los tratados que un Estado ha ratificado por dos motivos: la ratificación del tratado da al país un "sentido de propiedad" sobre las disposiciones pertinentes y, en segundo lugar, un tratado ratificado es jurídicamente vinculante para todos los Poderes del Estado." (OACNUDH, 2004 citado en Pérez, 2012, p. 100)

De las reflexiones expuestas, se puede extraer que, a pesar de la tensión que produce la incorporación del EBDH en algunos de los actores de las políticas de desarrollo, los derechos humanos se presentan como marco conceptual y fundamento para delimitar dichas políticas (Abramovich, 2006),

Planteamiento que es justificado más allá de las promesas gubernamentales como un imperativo legal y moral, que permita la garantía de derechos y evite la extralimitación del poder decisorio que le asiste al Estado dentro de la discrecionalidad.

La incorporación de derechos en las políticas de desarrollo, en especial en políticas sociales, implica resignificar las problemáticas del desarrollo, tales como, pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, fenómenos que en este marco de análisis son entendidos como contrarios a derechos y en consecuencia como evidencia de la incapacidad estatal

para cumplir las obligaciones internacionales y nacionales de dignidad humana, igualdad y equidad. Situación que requiere que las políticas que incorporen el EBDH reconsideren los componentes del desarrollo a partir de la garantía o negación de derechos (Pérez, 2012).

Siguiendo lo que define el profesor Alejandro Vargas (2001) respecto a que las políticas públicas son el mecanismo adecuado para dar resolución al problema público o cuanto menos llevarlo a niveles manejables, es preciso decir que, la formulación de políticas públicas, en especial las de índole social, requieren la identificación y análisis de las causas de sus problemáticas, más allá de los hechos del problema público, para buscar su pertinencia y efectiva concreción (Arce, 2019). Dichos parámetros invitan a ser críticos sobre las acciones estatales de carácter social y cómo estas responden a la identificación de causas del problema público, motivo por el que resulta oportuno revisar la manera en la que las mediciones e índices, como instrumentos que soportan objetivamente la formulación de políticas sociales, y en específico las de lucha contra la pobreza, podrían tratar el análisis de las causas inmediatas, subyacentes y estructurales de la vulneración de los derechos[11] que propone el EBDH, razón por la que este marco referencial y de acción desempeñaría un rol complementario a los instrumentos de diseño de política existentes.

Retomando, las políticas con Enfoque de derechos están llamadas a contemplar los siguientes aspectos: la persona como centro de la intervención para visibilizar sujetos tradicionalmente excluidos y así lograr su capacidad de agencia en la toma decisiones de su propio desarrollo; las prerrogativas y obligaciones de derechos humanos, al considerarse el marco de actuación de las políticas públicas y por ende de los Estados; la observancia de la capacidad de respuesta por parte de los Estados, mediante la interrelación de distintos actores y espacios sociales e intereses, toda vez que se suele dar por hecho esta garantía; la apropiación y aplicación, como mínimo, de los principios

[11] Las causas de vulneración de derechos son explicadas por Paloma García y Carmen Borja (2014) como la ayuda que ofrece el EBDH para identificar y relacionar los factores que suscitan esta vulneración, a partir de tres tipos de causas. Inmediatas: las causas fácilmente percibidas por las personas; subyacentes: las causas que se ocultan sobre las más visibles y no son percibidas por las propias personas; y, por último, las causas estructurales: las que se encuentran en la base de la vulneración del derecho humanos. Se mantienen en el tiempo por lo que las personas las incorporan como parte de su vida y suelen no identificarse como causas de vulneración.

transversales o elementos del EBDH y procurar ejercicios de articulación en los niveles interinstitucional, intrainstitucional e intersectorial. (Arce, 2019; Giménez & Valente, 2010; Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile, 2018)

En definitiva, transitar de la disposición tradicional de políticas de desarrollo enfocadas responder a lo que el mercado no es capaz de hacer, a un mecanismo integral que además de garantizar el goce de derechos de las personas, sean acciones de respuestas integrales y holísticas a los problemas del desarrollo de manera sostenible. (Guendel, 2005; Ochoa, 2011, citado en García & Borja, 2014)

1.4.2 Implicaciones del uso del EBDH: ventajas y desventajas

Otro aspecto para considerar del EBDH es la apuesta por resignificar el concepto y acción del desarrollo, intensión que se refleja a través de la diferencia trazada con las orientaciones convencionalmente utilizadas en las políticas de desarrollo expresadas a través de los enfoques de capacidades y de necesidades, este último como el que se expresa en mayor medida en estrategias de desarrollo.

El enfoque de necesidades como una de las orientaciones tradicionales para la formulación e implementación de políticas de desarrollo, tiene como finalidad definir unos estándares de vida esenciales para el bienestar y de este modo guiar las acciones de desarrollo. Bajo la idea de *necesidades básicas*, este enfoque fue propuesto hacia los años de la década de los setenta del siglo XX, como producto de la creciente desigualdad que se estaba presentando entre los países del mundo por la ralentización del crecimiento de múltiples áreas del sector económico.

Bajo esa dinámica nace la Declaración de Cocoyoc en México (1974), que define y formaliza la propuesta de necesidades básicas, que tiene como objetivo principal, redefinir el propósito del desarrollo, sosteniendo que no debería estar orientado hacia cosas sino hacia el hombre. Producto de esto, se fijan como estándares esenciales de la satisfacción de las necesidades básicas: alimentación, vivienda, vestimenta, salud, educación. Advirtiendo que "*cualquier proceso de crecimiento que no lleve a la satisfacción o, peor aún, la interrumpa, es una parodia de la idea de desarrollo."* (p.22)

Factores alineados fundamentalmente con acciones filantrópicas que facilitaban un giro a la concepción del desarrollo, marcado por un progresivo consenso sobre la forma de eliminar las situaciones de desigualdad, como la pobreza, mediante el conocimiento y establecimientos de necesidades básica insatisfechas (Alkire & Santos, 2010).

El reto consistía en librar a la población de estas privaciones establecidas, de manera inmediata e incuestionable. En ese sentido, las prácticas o intervenciones de desarrollo fundados en el enfoque de necesidades, se caracterizan de la siguiente manera (Alkire & Santos, 2010):

- Se tiene como principio la ayuda desde una orientación filantrópica.
- Tiene como propósito la satisfacción.
- Se fijan metas a corto plazo para la satisfacción de necesidades en el menor tiempo posible.
- La intervención parte de un diseño determinado por modelos de medición de carencias previamente ejecutados.
- Al tener un carácter filantrópico no implica deberes por parte de los participantes de la intervención.
- Exige resultados a corto plazo y notorios. Por tanto, las intervenciones están sometidas a resultados.
- Se basa en la identificación de necesidades o carencias inmediatas básicas.

En este orden de ideas, el EBDH se presenta como contrapeso a los enfoques tradicionalmente aplicados en procesos de desarrollo, por marcar diferencias en las dimensiones de orientación, énfasis, reconocimiento, concepción de individuo, propósito de la acción y análisis de las causas de las intervenciones del enfoque de necesidades (Gómez-Galán et al., 2013), tal y como se procederá a reseñar en la sistematización de la Tabla 1-5.

Tabla 1-5. Comparativo Enfoques de necesidades y de derechos

Dimensiones	Enfoque de Necesidades	Enfoque basado en Derechos
Orientación	Se centra en el resultado.	Se centra en el proceso.
Énfasis	Satisfacción de necesidades.	Realización de derechos.
Reconocimiento	Reconoce las necesidades como reclamos válidos.	Reconoce los derechos como reclamos ante los titulares de obligaciones.
Concepción individuo	Son objeto de intervenciones de desarrollo.	Son sujetos individuales y colectivos empoderados para reclamar sus derechos.
Propósito hacia el individuo	Merecen asistencia.	Tiene derecho a la asistencia.
Análisis de las causas	Se centra en las causas inmediatas de los problemas.	Se centra en las causas inmediatas, subyacentes, profundas y estructurales de los problemas y manifestaciones.

Fuente: elaboración propia con base en (Gómez-Galán et al., 2013)

Expuesta una de las principales implicaciones, de las múltiples que tiene el uso del EBDH en acciones del desarrollo, se hace importante poner de presente algunas de las fortalezas y debilidades que se han dado entorno a este, entre las que se resaltan las que categoriza Hisayo Katsui (2008), donde por el lado de las ventajas se encuentran los ámbitos de: responsabilidad jurídica, concepción del individuo y pretensión holística, y por el lado de las desventajas los ámbitos de: origen, problemas de operativización y consecuencias negativas de la operativización

La primera ventaja del EBDH se relaciona con sus implicaciones sobre la *responsabilidad jurídica*, que fundamenta como herramienta central el marco jurídico y normativo de los derechos humanos, como resultado de consensos y aceptación de responsabilidades y obligaciones por parte de los titulares de deberes (Estados). De esta manera, al tomar como insumo los contenidos de la normatividad de derechos humanos se aporta al trabajo de desarrollo objetividad, argumentación racional, menor implicación política y mayor transparencia en las negociaciones sobre desarrollo, así como, unos principios “panel”, reconocidos en dicha normatividad como: participación, responsabilidad, no discriminación, empoderamiento y referencia a estándares de derechos humanos, realización progresiva de derechos y no retroceso (Fastenoper, 2006 citado en Gómez-Galán et al., 2013).

La segunda ventaja, corresponde al aspecto del *concepto de individuo*, pues trata lo relacionado con el acercamiento a las personas, pues consideradas como sujetos y titulares directos de acción en la intervención y no como objetos a intervenir. Lo que concede una percepción de autonomía y apropiación de los procesos de desarrollo. En definitiva, promueve la identificación de los agentes sociales con respecto al rol que juegan para la promoción del bienestar. (Katsui, 2008)

La tercera y última ventaja del EBDH es la *pretensión holística*, que se fundamenta en la manera como este enfoque permite el análisis de las circunstancias, al permitir un estudio de las causas inmediatas, subyacentes, profundas y estructurales del sujeto a intervenir desde diferentes perspectivas y disciplinas, toda vez que propone tener en cuenta las actividades de todos los actores involucrados, entre los cuales se resaltan los titulares de derechos, de deberes y de responsabilidades. (García & Borja, 2014; Katsui, 2008)

Frente a las desventajas, como se mencionó anteriormente, se encuentran principalmente tres en los siguientes ámbitos: origen, problemas de operativización y consecuencias negativas de la operativización.

Respecto al primer ámbito, se presenta una crítica relevante sobre el *origen* del EBDH como una expresión renovada de los derechos humanos y un mecanismo de control o de imposición neoliberal, en el que la propuesta de este enfoque se asocia con una forma de imperialismo político. (Constantino, 2017; Katsui, 2008)

Frente al segundo ámbito, correspondiente a los *problemas de operativización*, se tiene como fundamento el alto nivel de complejidad que representa la divulgación, comprensión y adopción del discurso de los derechos humanos, pues a pesar de estar contenido en marcos de protección jurídica, que son ampliamente aceptados, no cuenta con lineamientos claros que guíen su puesta en práctica a través de planes, programas o políticas públicas. (Constantino, 2017; Katsui, 2008)

Por último, la desventaja del EBDH en el ámbito de las consecuencias negativas de la *operativización de los derechos humanos*, hace referencia a la incapacidad actual de alcanzar resultados concluyentes, muestra de ello puede ser la cantidad de variables para tener en cuenta en la aplicación de enfoques diferenciales dentro de las políticas públicas.

Situación que despierta cierto escepticismo respecto a este tipo de transformaciones y lo que conlleva traer este enfoque para la priorización de la población con mayor grado de vulnerabilidad y discriminación. (Constantino, 2017; Katsui, 2008)

Sin embargo, Víctor Abramovich (2006) notable analista latinoamericano del EBDH propone medidas para que dichas desventajas en su relación con Políticas Públicas sean superadas, dando así respuesta a estas críticas en los términos que han sintetizado Claudia Giménez y Xavier Valente (2010) en los siguientes términos:

a) *El diseño de políticas públicas con enfoque de derechos puede resultar demasiado rígido*: el EBDH no pretende elaborar políticas, por el contrario, funciona como una guía que, a través del establecimiento de estándares, de orden moral y jurídico, contenidos en instrumentos internacionales (convenciones, pactos, declaraciones) y nacionales (constituciones) de derechos humanos, en cierta medida encauzan la acción de los gobiernos, para evitar el abuso de poder.
b) *Falta de claridad en el contenido de obligaciones estatales de derechos humanos, en especial para los DESC*: existen ejercicios que aportan una mayor compresión de las dimensiones que conlleva el cumplimiento de este tipo de derechos, que a su vez han permitido definir los componentes normativos y de alcance de estas prerrogativas. Esto como parte de la labor que se ha venido adelantando con los ejercicios de “observaciones generales” a los pactos internacionales de derechos, particularmente a los que desarrollan los DESC mediante el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – PIDESC.
c) *El lenguaje de los derechos es excesivamente político y no neutral:* tomando como referente uno de los objetivos fundamentales del EBDH, correspondiente a visibilizar sujetos tradicionalmente excluidos, resulta forzoso no permanecer neutral ante situaciones de desigualdad e injusticia social. Motivo por el cual el Enfoque, a pesar de abarcar un discurso político, abierto y, en cierta medida, complejo, es de las pocas iniciativas que guían sobre la manera en que se puede llevar a la práctica la garantía, respeto y protección de derechos a la población que más lo necesita.

Una vez expuestas con detalle las consideraciones generales del EBDH, es posible decir que este constituye una propuesta teórica diseñada para la acción. La vinculación de los derechos humanos con la programación del desarrollo, posible de materializar en políticas públicas de carácter social, ha tomado fuerza como consecuencia de los consensos de

orden global dados a finales del siglo XX y ratificados en la reciente agenda política internacional mediante los Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM del año 2000 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS del año 2015, instrumentos que resaltan la necesidad de trabajar por los derechos humanos, el desarrollo, la democracia y el buen gobierno (Berraondo & Martínez, 2011) y habilitan los presupuestos del EBDH con la intención de llevar a la práctica derechos humanos que con frecuencia son manejados en el campo de lo retórico.

Con las propuestas consignadas en la reciente agenda global (ODS) se configura un interés manifiesto de llevar soluciones integrales a los problemas de desarrollo que presenta la población con mayor vulnerabilidad en materia de discriminación, igualdad y justicia. Escenario en que las ventajas del EBDH pueden ser aprovechadas y las respuestas a sus criticas tomadas como los retos prácticos de esta orientación conceptual y de acción, un aporte que resultaría significativo respecto a lo que se ha conocido sobre elaboración de políticas públicas y estudios de desarrollo y pobreza hasta el momento.

2. Desarrollo de las políticas de superación de la pobreza en Colombia durante los años 2006 a 2018

Las políticas públicas resultan esenciales en el presente ejercicio de investigación al constituirse como un instrumento de materialización de los preceptos propuestos en el EBDH. Y es a partir de esta orientación que las políticas son útiles para poner a prueba la aplicación de este marco referencial y de acción del Desarrollo, así como también, para verificar la adopción del enfoque en acciones de carácter estatal. Por consiguiente, el rol que juegan las políticas de superación de la pobreza en el ejercicio investigativo es de *objeto de estudio*, el cual se delimita en un espacio- tiempo específico para un análisis acertado de la realidad a luz del marco referencial descrito en capitulo anterior.

De este modo el abordaje de las políticas de lucha contra la pobreza aquí desarrolladas están enmarcadas en un espacio de orden local (nacional), en el país Colombia durante el periodo 2006 a 2018, delimitación temporal justificada en dos eventos transcendentales que pueden establecerse como un *hito* en las dinámicas de las estrategias estatales de lucha contra la pobreza; eventos que se enmarcaron en la creación y oficialización de la Red de Protección para la Reducción de la Extrema Pobreza con el primer programa de acompañamiento social orientado de manera exclusiva a la población en condición de pobreza y pobreza extrema, junto con la unificación de lineamientos para la focalización del gasto social, actuaciones gubernamentales dadas en el transcurso del año 2006, y que se podrían traducir en acciones de carácter político y diplomático que oficializan la posición del Estado frente a los compromisos adquiridos ante la comunidad internacional mediante los Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM, entre los cuales se encuentra la lucha contra la pobreza.

Por consiguiente, con el ánimo de conocer los factores que caracterizan la elaboración[12] de las políticas de superación de la pobreza en Colombia durante el periodo 2006 – 2018, se analizaran a partir de la interpretación de antecedentes enmarcados en eventos de carácter histórico, social, normativo y político, vinculados principalmente con los preceptos que surgieron en ocasión de la nueva carta política (Constitución Política de 1991), para así comprender la orientación los enfoques y lineamientos que se dieron para el objeto de estudio.

2.1 Antecedentes

Un punto de partida adecuado para comprender el desarrollo y orientación de las políticas de superación de la pobreza en Colombia durante el periodo 2006 - 2018, se encuentra en unos de los acontecimientos más trascendentes de la historia política reciente de este país, la promulgación del documento normativo Constitución Política de Colombia, que surgió como producto de una Asamblea Nacional Constituyente en el año de 1991,

Con este instrumento normativo de orden superior se escribe una nueva historia en Colombia, frente a la concepción de Estado, gobierno, política y ciudadanía, que sienta un precedente fundamental para la orientación de las políticas de superación de pobreza en los tiempos venideros.

Es así como a partir de este precedente se procederá a explicar los componentes que encierra y trae la nueva norma de normas en materia de pobreza y en acciones de desarrollo en general para Colombia.

2.1.1 Constitución de 1991: entre la apertura económica global y un nuevo Estado Social de Derecho

La Constitución de 1991, podría decirse, que es fiel reflejo de las dinámicas globales vividas en el momento de su creación, como el final de la guerra fría. En Latinoamérica, específicamente, se habían dado procesos políticos, sociales y económicos que trajeron como consecuencia la crisis de la deuda latinoamericana de los años ochenta, conocida como “década perdida de América Latina”, la redemocratización de países sudamericanos

[12] Con el término «elaboración de políticas» se abarcan todas las fases del ciclo de la política pública y no sólo la formulación (Giménez & Valente, 2010, p. 52).

con la caída de las dictaduras en Brasil, Argentina, Chile, los procesos de paz en Centroamérica (Salvador, Nicaragua y Guatemala) y la reconfiguración de las elites políticas ortodoxas apoyadas en la tendencia de la economía neoliberal; eventos que vinieron con la redefinición de los conceptos de derechos humanos y la democracia a través de su incorporación y tratamiento en marcos normativos de orden superior y agendas de gobierno. (Giménez & Valente, 2010)

Ante dicho panorama de orden internacional, para el caso de Colombia, la década de los noventa se destaca por dos medidas provenientes del modelo neoliberal, legalizadas en el marco de la nueva carta magna, una encaminada a configurar una orientación más progresista que autoproclama al país como *Estado Social de Derecho*[13]. Y otra, dirigida a la adopción de medidas para dar respuesta al nuevo modelo de desarrollo de orden mundial en el que el protagonista es el mercado (Velásquez C et al., 2012), expresándose a través del *libre mercado*.

A partir de las medidas mencionadas se traza una nueva orientación del contenido y elaboración de las políticas sociales en Colombia, que pretende que la lucha contra la pobreza se convierta en una de las estrategias de Estado con el fin de lograr el "efecto derrame"[14] apoyado en un modelo de desarrollo económico ambicioso y eficiente que irónicamente busca materializar los preceptos sociales establecidos en la Constitución Política de 1991, entre los que se resaltan los del artículo 13 al ostentar como obligación estatal promover el derecho a la igualdad y no discriminación y el contenido del Título II del Capítulo 2 que trata los Derechos Económicos, Sociales y Culturales - DESC, donde instituye como garantía mínima de estas prerrogativas que el Estado adelante acciones orientadas a la superación de la pobreza y cuente con mecanismos de protección especial dirigidos a grupos de población que por sus condiciones de vulnerabilidad requieren una mayor atención e intervención. Orientación que invoca el uso de herramientas

[13] Sistema político, social y económico que tiene como propósito otorgar y garantizar servicios a la población.

[14] También conocido como "Teoría del derrame", postula que el progreso en términos económicos y en cierto modo sociales se logra sin regulaciones al mercado y acumulación de capital, al concederse esta libertad permitirá más riqueza y esta, por un efecto tipo "derrame" llegará a los sectores más pobres. Esta propuesta, a pesar de ser objeto de críticas, al considerarse un referente teórico sin estructura por basarse en supuestos poco verificables, fue impulsada por el gobierno del presidente de los Estados Unidos Ronald Reagan en los 80s y tuvo auge a nivel mundial y en especial en Latinoamérica en los años 90s tras el Consenso de Washington.

conceptuales y teóricas de Enfoque Diferencial y distinción de sujetos de protección especial determinados en este mismo marco normativo[15] (Prosperidad Social, 2018) .

Adicionalmente, este mandato superior cuenta con orientaciones para acciones de lucha contra la pobreza en lo que concierne a la ampliación de mecanismos de participación y prioridad en el gasto social, manifiestos en los componentes de salud, saneamiento básico y educación.

Para la puesta en marcha del desafío que trajo la década de los noventa para el modelo de desarrollo en Colombia, denominada por el académico Samuel Moyn (2018) como la "incómoda alianza entre las libertades políticas (los derechos humanos) y el bienestar económico" (Moyn, 2018 citado Milanovic, 2019), se traza un nuevo camino para las políticas sociales en Colombia, entre estas las de lucha contra la pobreza, las cuales para este primer momento se desarrollan bajo un contexto que se podría denominar como la introducción del problema público de la pobreza en la agenda de política social y que enmarca el antecedente de las políticas de superación de la pobreza del país durante los años 2006 a 2018.

2.1.2 Estrategias para el tratamiento de la pobreza a partir de la Constitución de 1991

Siguiendo los lineamientos generales establecidos en la Carta Política de 1991, como nuevo punto de partida para la orientación de las políticas sociales en Colombia y por ende de lucha contra la pobreza, se encuentra que mediante los diferentes planes de gobierno[16] de los periodos comprendidos entre 1990 y 2006, se adelantaron una serie de actuaciones con el propósito de hacer converger los proyectos estatales en materias económica y social. Para el campo de la lucha contra la pobreza, se pueden identificar tres etapas: a)

[15] La reflexión aquí contenida es el resultado de un ejercicio hermenéutico jurídico del contenido de los preceptos constitucionales en materia de superación de la pobreza en Colombia. No obstante, es importante tener presente que la adopción del modelo neoliberal como apuesta para el desarrollo nacional, reduce las opciones que hasta el momento se habían propuesto en materia de lucha contra la pobreza, las cuales prometían creación de empleo productivo y formal, y que fueron aplazadas como consecuencia de la renuncia a la industrialización, entre otras.

[16] Es importante precisar que los periodos presidenciales que se relacionan se utilizan como referente para la guía en los hitos de la línea de tiempo y presentar la orientación de cada administración en materia de lucha contra la pobreza, sin endilgar autoría de estas actuaciones a los dirigentes de cada periodo, esto debido a que se requeriría un estudio detallado para llegar a verificar autoría de estas acciones por cada uno de los dirigentes relacionados.

Puesta en marcha del modelo de desarrollo neoliberal y mitigación de los efectos de la crisis económica a la población en condición de pobreza; b) “Crisis del tequila” e introducción del enfoque de Transferencias Monetarias Condicionadas – TMC (Velásquez C et al., 2012, p. 50); c) Sistema de Protección Social; etapas que sientan las bases y encaminan las políticas desarrolladas en el lapso 2006 a 2018.

a) Puesta en marcha del modelo de desarrollo neoliberal y mitigación de los efectos de la crisis económica a la población en condición de pobreza.

Además de los preceptos en materia de libertades políticas y sociales establecidos en la Constitución Política de 1991, también encierra lineamientos claros sobre la puesta en marcha del modelo económico neoliberal a través del *libre mercado*, que se apoya en un despliegue de reformas encaminadas a promover tanto la privatización de servicios y empresas estatales como la liberación de restricciones a la intervención del mercado en la asignación de recursos. Actuaciones que relegarían el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones – ISI (economía cerrada), por actividades de promoción del sector externo y economía de desarrollo hacia afuera, el cual prometía el proyecto de bienestar económico a partir de un mundo globalizado (Velásquez C et al., 2012).

Como consecuencia de estos cambios de orden económico, Colombia resiente diferentes efectos adversos para el periodo de arranque de la consabida “apertura económica”, que además de agudizar el aprieto social previo a la Constituyente de 1991 suma una fuerte crisis económica tras el aumento exponencial de los precios de los servicios y productos, que golpeó de esta forma a diversos sectores económicos y a la población del país, situación que conllevó a la exacerbación de problemáticas de índole financiero y social, evidenciado en el déficit extendido de cuentas corrientes y la disminución del ahorro, así como el aumento de manifestaciones del descontento social por el recrudecimiento de la pobreza (Velásquez et al., 2012).

Por todo esto se hizo imperativo tomar medidas paliativas durante los gobiernos de los presidentes Cesar Gaviria (1990 - 1994) y Ernesto Samper (1994-1998), planes de gobierno en los que es notoria la puesta en marcha de políticas de lucha contra la pobreza amparadas bajo las lógicas del proyecto económico neoliberal; estrategias que iban desde la administración de recursos del Estado hasta el diseño e implementación de intervenciones sociales con asesoría técnica de organismos multilaterales.

Entre las iniciativas impulsadas por cada gobierno se encuentra la creación del Fondo de Inversión Social (FIS) en 1992, que con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo – BID se convirtió en el punto de arranque de este tipo de estrategias, en específico a lo que se refiere a la administración de los recursos para población en condición de pobreza, al apoyar económicamente iniciativas, a través de programas y proyectos, que tuvieran como objetivo componentes culturales, de salud, educación, recreación, deporte e intervención a población en condición de vulnerabilidad (Velásquez C et al., 2012).

También se dio una transformación significativa en el sector salud con la reforma a la Seguridad Social a nivel nacional con la expedición de la Ley 100 del año 1993, en la que, entre otras modificaciones, se destaca la ampliación en la cobertura del sistema de salud a trabajadores formales, independientes e informales, siendo esta última clase trabajadora, la que se encuentra en el foco de acciones de lucha contra la pobreza.

Otra de las estrategias que resultan transcendentales para esta etapa, fue la creación del programa presidencial Red de Solidaridad Social (RSS) apoyado por el BID, en 1994, que consistió en fortalecer y complementar los programas sociales existentes (educación, salud, seguridad social y vivienda), con el objetivo central de atender a la población más pobre y vulnerable y sus necesidades de manera coordinada. De esta manera se buscaba hacer partícipes a actores como la sociedad civil, organismos públicos, privados y no gubernamentales, en pro de conseguir el objetivo central de llegar a la población con mayor vulnerabilidad para integrarlos en los programas sociales oficiales más representativos. (Casasbuenas, 2001; Velásquez C et al., 2012)

Un aspecto para resaltar de la RSS es que al introducir el concepto de “red” se generó un enfoque novedoso hacia la elaboración de políticas sociales en Colombia y como tal establece la base para futuras estrategias de superación de la pobreza del país, al ser el primer programa y entidad nacional que se comprometía a impulsar procesos políticos de participación, comunicación y concertación social, para identificar necesidades, articular y coordinar intervenciones con una perspectiva territorial y poblacional mediante ejercicios que tienen como finalidad la búsqueda del bienestar de la población vulnerable y en condición de pobreza (Casasbuenas, 2011).

Por último, otras acciones a resaltar, es la formalización del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales – Sisbén, como instrumento para la focalización del gasto público social, mediante el CONPES 22 de 1994. Así como el origen del Sistema

Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD)[17] en el año 1997. Actuaciones que perfilan la orientación de la atención y focalización de la población en condición de pobreza.

b) "Crisis del Tequila" e introducción del enfoque de Transferencias Monetarias Condicionadas – TMC.

Para finales del siglo XX Colombia se vio impactada por una nueva crisis financiera de carácter internacional, llamada "Crisis del Tequila" generada en México, como producto del aumento de los precios de la finca raíz y el de las tasas reales de interés que ocasionó una carga financiera a las familias que contaban con un crédito hipotecario para dicha época, 1998 a 2001 (Velásquez et al., 2012).

Ante este retador panorama, el gobierno entrante en cabeza de Andrés Pastrana (1998 - 2002), presentaba un desafío adicional para mitigar los efectos de la pobreza en la población del país, en el que se encuentra la orientación de su plan de gobierno hacia un crecimiento económico sostenible con cohesión social y paz, resultando de esto una serie de medidas en lo social, apoyadas por el BID y BM, en los siguientes términos:

> "a) la creación de un programa de inversión en una red de seguridad de emergencia a corto plazo, b) la realización de una evaluación de la pobreza y de la Red de Apoyo Social - RAS, c) la implementación de dos operaciones de ajuste del sector social centradas en reformas a mediano plazo de la RAS, los sistemas de salud y educación" (Rawlings, 2003 citado en Velásquez et al., 2012, p. 52).

A partir de estas medidas en materia social en el plan de gobierno de turno, para el año 2000 se crea la Red de Apoyo Social – RAS que tiene como "objetivo central mitigar el impacto de la recisión en la población con mayor vulnerabilidad mediante los programas: Empleo en Acción, Jóvenes en Acción y Familias en Acción" (Velásquez et al., 2012, p. 52).

[17] Sistema que da origen y pone en el radar la atención estatal de manera integral a población en condición de desplazamiento, iniciativa que se ha venido fortaleciendo con instrumentos y acontecimientos como el CONPES 3057 de 1999, Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento, el cual refuerza los lineamientos para la articulación de la oferta social del Estado a este grupo poblacional, la declaratoria de estado de cosas inconstitucional mediante Sentencia T-025 de 2014 de la Corte Constitucional y el CONPES 3400 de 2005 que establece los objetivos y metas presupuestales para la atención de población desplazada (Prosperidad Social, 2018) .

Iniciativa que introduce el Enfoque de las Transferencias Monetarias Condicionadas a través del programa Familias en Acción, el cual fue creado para mitigar los efectos de la crisis económica, combatiendo la desnutrición, la deserción escolar y el trabajo de la niñez de Colombia, con una proyección de implementación de corto plazo.

Ahora bien, con respecto a las medidas establecidas en el plan de gobierno sobre la *"*b) implementación de dos operaciones de ajuste del sector social centradas en reformas a mediano plazo de la RAS, los sistemas de salud y educación*"* (Velásquez et al., 2012*),* se consolida a través de la creación del *Sistema Social del Riesgo*, en el año 2001, que consiste en potencializar los programas sociales de manera flexible y articulada de la oferta estatal existente, con el objetivo de prevenir, mitigar y superar los impactos que enfrentan las personas ante una crisis económica y más cuando se encuentran en un alto grado de pobreza y vulnerabilidad. En línea con esta medida se adopta el término *manejo social del riesgo* para la orientación de la política social colombiana con la intención de proteger a la población de riesgos impredecibles, no solo desde los ámbitos natural, ambiental y de salud, sino también desde lo económico. Sin embargo, estas orientaciones se plantean en términos de corto plazo. (Velásquez et al., 2012)

En la misma línea, como consecuencia de las crisis económicas vividas se refuerza la necesidad de intervenir ante la situación de vulnerabilidad de la población, esto traducido en estrategias sólidas de atención a la problemática de la pobreza tal y como ocurrió con la creación de la RAS, apoyada por organismos multilaterales como el Banco Mundial - BM y el Banco Interamericano de Desarrollo – BID y recursos provenientes del Plan Colombia, estrategias que si bien hasta este punto fueron planeadas bajo un impacto temporal y de corto plazo, aún inciden en la elaboración de las políticas de superación de la pobreza en Colombia, por dar inicio a un segundo momento del desarrollo de las políticas de esta materia, correspondiente a el diseño de estrategias de lucha contra la pobreza.

Con el recorrido hecho hasta este punto, sobre las estrategias de lucha contra la pobreza llevadas a cabo desde 1991 hasta el año 2002, que abarcan tres periodos presidenciales y la constante dicotomía de compromisos de carácter económico (libre mercado) y social (Estado Social de Derecho) que hacen parte de un mismo modelo de desarrollo neoliberal, se encuentra que a través de estas actuaciones las políticas de lucha contra la pobreza se ubican entre las medidas de orden social y económico, posición que lleva a que las

iniciativas estatales de índole social permanezcan supeditadas a la política económica (Velásquez C et al., 2012).

c) Sistema de Protección Social.

A inicios del siglo XXI la incorporación del término *manejo social del riesgo* en el marco conceptual y teórico de las políticas sociales de Colombia, implicó replantear estas políticas hacia un esquema más amplio que fuera más allá de los programas de lucha contra la pobreza existente, a través del *modelo red de protección social*, esquema trabajado y recomendado por organismo multilaterales para el desarrollo, el cual vela por proteger de los riesgos inminentes a la población vulnerable de manera integral y coordinada con la ayuda de la institucionalidad estatal y privada, para que de esta forma la población intervenida pueda superar su condición de vulnerabilidad(Velásquez et al., 2012).

Bajo esta visión, se adopta el *Enfoque de Protección Social* en la política social colombiana y se convierte en uno de los hitos que marca el rumbo de las estrategias de lucha contra la pobreza en el país para inicios del siglo XXI.

Como respuesta a la necesidad de incorporar el *Enfoque de Protección Social* en la política social colombiana y a su vez seguir consolidando la estrategia nacional de lucha contra la pobreza del país, para el primer gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002 - 2006), mediante la Ley 789 del año 2002 se crea el *Sistema de Protección Social (SPS).* Propuesta encaminada a articular las instituciones públicas, privadas, no gubernamentales y sus respectivas ofertas sociales, con el propósito de mitigar y enfrentar los riesgos que puedan afectar en diferentes momentos a la población (Acosta et al., 2015). Este sistema incluye un conjunto de instituciones, normas y procedimientos disponibles con la intención de que la sociedad en general pueda gozar de una calidad de vida óptima como producto de la universalización de la seguridad y la protección social.

Este esquema se concibe como el cimiento del bienestar común que, para el caso de Colombia, se planteó a través de dos frentes: a) el desarrollo de la seguridad social asociada al trabajo formal, que corresponde al modelo contributivo y b) las políticas orientadas a enfrentar la problemática social de la pobreza, conocido como modelo no contributivo, siendo este último aquel en el que se sustentarán las posteriores estrategias de superación de la pobreza en Colombia.

El esquema general del *Sistema de Protección Social* se configura y legitima a través de una nueva normatividad que cumpliría un papel trascendental en el intento de lograr un funcionamiento coordinado del sector institucional de lucha contra la pobreza.

Este sistema estaba conformado por cuatro componentes: i) seguridad integral, ii) acceso a activos, iii) formación en Capital Humano y iv) manejo del riesgo y promoción social (Acosta et al., 2015). Siendo en este cuarto y último componente donde se ubican las estrategias de intervención social a la población en condición de pobreza y vulnerabilidad.

Cabe resaltar que el *Sistema de Protección Social,* enunciaba como misión la articulación institucional y de oferta social de manera integral a toda la ciudadanía, en específico a población vulnerable y en situación de pobreza, a partir de su cuarto componente.

Con la organización de los componentes que integran el sistema de protección social, "seguridad social, acceso a activos, fortalecimiento del capital humano o manejo de riesgos covariantes*"* (Acosta et al., 2015, p. 14). Se tenía el propósito manifiesto de superar la visión asistencialista de los programas sociales existentes, incorporar acciones orientadas a fomentar y fortalecer las capacidades de la población para la toma de decisiones relacionadas con su bienestar y protección. La intención era simple en principio, involucrar y empoderar a la comunidad previendo los riesgos a los que pudieran enfrentarse.

Cabe mencionar que, la incorporación del *Enfoque de Protección Social* en las políticas sociales en Colombia respondía a los efectos de los debates de carácter internacional que se dieron a inicios el siglo XXI, como fruto del análisis de la medición del desarrollo económico y del progreso social liderado por los académicos y economistas Joseph Stiglitz, Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi, quienes exhortaron el replanteamiento del estudio del bienestar, para ser entendido como producto de las dinámicas entre los factores económico y social de un grupo poblacional particular (Informe Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2008 citado en Acosta et al., 2015).

Para este mismo periodo, inicios del siglo XXI, en Colombia se afianza la orientación hacia el fortalecimiento institucional para la administración y atención de la pobreza y la vulnerabilidad, a través de la creación de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, actual Prosperidad Social, entidad creada con el propósito

de administrar los recursos destinados a los diferentes programas[18] creados para la lucha contra la pobreza y atención de víctimas del conflicto armado en Colombia.

Otro acontecimiento relevante para esta etapa es la creación de la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD), en el año 2004, impulsada por el Departamento Nacional de Planeación – DNP y apoyada por ministerios sociales, organismos multilaterales (BID, BM, PNUD, CAF, CEPAL, FAO, entre otros), sector privado, académicos y representantes del Congreso (DNP, 2006a); misión que traza como objetivo adelantar un análisis y diagnóstico de la problemática social de pobreza en Colombia, para el diseño de una estrategia más amplia a la ofrecida por las políticas y programas existentes, con el ánimo de lograr la articulación y la concurrencia de bienes y servicios efectiva para la superación de esta problemática social. Evento que deja un significativo antecedente para las políticas de superación de pobreza de los años venideros con la creación de la Red de Protección para la Reducción de la Extrema Pobreza en el año 2006 mediante el CONPES Social 102.

Todo esto no hubiese sido posible, sin el impulso que dio la agenda política internacional habilitada en la Cumbre del Milenio del año 2000 mediante la “Declaración del Milenio” que encierra ocho objetivos de desarrollo social y económico, también conocidos como Objetivos del Desarrollo del Milenio – ODM, entre los que se encuentra como meta principal la superación de la pobreza a nivel global, que como respuesta a esta agenda, Colombia la impulsó mediante el CONPES 91 del año 2005 y la propuesta presidencial Visión Colombia II Centenario: 2019[19], entre otras actuaciones.

Como se observa del desarrollo de las políticas de superación de la pobreza en Colombia durante los años 1991 a 2005, se encuentra que a partir de la Constitución del 91,

---

[18] Se destacan para ese entonces los programas: “Apoyo integral a la población desplazada, Atención a Víctimas de la Violencia, Gestión de Reconstrucción, Donaciones, Res de Seguridad Alimentaria – RESA, Minicadenas productivas y Sociales, Familias en Acción, Obras para la Paz, Vías para la Paz, Familias Guardabosques, Proyectos Productivos, Reconversión Laboral y Programa de Cooperación Internacional” (Velásquez C et al., 2012, p. 56)

[19] Visión Colombia II Centenario: 2019 fue una propuesta presidencial del gobierno de Álvaro Uribe que se presentó en el año 2005, al finalizar su periodo presidencia I, 2002 – 2006. Plantea a través de 17 estrategias fundamentales un panorama de formulación de políticas públicas sectoriales, en materias como crecimiento económico, infraestructura física, capital humano, y desarrollo social y territorial, entre otras, para el logro de metas tanto internas como externas en materia económica y social, en especial de lucha contra la pobreza y la consolidación de políticas de Estado más que de gobierno. (DNP, 2005)

mecanismo que legaliza el nuevo modelo de desarrollo neoliberal en el país, es posible identificar dos momentos que pueden sintetizar la evolución de las acciones estatales de lucha contra la pobreza, bajo los siguientes enunciados: a) introducción del problema público de la pobreza en la agenda de política social y b) diseño de estrategias de lucha contra la pobreza .De esta manera, presentándose los antecedentes del objeto de estudio del ejercicio investigativo.

2.2 Descripción de las políticas de superación de la pobreza en Colombia durante los años 2006 a 2018

Luego de reseñados los precedentes políticos de índole social y económico que se presentaron a lo largo del periodo 1991 a 2005 para las estrategias de superación de la pobreza en Colombia, que visibilizan la fuerte tensión entre los objetivos económicos y sociales de orden nacional e internacional, dichos acontecimientos marcaron una línea base en la orientación de estas acciones estatales para los años 2006 a 2018, sumado a los resultados de las actuaciones desplegadas para la introducción del problema público de la pobreza y los primeros análisis y propuestas para el diseño de estrategias para la puesta en marcha de las políticas de este ámbito. Circunstancias que llevan a que el periodo que se procederá a analizar se encuentre entre la continuación del diseño y el afianzamiento de las estrategias de lucha contra la pobreza del país.

Las políticas de superación de la pobreza en Colombia durante los años 2006 a 2018, están marcadas por tres hitos relacionados con el fortalecimiento del Sistema de Protección Social, eficacia del Gasto Público Social (GPS), medición multidimensional de la pobreza y otras actuaciones institucionales y políticas, que si bien guardan los precedentes constitucionales y políticos de años anteriores, logran consolidar la visión y orientación de las estrategias relacionadas con los compromisos internacionales que el país había adquirido en relación a la lucha contra la pobreza; estrategias que bien hubieran podido ser consideradas como no viables en épocas anteriores por lo complejo de su formulación y puesta en marcha.

2.2.1 Fortalecimiento del Sistema de Protección Social - SPS

Con el ánimo de continuar con los objetivos de los gobiernos[20] y teniendo el camino ya trazado para las políticas de superación de la pobreza en Colombia, se identifica como necesidad el potenciar y dinamizar el componente de *manejo del riesgo* y *promoción social*, parte del *Sistema de Protección Social – SPS*, a partir del diseño e implementación de planes, programas y proyectos dirigidos a población en condición de pobreza; iniciativas que llevaron a la creación de programas y la reestructuración del Sistema, evidencia de esto es la configuración de la *Red de Protección para la Reducción de la Extrema Pobreza*, estrategias de inclusión social y productiva y la creación del *Subsistema de Promoción Social*.

a) Red de Protección para la Reducción de la Extrema Pobreza y rediseño del programa JUNTOS.

Como resultado de los ejercicios de análisis y diagnóstico adelantados por la MERPD, que inició en el año 2004, se encontró que la problemática de la pobreza al ser un fenómeno dinámico, intergeneracional y multidimensional requiere ser contrarrestado por un programa que contribuya a la expansión del *Sistema de Protección Social*. Y es a través del componente del *manejo del riesgo y promoción social* que la intervención coordinada del Estado brindaría acompañamiento a la población más pobre buscando la superación de esta condición, mejorar sus condiciones de vida y capacidades (Velásquez et al., 2012).

Con este objetivo se crea la *Red de Protección para la Reducción de la Extrema Pobreza* en el año 2006 con el CONPES Social 102 de 25 de septiembre del 2006, en el que se establecen los lineamientos generales y puesta en marcha de esta estrategia de superación de pobreza y ejecutada por el programa social “JUNTOS”, actualmente conocido como “Red UNIDOS” o “Estrategia UNIDOS”, que como objetivo general tenía acompañar a las personas en condición de pobreza extrema a mejorar sus capacidades básicas de gestión del desarrollo personal haciendo énfasis en su autonomía.

La intención era clara, conseguir promover y mejorar la oferta de programas sociales existentes mediante visitas domiciliarias realizadas a los hogares participantes de la

[20] Se hace referencia a los periodos presidenciales de Álvaro Uribe II (2006-2010) y Juan Manuel Santos I y II (2010-2018)

intervención, por parte de trabajadores sociales capacitados (Abramovsky, Attanasio, Barron, Carneiro, & Stoye, 2016 citado en Velásquez et al., 2012). Objetivo que incluye acciones de a) integración de la oferta de servicios sociales de manera conjunta y simultánea a las familias, b) acompañamiento familiar y c) generación de un marco de corresponsabilidad para superar la condición de vulnerabilidad supeditado al compromiso de los hogares (Abramovsky et al., 2016; DNP, 2006b; Velásquez C et al., 2012).

En un comienzo el programa estuvo orientado a la atención de un millón y medio de hogares, tomando como insumo base los registros del programa Familias en Acción ejecutado entre los años 2007 y 2011.

La implementación contemplaba una evaluación diagnostica de impacto, que para el caso del programa “JUNTOS” se dividía en dos componentes a corto plazo: a) el conocimiento y adopción de programas sociales y b) la oferta laboral de los hogares seleccionados, aspectos sobre los cuales no se hallaron impactos significativos mesurables, esto debido al bajo número de visitas domiciliarias de trabajadores sociales a los hogares participantes para la información y gestión de la oferta social; circunstancia que hizo evidente la necesidad de una reforma sustancial del programa, que entre otras fijó como necesidad la evaluación constante, sería y rigurosa. (Abramovsky et al., 2016)

Como consecuencia, para el año 2011 se hace un rediseño del programa y de paso un cambio de su nombre por el de “Red UNIDOS”, así como, la extensión de su cobertura a otros mil cuatrocientos hogares, operación que se extendió hasta septiembre del año 2018.

Como resultado de las actuaciones encaminadas al fortalecimiento y consolidación del modelo de Protección Social en Colombia, que desde sus primeros pasos se apuesta al fortalecimiento del componente de *promoción social* a través de la propuesta de la MERPD con la *Red de Protección para la Reducción de la Extrema Pobreza*, que llevó a la creación del programa social “JUNTOS” y luego, como efecto de su rediseño se convirtió en “Red UNIDOS”, el cual se mantuvo operando de manera constante hasta el año 2018, es un indicativo más del objetivo de las políticas sociales del país, encaminado a la atención social y fortalecimiento de las capacidades tanto del Estado como de la población.

b) Estrategias de inclusión social y productiva.

Dentro de las actuaciones para el fortalecimiento del SPS se encuentran las estrategias de inclusión social y productiva[21] al ser el motor para que la población en condición de pobreza sea parte de este modelo, siendo el punto de partida a través de programas orientados al desarrollo de capacidades sociales y productivas.

En consonancia con esta orientación estratégica del desarrollo, que involucra directamente al modelo de protección social colombiano, por ser parte de las intervenciones para la ejecución del componente *manejo del riesgo y promoción social*, se distinguen para el periodo comprendido entre 2006 a 2018, las acciones de inclusión productiva y social contenidas en los CONPES, normas y actuaciones políticas mayoritariamente.

Frente a las actuaciones de inclusión productiva se identifican los lineamientos dados en el CONPES 3616 de 2019 respecto a la política de generación de ingresos - PGI para pobres extremos y/o víctimas de desplazamiento – PPED, la cual tiene como propósito la estabilización socioeconómica de las familias que se encuentran bajo estas condiciones, mediante el afianzamiento capacidades y creación de oportunidades (Prosperidad Social, 2018).

Desde el aspecto normativo se expide la Ley de Primer Empleo, Ley 1429 de 2010, que incentiva la formalización de pequeñas empresas a través beneficios tributarios. Así como, las resoluciones que tratan las políticas públicas de Ordenamiento Productivo Social de la Propiedad Rural (Resolución 128 de 2017) y la agricultura campesina, familiar y comunitaria (Resolución 464 de 2017). Actuaciones legislativas y administrativas que propenden por la inclusión y cierre de brechas urbano-rural-regional en lo productivo.

Respecto a las actuaciones políticas relacionadas con la inclusión productiva, para el fortalecimiento del componente de promoción social del SPS, se llevaron a cabo las actuaciones planteadas para el año 2013 con la misión para la Transformación del Campo

[21] Frente actuaciones de lucha contra la pobreza que orienten de manera conjunta la inclusión social y productiva la CEPAL (2017) ha dado una orientación al respecto, en el siguiente sentido: "*la región debe avanzar, tanto en lo productivo como en lo social, hacia un círculo virtuoso de desarrollo en el que, mediante la diversificación productiva y el cambio estructural progresivo, se promuevan los sectores más intensivos en conocimiento y con mayor potencial de crecimiento de la demanda interna y, al mismo tiempo, mediante el desarrollo social inclusivo, se logre reducir las desigualdades sociales, superar la pobreza y consolidar los derechos económicos, sociales y culturales para toda la población.*"

y la misión de expertos para la generación de ingresos convocada por DNP con la intención de coordinar las operaciones de esta misión entre las entidades de Prosperidad Social y USAID.

Ahora bien, en cuanto a las actuaciones de inclusión social encontradas en el periodo de estudio se identifican, la creación de la Red de Protección para la Reducción de la Extrema Pobreza en el año 2006, CONPES Social 102, y el programa JUNTOS, el rediseño de este para en el 2011 con "Red UNIDOS" el cual se extendió hasta el año 2018, y la elevación a rango de ley de este programa mediante la Ley 1785 de 2016, actuaciones que como se comentó anteriormente, sientan el objetivo de las políticas de superación de pobreza en Colombia como la voluntad de afianzar la atención social mediante el fortalecimiento de las capacidades tanto estatales como comunitarias.

Con propuestas semejantes se dan los lineamientos de la política para el fortalecimiento del Sistema de Formación del Capital Humano - SFCH, a través del CONPES 3674 de 19 de julio de 2010, el cual, a pesar de tener una marcada orientación hacia la inclusión productiva, también encierra aspectos de inclusión social al plantear como objetivos: "*(i) una mayor movilidad entre los diferentes niveles y modalidades educativas, (ii) una mayor pertinencia de la formación y la articulación del SFCH con el sector productivo, (iii) el fortalecimiento de los procesos de aseguramiento de la calidad de oferta de formación, y (iv) la determinación de las bases para una política de aprendizaje permanente en la población*" (p. 3). Así es como programa Jóvenes en Acción contempla a las Habilidades para la Vida y la Gestión de Oportunidades como producto de la articulación con el sector educativo[22].

De lo dicho hasta este punto se puede señalar que la tendencia de las políticas para la superación de la pobreza en Colombia, han estado relacionadas con la directriz de buscar un desarrollo económico dirigido hacia el mercado, ya que se evidencian diversas actuaciones legislativas, administrativas y políticas fuertemente orientadas hacia la productividad.

[22] Es un componente que complementa los propósitos del programa de TMC Jóvenes en Acción, que consiste en fortalecer la formación de los jóvenes participantes, adicionales a las dadas en las instituciones educativa, "*con el fin de promover la consolidación de una trayectoria de vida favorable y el tránsito exitoso hacia las diferentes oportunidades de educación, empleabilidad y emprendimiento, que favorezcan el bienestar personal, familiar, social, laboral y territorial."* Tomado de página Web: http://hpv.prosperidadsocial.gov.co/

c) Subsistema de Promoción Social.

Una actuación trascendental para el SPS en Colombia fue la reestructuración que se le dio luego de su creación en la Ley 789 de 2002, la cual centra su atención en el componente *manejo del riesgo* y *promoción social*, transformándose en el *Subsistema de Promoción Social*; lo anterior, con la finalidad de darle mayor importancia y fuerza a las estrategias de este componente, que se consideran como esenciales tanto para el tratamiento del fenómeno de la pobreza en su expresión estructural e intergeneracional como para lograr la movilidad social de la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad (Prosperidad Social, 2018).

Dentro de las razones y actuaciones que se dieron para la existencia del *Subsistema de Promoción Social*, parte del *Sistema de Protección Social en Colombia*, se encuentra la expresada en el Plan Nacional de Desarrollo "Estado Comunitario: desarrollo para todos", 2006 – 2010, de la siguiente manera:

> "El sistema comprende las acciones del Estado en sus diferentes niveles de Gobierno, la sociedad, la familia y los ciudadanos, así como las instituciones y los recursos dirigidos a la superación de la privación y a la expansión de las oportunidades de los grupos poblacionales pobres y vulnerables, en un marco de corresponsabilidad." (Ley 1151, 2007, art. 31).

Y bajo esta misma línea, en el Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para Todos" 2010 – 2014 y "Todos por un nuevo país" 2014 – 2018, se perfilan los componentes del *Subsistema de Promoción Social* de la siguiente manera: i) Seguridad Social Integral, ii) Acceso a activos, iii) Formación en capital humano, iv) Manejo de riesgos coyunturales o covariantes y v) Promoción social. (Prosperidad Social, 2018)

A continuación, en la figura 2-1, se ilustran los componentes del Subsistema de Promoción Social junto con su esquema de operación.

Figura 2-1. Esquema del Sistema de Protección Social en Colombia

Fuente: (Acosta et al., 2015).

Por otro lado, de acuerdo con la consolidación del *Sistema de Protección Social - SPS* en Colombia, cabe resaltar que con acciones como la creación del *Subsistema de Promoción Social* y la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible mediante los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODM del año 2015, se impulsa el trabajo para el diseño de la Política de Promoción Social, de lo que resulta un documento de propuesta elaborado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en el año 2018, titulado *Diseño de la política de promoción social y lineamientos para su correcta implementación*, en él se presentan los antecedes de las políticas de superación de pobreza y del Sistema de Protección Social en Colombia, el marco conceptual y metodológico de la propuesta sustentado en la promoción social, inclusión social y productiva y movilidad social, junto con la presentación de los resultados del diagnóstico hecho bajo ese marco referencial. Al respecto se precisa que aún no se tiene conocimiento de su avance.

Con todo, el académico Carlo Tassara (2015) reflexiona de manera oportuna al indicar que este modelo de protección social se encuentra entre el enfoque de derechos y el manejo del riesgo, dándole mayor desarrollo al segundo, lo que lleva a “descuidar el problema estratégico de la desigualdad, priorizándose los objetivos económicos sobre los sociales” (p. 86) donde las acciones de política social se encauzan hacia la solución de problemas de focalización de los recursos destinados a los más pobres, dando origen a programas que estigmatizan a los sujetos intervenidos (Salcedo, 2013 citado en Tassara, 2015).

2.2.2 Eficacia del Gasto Público Social

Otros de los hitos relacionados con el desarrollo de políticas de la superación de la pobreza entre los años 2006 a 2018, corresponde a la orientación que se le ha dado al tratamiento del *gasto social*, el cual se ha utilizado como instrumento para la operación de las intervenciones de los programas sociales en Colombia a través de la herramienta denominada *focalización*; elementos que se encuentran desarrollados en el CONPES social 100 de 29 de junio de 2006, donde establece los "*lineamientos para la focalización del gasto público social*", elementos que, si bien cuentan con un antecedente en el CONPES 22 de 1994, que formaliza el Sisbén como un instrumento principal para focalización del gasto público social, solo hasta el año 2006 se sientan las generalidades de conocimiento y uso de los conceptos *gasto social* y *focalización*, así como la guía para la comprensión de los cambios que se dan para el instrumento Sisbén.

A partir de estos lineamientos generales, en CONPES Social 100 de 2006, se define al *gasto social* como: "instrumento a través del cual el Estado interviene con el fin de compensar las desigualdades iniciales y equiparar las oportunidades para el goce de los beneficios del desarrollo" y a la focalización como: " instrumento (…) que busca dirigir el gasto social hacia los sectores de la población que más lo necesitan con el fin de maximizar su impacto social, (…) es un medio de lucha contra la pobreza y la desigualdad*"* (DNP, 2006a, p. 2); así, se distinguen una serie de pasos que deberían seguir las políticas sociales al tener como propósito la intervención a población en condición de vulnerabilidad, pasos agrupados en tres fases principales: I) identificación; II) selección y III) asignación. Momentos que orientaran los instrumentos de focalización de los venideros planes, programas y proyectos de superación de pobreza. Y que serán el común denominador en el diseño, planeación y ejecución de estos a la fecha.

Como parte de las acciones mencionadas se orientó de manera general al Gasto Social en pro de la eficacia gracias a la actualización del instrumento principal de focalización individual, Sisbén, que mediante CONPES Social 117 de 25 de agosto de 2008 presenta la versión III de un instrumento que busca recoger nuevos criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios de programas sociales, basado en razones de

normativas[23], políticas[24] y técnicas[25] que hacían imperativa una actualización, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la sociedad.

De igual manera y dentro de este mismo tipo de actuaciones, para el año 2016, se oficializa una nueva versión del Sisbén en su metodología IV mediante el CONPES Social 3877, que tenía como propósito, además de fortalecer los lineamientos dados en CONPES Social 100, como empatar la información social con las dinámicas de la política social, incorporando el enfoque de inclusión social y productiva.

De lo planteado hasta este punto, se podría decir que las actuaciones que se adelantaron en pro de la eficacia del gasto social se implementan con el ánimo de dinamizar el componente del manejo del riesgo y la promoción social del Sistema de Protección Social – SPS, ahora *Subsistema de Promoción Social* y para continuar con la implementación del proyecto de desarrollo tanto desde lo económico como desde lo social.

2.2.3 Medición multidimensional de la pobreza como política de Estado

Otro acontecimiento significativo que replantea las acciones de lucha contra la pobreza en Colombia es el lanzamiento oficial de la medición de pobreza multidimensional[26] en el año 2011, denominado Índice de Pobreza Multidimensional de la Pobreza colombiano (IPM-C), el cual trajo cambios transcendentales en la manera de analizar la problemática de la pobreza, hacerle seguimiento, crear y fortalecer intervenciones y elaborar políticas públicas.

[23] En el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, se establece una periodicidad para la actualización de criterios e instrumentos de la focalización del gasto social.
[24] Empatar con los lineamientos dado en CONPES 100 de 2006.
[25] Actualización de la información contenida en la base de datos.
[26] El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-C) es el resultado de un ejercicio de recolección de información de diferentes dimensiones y variables del bienestar de los hogares en Colombia, entre las que se encuentran condiciones relacionadas con las siguientes dimensiones: i. educación del hogar, ii. la niñez y juventud, iii. trabajo, iv. salud y v. acceso a servicios públicos domiciliarios y de vivienda, entre los cuales se distribuyen 15 variables de especificidad (DANE, 2017).

En ese sentido, tal y como lo analiza el economista Roberto Angulo (2016), la medición de pobreza multidimensional encierra la revisión de aspectos conceptuales, normativos e institucionales tanto del uso de dicha herramienta como de la orientación de la política social para el análisis del caso colombiano.

La revisión conceptual de la medición multidimensional de la pobreza muestra que esta se aplica bajo la concepción de que existen múltiples carencias a las que los individuos se enfrentan de manera simultánea y que su intensidad funciona, no solo como un indicador de incidencia, sino también como indicador de brecha y severidad del fenómeno. Respecto a su aplicación y regulación, la medición encierra dos actuaciones, la elección normativa y la toma decisiones, donde la primera se relaciona con la orientación y seguimiento de las políticas públicas de superación de pobreza y la segunda, con la toma de decisiones, correspondientes a la identificación de principios rectores, unidad de análisis, selección de fuentes, dimensiones, variables, definición de medidas, cortes de pobreza, agregación y la estimación de la identificación. El claro propósito es, poner en relación el estudio objetivo de la pobreza con la política. Con esto en mente el análisis del aspecto institucional se centró en el diseño, como la necesidad de una estructura institucional que aborde la interacción tanto de los actores como de los insumos requeridos para su medición y orientación de las políticas públicas (Angulo, 2016).

De estos aspectos partía el nuevo desafío para el tratamiento de las políticas de superación de la pobreza en Colombia, para lo que resulta fundamental apoyarse en las siguientes premisas:

I) para una efectiva utilidad del índice de pobreza como orientador de política pública es necesario que, además de la solidez matemática y estadística, se refleje las prioridades políticas a través de la normatividad, II) para un preciso propósito del método de medición es indispensable definir y articular conceptos, estadísticas y políticas y, por último, III) para estimular la coordinación de acciones para la superación de la pobreza desde su diseño hasta su aplicación, es indispensable un diseño multidimensional robusto y una arquitectura institucional sólida (Angulo, 2016).

Y la manera de verificar si los aspectos conceptuales, normativos e institucionales que encierra la medición multidimensional de la pobreza se siguen, para el caso colombiano, fue con la creación de la Mesa transversal de pobreza y desigualdad, el tablero de control

y el establecimiento de las medidas oficiales de pobreza para Colombia que se dieron tras la oficialización de esta medición en consecuencia de las premisas enunciadas anteriormente.

a) Mesa y tablero de control para la superación de la pobreza y desigualdad.

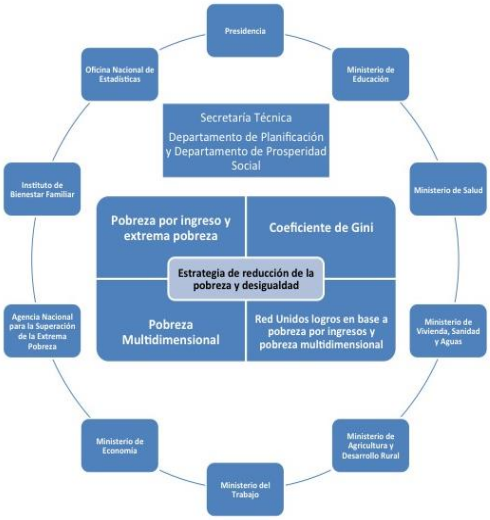
La oficialización de la medición multidimensional de la pobreza en Colombia (IPM-C), trajo consigo un sistema de monitoreo informado que cuenta con dos elementos: la mesa transversal de pobreza y desigualdad y el tablero de control (Angulo & Zavaleta, 2016). Componentes que permiten la operacionalización de esta innovadora medición de pobreza desde, no sólo el aspecto estadístico, sino también desde el orientador de políticas y coordinador institucional.

Se puede afirmar que la mesa se crea con el objetivo de fungir como una instancia de alto nivel, que al ser dirigida por el presidente de Colombia y contar son la asistencia de sus ministros busca hacer más eficiente la toma de decisiones en materia de lucha contra la pobreza[27]. La mesa estaría sujeta a los indicadores establecidos para el IPM-C y el Tablero de Control como la herramienta mediante la cual se revisaría el progreso de los diferentes indicadores de pobreza, para lo que se tienen en cuenta las 15 variables de las cinco dimensiones del IPM-C (Angulo & Zavaleta, 2016).

Y es a partir de estas orientaciones, que el sistema de monitoreo informado en materia de pobreza en Colombia, a través de la mesa transversal de pobreza y desigualdad y el tablero de control (ver Figura 2-2) resultaron ser herramientas innovadoras y útiles para involucrar diferentes instancias y actores estatales, definir propósitos de la medición, instrumentos de seguimiento y la unidad de análisis a partir de hogares, orientar las políticas de superación de la pobreza, así como la determinación de las dimensiones, variables e indicadores de acuerdo con la elección de fuentes cuantitativas y cualitativas (Angulo, 2016). Dejando de este modo, lecciones iniciales para política pública y medición de pobreza. A continuación, en Figura 2-2 se ilustran la instancia e instrumento.

[27] Un resultado a resaltar del ejercicio del sistema de monitoreo fue la creación del Programa de Vivienda Gratuita dirigido a población en condición de desplazamiento, pobreza y damnificados por desastres naturales. Ley 1537 de 2012. Y fue justamente para garantizar que el programa de vivienda impactara los indicadores del IPM-C de la forma esperada, circunstancia que dejó como lección a los asistentes de la Mesa que el IPM-C es el instrumento guía central para la reducción de la pobreza (Zavaleta & Angulo, 2016).

Figura 2-2. Mesa de pobreza y tablero de control



Pobreza	Linea de Base 2009	2011	Alerta	2012	Meta
Pobreza por Ingresos (% LP)	40.2%	34.1%		32.7%	32%
Extrema Pobreza por Ingresos (% LP)	14.4%	10.6%		10.4%	9.5%
IPM-C (Pobreza Multidimensional) Línea de Base 2008	34.7%	29.4%		27.0%	22.5%
Familias graduadas de Unidos	0	581		46.000	150.000
Gini	0.557	0.54		0.539	0.544

> 25 % avance 10 - 25 % avance 0 – 10% avance

Fuente: (Angulo & Zavaleta, 2016)

b) Mediciones oficiales de pobreza en Colombia.

Una de las herramientas útiles para estudiar y entender el fenómeno de la pobreza es la que constituyen los mecanismos de medición[28], que apoyados en la recolección y cálculo de datos de personas y/u hogares, se obtienen estimaciones frente al número de población, lugar de ubicación y orientación en políticas de superación de quienes se encuentran en condiciones de pobreza.

Bajo esta línea, el CONPES Social 150 de 28 de mayo de 2012 oficializa las metodologías y los arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia, y adelanta la presentación de los indicadores para las mediciones de pobreza monetaria y multidimensional, así como las fuentes de información para realizar estas estimaciones y el ajuste institucional que se requiere para el ejercicio de estas metodologías. Con el objetivo de contar con instrumentos para el seguimiento de las actuaciones y avances que se adelantan en materia de lucha contra la pobreza a nivel estatal y por cada sector del

[28] Entre los cuales se conocen como Índices de Pobreza Monetaria, Multidimensional – IPM o de Desarrollo Humano, coeficiente de Gini, Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, Líneas de Pobreza, etc.

gobierno en cumplimiento de responsabilidades de carácter internacional, como es el caso de los ODM, hoy ODS.

De esta forma los lineamientos generales concebidos tanto para la pobreza monetaria como para la pobreza multidimensional son tomados como indicadores oficiales y complementarios para la medición de la pobreza en Colombia, donde, la primera se mide con el objetivo de estimar el número de población que se encuentra por debajo del nivel mínimo de ingresos requerido para cubrir las necesidades básicas[29] y, la segunda es pensada como el fenómeno que implica múltiples dimensiones básicas del bienestar complementarias al ingreso monetario[30], su medición se hace a través del Índice de Pobreza Multidimensional – IPM, con la finalidad de hacer seguimiento a las carencias de los más vulnerables. Para el caso de Colombia se han determinado estas privaciones en 5 dimensiones: 1) condiciones educativas del hogar, 2) condiciones de la niñez y juventud, 3) trabajo, 4) salud, y 5) servicios públicos domiciliarios y vivienda, entre las cuales se distribuyen 15 indicadores de especificidad (DANE, 2017; DNP, 2017).

Así mismo, se tienen como fuentes principales de información para hacer las estimaciones de pobreza monetaria y multidimensional en Colombia, las encuestas adelantadas por el DANE[31] mediante la Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH, para la estimación de la pobreza monetaria y la Encuesta de Calidad de Vida – ECV, para el cálculo de la pobreza multidimensional.

Como parte del arreglo institucional para la medición oficial de la pobreza en Colombia, se determina que las competencias de estimar y oficializar las cifras de pobreza monetaria y multidimensional estarán a cargo de la entidad estatal DANE, junto con la creación de un

---

[29] "La línea de pobreza es el costo per cápita mensual mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes (alimentarios y no alimentarios) que permiten un nivel de vida adecuado" (DANE, 2015) Tomado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/KitSeguimiento/Pobreza/Publicaci%C3%B3n%20Ipm%20deptal.pdf

[30] De acuerdo con el enfoque de Sen (2000), el desarrollo es "*la libertad de vivir la vida que cada persona quiere y valora mediante la garantía de igualdad de decidir y escoger capacidades y funcionamientos*". Tomado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/KitSeguimiento/Pobreza/Publicaci%C3%B3n%20Ipm%20deptal.pdf

[31] Departamento Administrativo Nacional de Estadística. "Entidad colombiana fundada en 1953 cuya finalidad es la producción y difusión de investigaciones y estadísticas en lo referente a lo industrial, económico, agropecuario, poblacional y de calidad de vida." Tomado de: https://www.rankia.co/blog/mejores-opiniones-colombia/4182066-que-dane#:~:text=El%20Departamento%20Administrativo%20Nacional%20de,y%20de%20calidad%20de%20vida

comité de expertos[32] por cada una de las metodologías de medición de pobreza, con el objetivo de garantizar la transparencia, comparabilidad y estabilidad de estos ejercicios (DNP, 2012).

De ahí que, resulta oportuna la reflexión hecha por los economistas Angulo y Gómez (2014), respecto a que al analizar la pobreza desde dos perspectivas genera efectos distintos cuando de política pública se trata, y es que mientras las estimaciones resultantes del cálculo del IPM se pueden cambiar de forma directa a través de "*la orientación de la política pública a la provisión de servicios que componen el mínimo de calidad de vida de un hogar*" (Bhagwati,1988 citado en DNP, 2017, p. 1), traducidas en políticas de inclusión y protección social; los resultados de pobreza monetaria responden a un aspecto indirecto de las políticas públicas, por tratarse del resultado del "*uso de recursos para acelerar el crecimiento y así, impactar los ingresos de la población*" (Bhagwati,1988 citado en DNP, 2017, p. 1).

Colombia de esta manera sienta un referente interesante al oficializar las mediciones de pobreza y en específico al involucrar dentro de estas a la pobreza multidimensional, ya que a partir de esta estimación y las acciones desde los ejercicios políticos se crea un nexo ineludible entre el Tablero de Control y la Mesa transversal de la pobreza y desigualdad, afianzando de este modo las estrategias de superación de la pobreza.

2.2.4 Otras actuaciones institucionales y de política

De igual manera, resulta importante resaltar acciones de carácter institucional relacionado con políticas que se dieron en el periodo 2006 a 2018 en materia de lucha contra la pobreza en Colombia entre las que se destacan la elevación a rango de ley de algunos programas, de fortalecimiento institucional y el acuerdo del fin de conflicto con las FACR-EP en el aspecto de atención a la problemática de la pobreza.

[32] En CONPES Social 150 de 2012 sugiere que este comité se conforme por "*expertos en la estimación de cifras de pobreza, miembros de la academia, acompañantes de organismos multilaterales que realicen estudios comparativos en esta materia, y representantes de centros de investigación, entre otros*."

a) Rango de ley: lucha contra la pobreza.

Entre los años 2012 y 2016 se encuentran actuaciones transcendentales en materia legislativa para las políticas de superación de la pobreza en Colombia y es a partir del ejercicio de elevación a rango de ley de diferentes programas, que asume como objetivo apuntar a los indicadores de pobreza identificados para Colombia.

Entre las actuaciones legislativas que se identifican en este periodo están, la creación del programa Subsidio Familiar de Vivienda 100% en Especie – SFVE, también conocido como Vivienda Gratuita, a través de la Ley 1537 y Decreto 1921 de 2012, el cual se encuentra dirigido a tres grupos de población: desplazados, pobres y damnificados por desastres naturales, así como la elevación a política de Estado los programas Familias en Acción (Ley 1532 de 2012), Estrategia UNIDOS (Ley 1785 de 2016) y Estrategia de Cero a Siempre (Ley 1804 de 2016).

b) Fortalecimiento institucional contra la pobreza.

De igual manera, otro esfuerzo de tipo legislativo se lleva a cabo durante los años 2006 y 2018 hacia la restructuración institucional para la administración y coordinación de las acciones de atención a población en condición de pobreza y vulnerabilidad, a través de los siguientes instrumentos legislativos:

- Decreto 4155 de 2011: Se crea el Sector para la Inclusión Social y la Reconciliación, donde se establece al Departamento para la Prosperidad Social como entidad rectora y abanderada de las acciones de superación de la pobreza en el país, articulando las acciones de los demás sectores en torno a la población más vulnerable.
- Ley 1448 de 2011: Se crea la Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas (UARIV) y configura el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). Esta ley crea también la Unidad Administrativa Especial en Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - URT entidad adscrita el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Decreto 4160 de 2011: Se crea la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema – ANSPE y determina sus objetivos y estructura orgánica.
- Decreto 2559 de 2015: Fusiona la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación

Territorial (UACT) en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social y modifica su estructura.

- CONPES Social 3918 de 2018: Establece los lineamientos de estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia.

c) Paz y lucha contra la pobreza.

Posteriormente, se identifican actuaciones de índole política para el periodo descrito, a través de la firma del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera* en el año 2016, en el que, como parte del punto 1 del Acuerdo, se involucran componentes relacionados con el desarrollo de planes nacionales para la reforma rural integral, componentes de infraestructura y desarrollo social, que redundarían en acciones de lucha contra la pobreza.

En respuesta a estos compromisos, se adelantaron ejercicios de focalización territorial para contar con aproximaciones del diseño e implementación de estrategias de reducción de la pobreza en el sector rural. En el marco de estos análisis se encuentra un aporte del tanque de pensamiento Fedesarrollo, quien presenta un “modelo de gestión para la superación de la pobreza rural en las zonas priorizadas para el posconflicto”, en el cual pone de presente lo siguiente:

> El diseño de estrategias territoriales y poblacionales para reducir la pobreza y eliminar la pobreza extrema en el sector rural, en concordancia con los Acuerdos de la Habana, plantea grandes retos en términos de trayectorias de implementación, coordinación entre estrategias, en el Gobierno Nacional y entre niveles de gobierno, y en última instancia de modelos de gestión efectivos capaces de transformar las condiciones de vida de la población rural.
>
> (…)
>
> (…) [S]e observa una gran dificultad en las intervenciones del Gobierno Nacional en temas del desarrollo rural y de mejoramiento en el bienestar de la población rural. En particular, en las intervenciones en el territorio persiste una gran dificultad para establecer un centro de gobierno efectivo, así como la ausencia de modelos de gestión operativos y eficaces capaces de apalancar los esfuerzos de los gobiernos locales, a partir de las condiciones y de la participación de los actores locales. (Ramírez, Angulo, Castañeda, Cavalli & Vargas, 2016)

El acuerdo final para la terminación del conflicto con las FARC no ha tenido eco en las políticas de superación de la pobreza debido a la lenta implementación de lo acordado que ocasionó el abandono de varias de estas iniciativas en su fase experimental sumado a los problemas de intervención para superación de la pobreza que tradicionalmente han afectado al sector rural.

2.3 Enfoques, lineamientos y consideraciones finales

Hecho el recorrido por el desarrollo de las políticas de superación de la pobreza en Colombia durante los años 2006 a 2018, mediante el análisis de sus antecedentes, precedentes y la descripción de estas acciones en el periodo concreto, se identifican los siguientes enfoques y lineamientos.

Entre los enfoques se identifica una tendencia hacia la perspectiva de “red”, territorial y poblacional, que tiene su origen en la iniciativa presidencial Red de Seguridad Social (RSS) del año 1994, el de Transferencias Monetarias Condicionadas – TMC con los programas de la Red de Apoyo Social (RAS) en el año 2000, en específico del programa Familias en Acción, y la Red UNIDOS. También se identifica el enfoque diferencial, bajo la orientación del precepto constitucional *sujetos de especial proyección*, entre los cuales hay una fuerte orientación hacia la población étnica[33], mujeres[34] y población en condición de desplazamiento[35]. Y por último el enfoque de protección social, como mecanismo para la garantía de entrega de bienes y servicios de manera coordinada, articula y universal a la población.

En cuanto a los lineamientos se identifica que, dentro de las políticas de superación de la pobreza en Colombia, es frecuente encontrar a la focalización como una herramienta mediante la cual parte todo programa social, hacia la ubicación e inicio de operación de las intervenciones. Para llevar a cabo esta labor, el Sisbén se establece como un instrumento clave para los ejercicios de focalización territorial y poblacional, así como para

[33] Población atendida en la Estrategia UNIDOS

[34] La orientación del enfoque de género se encuentra fuertemente marcada en el programa Familias en Acción, al ser las madres las representantes de los menores participantes del programa a través de las actividades de verificación de compromisos y recepción de la transferencia monetaria que se podrían traducir en acciones de empoderamiento desde la visión del programa. A pesar de esto, son numerosas las críticas sobre la instrumentalización de las mujeres para el logro de los objetivos del programa.

[35] Tras la declaratoria de estado de cosas inconstitucional por parte de la Corte Constitucional, a través del Auto T-025.

las mediciones oficiales de pobreza, monetaria y multidimensional, que además de permitir estimaciones frente al número de personas y su lugar de ubicación, también permite monitorear el avance de programas sociales y los compromisos internacionales. Elementos que en conjunto constituyen lineamientos transversales cuando a políticas de superación de la pobreza se refiere.

Recapitulando, de los antecedentes, elementos y enfoques descritos a lo largo del capítulo referentes a las políticas de superación de la pobreza del periodo 2006 – 2018, se pueden agrupar en tres momentos fundamentales, clasificados a partir de las actuaciones que se dan en la elaboración de las políticas públicas, los cuales se procederán a describir.

a) *Introducción del problema público de la pobreza en la agenda de política social*: con la llegada del nuevo marco normativo de orden constitucional que legaliza el nuevo modelo de desarrollo neoliberal, implicó una reorientación en la formulación y ejecución de las acciones de lucha contra la pobreza para responder a los problemas que traía este modelo, por esto las actuaciones gubernamentales y políticas que se dieron en materia de pobreza durante la década de los años noventa podría considerarse como las gestiones de inicio de una nueva era de políticas sociales.

b) *Diseño de las estrategias de superación de la pobreza,* se encuentra que luego de institucionalizar la nueva versión de la lucha contra la pobreza, hacia la primera década del siglo XXI la respuesta a las actuaciones políticas que se dieron en años anteriores y los nuevos compromisos internacionales enmarcados en los ODM, impulsaron la ejecución de actividades orientadas al diseño de estrategias con el propósito de concretar las políticas, planes, programas y proyectos de lucha contra la pobreza, acciones entre las que se destacan la labor de la MERPD, la creación del Sistema de Protección Social y de la Red de Protección para la Reducción de la Extrema Pobreza, así como el establecimiento de los lineamiento de focalización del gasto público social.

c) *Afianzamiento de las estrategias de superación de la pobreza*, por último, este momento se ubica en la reciente década, 2010 – 2018, en el que es posible identificar elementos, enfoques y características en general, con mayor solidez

para sustentar las políticas para afrontar la problemática de la pobreza, esto representado con la oficialización de las medidas de pobreza, creación del Subsistema de la Promoción Social y elevación de rango de ley de programas de lucha contra la pobreza.

Sin embargo, el afianzamiento no lleva necesariamente a una consolidación de este tipo de acciones estatales, por tanto, aún siguen presentándose retos para que estas políticas sean sostenibles, integrales y pertinentes.

3. Análisis de caso

Explorados tanto la herramienta de investigación como el objeto de estudio, representados en el EBDH y las políticas de superación de la pobreza en Colombia del periodo 2006 – 2018, respectivamente descritos en los capítulos I y II, en esta sección se detallará lo concerniente al estudio de caso de la investigación, en el que se analizan las dinámicas del objeto de estudio en el marco de los supuestos teóricos del EBDH para, en lo específico, verificar la adopción de este en acciones estatales. Y, en lo general, para poner a prueba la aplicabilidad del EBDH como una propuesta metodológica de solución complementaria a la elaboración de políticas para el Desarrollo.

Tomando como punto de partida la pregunta central de investigación: *¿Las políticas públicas de superación de la pobreza en Colombia durante los años 2006 y 2018 adoptan el Enfoque Basado en Derechos Humanos?, y si es el caso ¿cómo lo hacen?*, se procederá a dar a conocer cómo se desarrolló el diagnóstico para determinar si estas acciones estatales han adoptado el Enfoque Basado en Derechos Humanos -EBDH en el periodo delimitado, para de este modo establecer si este último puede ser útil en la elaboración de políticas para el desarrollo.

Por tanto, a través de la descripción de los métodos, fuentes de información y procedimientos de análisis llevados a cabo en el ejercicio diagnóstico, junto con los resultados que se dieron tras la aplicación de este marco metodológico se desarrollará el análisis de caso.

3.1 Diseño metodológico

Con el propósito de diagnosticar la manera en que las políticas de superación de la pobreza en Colombia durante los años 2006 a 2018, adoptan los parámetros propuestos en el marco conceptual y metodológico del Enfoque Basado en Derechos Humanos se acudió de manera preferente a diferentes métodos de investigación cualitativa para lograr un

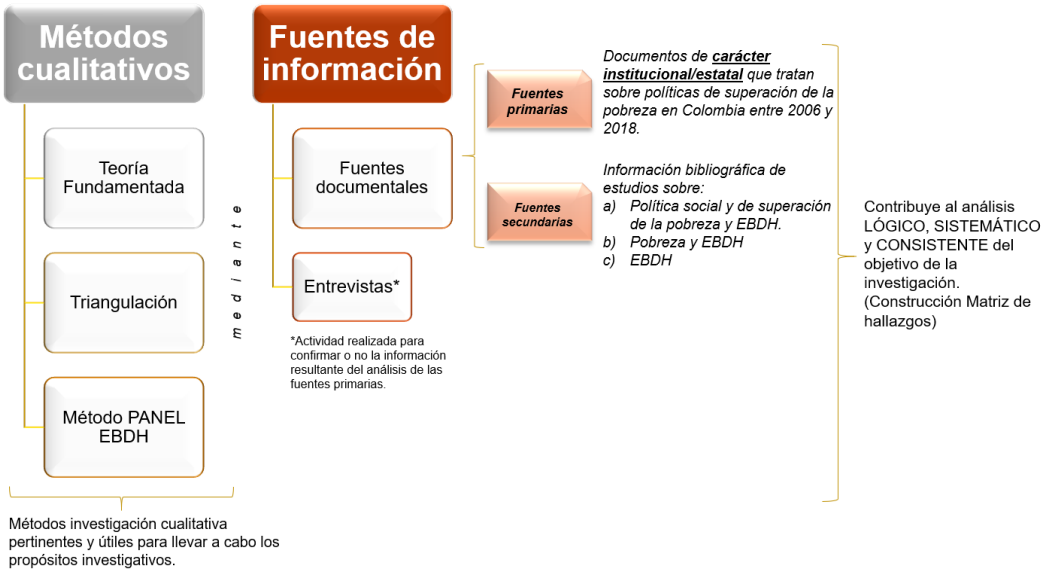
análisis consistente, sistemático, lógico y profundo de las fuentes de información elegidas para el ejercicio de diagnóstico y del marco referencial definido para la investigación.

De este modo, se abordará la descripción de los métodos de investigación cualitativa utilizados, las fuentes de información escogidas y el procedimiento de análisis que se aplicó para el ejercicio de diagnóstico, configurándose de este modo el sustento del marco metodológico.

3.1.1 Métodos de investigación cualitativa utilizados

Los métodos de investigación cualitativa que orientaron los propósitos del ejercicio de diagnóstico fueron los correspondientes a la teoría fundamentada, en ingles *Grounded theory,* método PANEL[36] y triangulación, de los cuales se desatacaran sus características generales, el rol que desempeñaron y aportes que dieron a lo largo de la investigación, así como los efectos de su interacción en el ejercicio aquí presentado, tal y como se muestra en Figura 3-1.

Figura 3-1. Esquema del diseño metodológico de la investigación



Fuente: Elaboración propia (2020)

[36] Estrategia metodológica parte del marco referencial del Enfoque Basado en Derechos Humanos – EBDH.

a) Teoría Fundamentada – *Grounded theory*.

La Teoría Fundamentada - TF, tiene origen en la Escuela de Sociología de Chicago hacia el año de 1967, bajo los aportes científicos de los sociólogos Barney Glasser y Anselm Strauss, quienes se han dedicado a exhortar a los investigadores sociales a ir más allá de las simples descripciones etnográficas, como parte de la reacción contra al extremo positivismo que se estaba dando en la investigación de las ciencias sociales (Páramo, 2015). Propuesta teórica que tiene como base el pragmatismo de Charles Sander Pierce y en el interaccionismo simbólico de George Mead, bajo el fundamento de que "la realidad empírica es vista como una interpretación en curso de significaciones producidas por los individuos insertos en un proyecto común de observación" (Sudabby, 2006 citado en Páramo Morales, 2015, p. 8). Bajo este supuesto, es como la TF intenta cubrir la brecha entre la investigación y teoría empírica "no informada", mediante la construcción de teorías a partir de la observación y análisis de los datos o fuentes de información (Charmaz, 1983 citado en Páramo, 2015).

En línea con las intenciones expuestas, para la TF se han establecido unos elementos básicos, necesarios para que se concreten los presupuestos de esta, los cuales son: a) generación de teoría y enfoque inductivo, b) muestreo teórico y saturación teórica, c) método comparativo constante, d) elaboración de memos y e) sensibilidad teórica. (Vivar, Arantzamendi, López-Dicastillo & Gordo, 2010).

La herramienta analítica, TF, al tener como finalidad la generación de teoría a partir de la recolección y análisis de datos de manera flexible, a través de la saturación teórica principalmente, permite aplicar diferentes técnicas investigativas, motivo por el cual en el marco analítico de esta investigación, la metodología se concibe como un medio para conseguir un fin, no el fin en sí mismo (Páramo, 2015). En ese sentido, la TF ofrece un margen de maniobra para realizar composiciones metodológicas apropiadas para abordar al objeto de estudio y generar teoría acerca del mismo (Bonilla & López, 2016), siempre y cuando los datos observados no se escapen del fenómeno investigado (sensibilidad teórica).

No obstante, conviene precisar que, a pesar de que la TF no se ciñe a una única técnica investigativa, sí propone una lista de pasos para tener en cuenta en la recolección, organización y sistematización de los datos o información del fenómeno investigado, de la

siguiente manera: 1. codificación abierta de los datos o información, 2. codificación axial de la información, 3. codificación selectiva y 4. delimitación de la teoría emergente.

De las generalidades, características y pasos dados a conocer de la TF, se desataca el principio de flexibilidad, proceso inductivo, sobre el uso de otros métodos investigativos, el cual configura la base y componente metodológico transversal del ejercicio de diagnóstico aquí presentado, debido a que como resultado de la aplicación de este método fue posible comprender el marco referencial y hallar el metodológico, EBDH, a través de la aplicación de los ejercicios de codificación abierta y delimitación de la teoría emergente y su vinculación con los estudios de políticas públicas; así como sentar criterios para la recolección y análisis de la información.

De ahí que, la aplicación de la TF en la investigación, además de aportar a la guía para recolección y análisis de la información del ejercicio diagnóstico, contribuyó al conocimiento y práctica de las reflexiones que se han dado en torno a los derechos humanos y su relación con acciones para el desarrollo orientadas a la solución de problemáticas sociales como la pobreza a través del EBDH, para este modo generar una evidencia empírica de la aplicación de este en las políticas públicas en Colombia.

b) Método PANEL – EBDH.

Bajo el entendido de que la Teoría Fundamentada fue el método de investigación base para el ejercicio de diagnóstico, es menester resaltar que como parte del resultado de aplicación de este, se identifica que para el Enfoque Basado en Derechos Humanos-EBDH, marco conceptual y referencial del ejercicio diagnóstico, se han propuesto diferentes métodos en pro de su entendimiento y aplicación, que si bien son diversos y pretenden comprender contextos específicos, coinciden en contemplar aquellos elementos esenciales que componen este marco de análisis, entre los cuales se distinguen las siguientes cuatro áreas de énfasis: a) los grupos más vulnerables; b) las causas de la pobreza y la violación de los derechos humanos; c) la relación entre los titulares de derechos y los titulares de obligaciones y d) el empoderamiento (Berraondo & Martínez, 2011). Campos frecuentemente utilizados en las diversas herramientas de verificación de existencia o no de este enfoque en proyectos y políticas en las que confluyen acciones de desarrollo y de derechos humanos.

De esta manera, de entre las herramientas metodológicas encontradas y aplicadas para el EBDH, emergió un método específico, el cual ha sido utilizado de manera preferente e inicial por las Organizaciones de la Naciones Unidas – ONU y progresivamente por las organizaciones de desarrollo internacional, al contener de manera básica, práctica y concreta los elementos esenciales del enfoque. Este método es el conocido y denominado como “PANEL” (siglas en inglés) (Flórez et al., Sin fecha; Ruiz et al., Sin fecha).

De esta manera el método PANEL se constituye como la herramienta metodológica básica, aunque no la única del EBDH, la cual fue posible gracias al ejercicio de consolidación del concepto y fundamentos que resultaron del Entendimiento Común de la ONU sobre este marco de análisis, hacia el año 2003.

Los elementos que integran el método PANEL son los que se describen en la tabla 3-1.

Tabla 3-1. Método PANEL

P	***Participación***, activa, libre significativa de las personas titulares de derechos y de las portadoras de obligaciones en las políticas públicas, planes programas, proyectos, actividades.
A	***Rendición de cuentas (accountability):*** El Estado tiene la primera responsabilidad de respetar, promover y cumplir con los derechos humanos e informar a la comunidad sobre los resultados de la gestión.
N	***No discriminación:*** Inclusión y atención a la situación de vulnerabilidad de las personas y grupos poblacionales.
E	***Empoderamiento:*** Fortalecimiento y apoyo a las capacidades de las personas titulares para declarar y ejercer sus derechos.
L	***Relación con estándares legales de DDHH (Linkage to legal standards):*** Vinculación de los estándares en materia de derechos humanos con los objetivos de las políticas públicas, planes, programas, proyectos, actividades. A través de los componentes: asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad.

Fuente: (Flórez et al., Sin fecha; OACNUDH, 2009)

El método PANEL se convierte en elemento esencial para este ejercicio de investigación, una guía práctica y específica para indagar de manera directa sobre las fuentes de información escogidas del objeto de estudio, sobre la existencia y orientación del EBDH, a través de los cinco elementos que contempla, y desarrollados anteriormente en el capítulo I, donde se describe el marco teórico de la investigación, con el propósito de diagnosticar la adopción del EBDH en las políticas de superación de la pobreza en Colombia durante los años 2006 a 2018.

Es pertinente resaltar que fue posible llevar a cabo un análisis apoyado en los preceptos del marco referencial, Enfoque Basado en Derechos Humanos, a través de su incorporación en una *matriz de hallazgos*, guiada por las definiciones que se han dado para cada elemento que integran el PANEL y el resultado de la indagación a las fuentes de información a la luz de este método, componentes que contribuyeron al análisis del objeto de estudio, a partir de dos perspectivas: a) coincidencias y b) divergencias, así como al análisis global y conclusiones del ejercicio, el cual además de dar respuesta a la pregunta central de investigación, se identifican aportes del EBDH en áreas tales como, acciones para el desarrollo, estudios de pobreza y ciencias sociales en general.

c) Método de la triangulación.

Otra de las estrategias de investigación utilizadas para el ejercicio de diagnóstico fue el método de la triangulación, que consiste en buscar patrones correlacionados entre el objeto de estudio, métodos y fuentes de información, con el objetivo de realizar una interpretación integral del fenómeno. En otras palabras, la triangulación es una alternativa para poder analizar un fenómeno desde diferentes puntos de vista para de esta manera dar mayor validez y consistencia a los hallazgos (Benavides & Gómez, 2005).

Dentro de los estudios que se han adelantado con relación al método de la triangulación, se identifican diferentes reflexiones en torno a su aplicación y aportes a la investigación cualitativa, entre los cuales se desatacan que este es una composición de metodologías para que se genere una suerte de dialéctica de aprendizaje a través de la concurrencia de diferentes puntos de vista que permitan conocer y profundizar sobre una temática (Olsen, 2004 citado en Villas, Gispert, Merino, Monclús & Garcia, 2013). Una "*estrategia de investigación que no está solo orientada a la validación, sino que persigue una amplitud de comprensión de la realidad estudiada*" (Villas et al., 2013, p. 7). Así como, la manera de combinar múltiples fuentes de datos, métodos, análisis o teorías, con la intención de eliminar los posibles sesgos que se dan al analizar únicamente una fuente de información, método, observador o teoría (OECD, 2002).

Por consiguiente, la triangulación se concibe como lo muestra el estudio de Benavides y Gómez (2005) en los siguientes términos: "*un procedimiento que disminuye la posibilidad de malentendidos, al producir información redundante durante la recolección de datos que esclarece de esta manera significados y verifica la repetibilidad de una observación*" (p.

120), ejercicio que permite, además de validar la información recolectada, ampliar y profundizar el conocimiento de un fenómeno.

En ese sentido, se identifican como elementos principales del método de la triangulación, los siguientes: a) producción de información redundante durante la recolección de datos, b) disminución de sesgos y/o malentendidos, c) esclarecimiento del fenómeno, d) verificación de la repetibilidad de una observación y e) sistematización de la información, elementos que llevarían a la amplitud de comprensión de la realidad estudiada (Villas et al., 2013, p. 7).

El sociólogo Norman Denzin en 1970 (citado en Villas et al., 2013) es quien propone una clasificación de los tipos de triangulación que esta estrategia investigativa utiliza, orientando la aplicación sistemática y consistente de lo que se ha propuesto y definido para el método. A continuación, se presenta dicha clasificación en tabla 3-2.

Tabla 3-2. Tipologías de triangulación

Tipos de triangulación	Descripción
Datos	Supone el uso de diferentes estrategias de recolección de datos. Según Cisterna (2005) es muy común que en una investigación cualitativa se utilice más de un instrumento para la recogida de información. Esta triangulación consiste en la verificación y comparación de la información obtenida en diferentes momentos mediante los diferentes métodos (Okuda y Gómez, 2005).
Investigadores	Según Okuda y Gómez (2005) se puede realizar análisis de datos de manera independiente para cada uno de los/las investigadores/as y posteriormente, someter esos análisis a comparación utilizando el consenso para acordar los hallazgos. Según Cohen y Manion (1990) este tipo de investigación ofrece datos más válidos y fiables.
Métodos	Se trata del uso de dos o más métodos de investigación y/o puede ocurrir en el diseño o en la recolección de datos (Arias,2000). De acuerdo con Paul (1996) la divergencia de los resultados derivados de la utilización de múltiples métodos ofrece oportunidades únicas para entender la realidad.
Teorías	La triangulación de teorías se refiere a la utilización de más de un esquema teórico, teoría o desarrollo conceptual unitario para probar teorías o hipótesis rivales
Múltiple	La triangulación múltiple, propone la utilización simultánea de por lo menos dos de los procedimientos mencionados en las categorías anteriores.

Fuente: (Denzin, 1970 citado en Villas et al., 2013)

De acuerdo con la clasificación, elementos principales y descripción de los tipos de triangulación, dentro del ejercicio diagnóstico se aplicó la *triangulación múltiple*, debido a que se contempló la recolección de datos de dos tipos de fuentes de información: a)

fuentes documentales, clasificadas en primarias y secundarias y b) entrevistas, junto con el uso de los métodos de investigación cualitativa a través de la Teoría Fundamentada, Método PANEL y el método aquí descrito. Configurándose así los tipos de triangulación de *datos* y de *métodos* para crear el escenario de aplicación para la *triangulación múltiple*. De manera que la aplicación de la triangulación múltiple contribuirá tanto a la organización de las fuentes de información como al análisis consistente y profundo del contenido de las fuentes y con sus respectivos hallazgos.

De esta forma, la aplicación de la triangulación múltiple hace posible la construcción de una *matriz de hallazgos* que recoge, por una parte, la definición de los elementos que integran el EBDH (método PANEL) y el resultado del análisis del contenido de las fuentes de información (documentales -primarias y secundarias- y entrevistas) a luz de estas definiciones. Y, por otra parte, las orientaciones metodológicas de los métodos cualitativos utilizados mediante la Teoría Fundamentada, método PANEL y Triangulación.

Con todo, el método de análisis de triangulación múltiple permitió no solo el tratamiento de la información recabada sobre políticas de superación de la pobreza en Colombia durante los años 2006 a 2019 y del marco referencial EBDH, sino también conocer desde visiones diferentes el desarrollo de las políticas sociales en Colombia y su relación con el Enfoque de Derechos, así como profundizar sobre este marco referencial para potenciar su conocimiento y aplicación en acciones para el desarrollo, estudios de pobreza y ciencias sociales, utilizando como sustento los hallazgos.

d) Interacción de los métodos de investigación cualitativa utilizados.

Luego de describir los métodos de investigación cualitativa utilizados en el ejercicio de investigación, se hace importante anotar que la interacción que tienen entre sí resulta fundamental para entender su aporte a diferentes momentos del estudio. Durante el diseño metodológico se evidenció que un método no hubiera funcionado adecuadamente sin el otro, y sin la aplicación de los tres en conjunto no hubiese sido posible analizar el objeto de estudio de manera integral, ni obtener resultados al respecto de la forma en que se hizo.

Sin hacer distinción en la complementariedad requerida para esta investigación con el uso de cada uno de los tres métodos, no se estaría dando visibilidad a uno de los logros metodológicos del ejercicio diagnóstico, consistente en que para el estudio de un fenómeno desde lo cualitativo no necesariamente se requiere la implementación de un método de

investigación específico sino que también se puede acudir a un conjunto de estos para dar veracidad a los resultados y hallazgos, tal y como se dio en este estudio, donde en primera medida se aplicaron los preceptos y orientaciones de la Teoría Fundamentada – TF, que bajo el fundamento de la flexibilidad, permitió incorporar y experimentar con un número indeterminado de métodos y fuentes de información, dando como resultado la emersión del marco teórico, EBDH, y uno de los métodos de la investigación, mediante el método PANEL.

Sin embargo, no resultaron suficientes las orientaciones de la TF y método PANEL, debido a que era necesario una guía o herramienta que permitiera la organización lógica, sistemática y consistente de la información obtenida, y es aquí donde surgió el método de la triangulación y sus diferentes tipos, que también al guardar como principio la flexibilidad, fue posible ubicar el ejercicio diagnóstico en la triangulación múltiple, la cual permitió profundizar el conocimiento tanto de las políticas de superación de la pobreza en Colombia como del EBDH.

3.1.2 Herramientas metodológicas: fuentes de información

Un estudio con rigurosidad científica implica, entre otras, contar con herramientas adecuadas para llevar a cabo los métodos de investigación elegidos, y para esto resulta necesario la delimitación y definición de las fuentes de información y las técnicas de análisis a ejecutar, elementos que permitirán, además de conocer un fenómeno, adelantar su diagnóstico y generar recomendaciones.

Es a partir de esta premisa que se presentan las herramientas metodológicas que guiaron el estudio sobre la adopción del EBDH en las políticas de superación de la pobreza en Colombia durante los años 2006 a 2018, las cuales corresponden a las fuentes de información de índole cualitativa a través de fuentes documentales y entrevistas, junto con el procedimiento de análisis que se adelantó para estas.

a) Fuentes documentales.

Conocidos los métodos de investigación cualitativa que orientaron el ejercicio diagnóstico, se definen como fuentes de análisis relevantes, los documentos que desarrollan el tratamiento, explicación y estudio del objeto de estudio, políticas de superación de la

pobreza en Colombia durante el periodo 2006 – 2018, y el marco teórico de la investigación, mediante el EBDH.

Una de las fuentes de información elegidas para este ejercicio de investigación es la denominada *fuentes documentales,* clasificadas en primarias y secundarias, como consecuencia de la aplicación de los pasos propuestos de la Teoría Fundamentada, sobre: 1. codificación abierta de los datos o información, 2. codificación axial de la información, 3. codificación selectiva y 4. delimitación de la teoría emergente.

Fuentes documentales primarias.

Las fuentes primarias elegidas para el ejercicio diagnostico corresponden a los documentos de carácter institucional y oficial que presentan el desarrollo de las políticas de superación de la pobreza en Colombia publicados durante el periodo 2006 – 2018, desde una visión nacional e internacional, en específico, las publicaciones que involucran el tratamiento de los programas bandera de superación de la pobreza en Colombia, Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Estrategia UNIDOS, al ser los que cuentan con la cobertura más amplia a nivel nacional[37] y por considerarse que podrían mostrar un panorama general sobre las dinámicas de los aspectos del propósito investigativo, verificación de la adopción del EBDH.

La elección de las fuentes documentales primarias estuvo orientada por criterios específicos (Tabla 3-3) y criterios transversales, siendo estos últimos los siguientes: a) publicaciones dentro de la temporalidad definida para el estudio (2006-2018), b) disponibilidad en la web, mediante el uso de motores de búsqueda (Google) y búsqueda dentro de páginas institucionales nacionales e internacionales, y c) contenido que pudiese representar las actuaciones involucradas en las fases o etapas de elaboración de políticas públicas (formulación, diseño, ejecución y evaluación). Aplicación de criterios que hizo posible la ubicación de cincuenta publicaciones, relacionadas en el anexo A.

Adicionalmente, a partir de las características y criterios de elección, los recursos documentales se clasifican en seis tipos de fuentes nominadas como: CONPES, normas,

[37] Es importante poner de presente que no se pretende desconocer la labor y los logros de otros programas de superación de la pobreza existentes correspondientes a los de Inclusión productiva (FeST, ReSA, IRACA, Mi Negocio), infraestructura social (Mejoramiento de Condiciones de Habitabilidad), de generación de ingresos (Mujeres ahorradoras) y otros de transferencias monetarias (Colombia Mayor)

planes de desarrollo nacional (PND), informes técnicos e informes de rendición de cuentas, clasificación que se describe en Tabla 3-3.

Tabla 3-3. Clasificación de fuentes documentales primarias

TIPO DE FUENTE	DESCRIPCIÓN	CRITEROS DE ELECCIÓN ESPECÍFICOS	No. DE FUENTES
CONPES	Documentos que contienen los lineamientos generales de política social. Se consideran como el punto de partida de las políticas públicas de orden nacional.	Publicación dentro de la temporalidad definida para el estudio y su relación con el propósito de lucha contra la pobreza.	8
EVALUACIONES DE IMPACTO	Resultados finales de los ejercicios que tienen como intención analizar el impacto de los programas de lucha contra la pobreza.	Se eligieron las evaluaciones adelantadas por terceros, sujetos externos a las entidades administradoras y las que evalúan los programas bandera de esta temática en Colombia, los cuales son FA, Red UNIDOS y JeA, principalmente, así como el tiempo determinado para el estudio (2006-2018).	12
INFORMES TÉCNICOS	Análisis que adelantaron diferentes organismos de orden nacional e internacional frente a las políticas de superación de la pobreza en Colombia. Así como documentos técnicos de los programas bandera de lucha contra la pobreza en Colombia.	Publicaciones dentro de la temporalidad definida para el estudio y disponibilidad en la Web sobre los programas y acciones de lucha contra la pobreza en Colombia.	10
NORMAS	Desarrollo normativo de las políticas de superación de la pobreza en Colombia,	Temporalidad definida para el estudio, 2006 a 2018.	5
PND	Hoja de ruta y orientación de las acciones en general por parte de los gobiernos electos.	El criterio de escogencia se limita al periodo definido para el análisis.	8
INFORMES DE RENDICIÓN DE CUENTAS	Informes globales de rendición de cuentas que recogen la gestión de las entidades: Prosperidad Social, ANSPE, UARIV, ICBF y CNMH), parte del Sector de la Inclusión Social y Reconciliación -SISR, creado en el año 2011.	Disponibilidad de los informes a partir del año de creación del SISR, 2011 a 2018.	7

Fuente: Elaboración propia (2020)

Fuentes documentales secundarias

En cuanto a las fuentes secundarias, conforman la información bibliográfica de los análisis que se han adelantado sobre el EBDH y su relación con temáticas tales como, políticas públicas, lucha contra la pobreza y derechos humanos y pobreza; entre los cuales se eligen fuentes documentales de carácter académico e institucional de orden internacional, al considerarse que guían y encierran las orientaciones teóricas y metodológicas del enfoque.

b) Entrevistas a colaboradores y funcionarios de acciones de superación de la pobreza en Colombia.

Otra de las fuentes de información que se contemplaron para el ejercicio de investigación fue una serie reducida de entrevistas semiestructuradas[38] realizadas a los colaboradores en políticas, planes, programas y proyectos de superación de la pobreza en Colombia, las cuales se llevaron a cabo una vez se obtuvieron los *hallazgos preliminares de los resultados del análisis de texto* dados de los productos de la codificación de texto adelantada en las *fuentes documentales primarias*, información que proporcionó en gran medida a la planeación de su contenido.

Si bien es cierto que, en la construcción metodológica las entrevistas se contemplaron como un soporte importante de las fuentes documentales primarias, no fue posible poner en práctica este propósito, lastimosamente por dificultades relacionadas con la disponibilidad de los entrevistados, a propósito de la contingencia social y económica generada por la pandemia de la COVID-19 durante el año 2020, no fue posible adelantar las entrevistas a los actores y al número inicialmente planeados, lo que dificultó la recolección de datos suficientes[39]. No obstante, por considerarse necesario este tipo de ejercicios para el diseño metodológico que tenga como intención la validación del EBDH, la información obtenida en las entrevistas que se lograron adelantar tuvo una valoración diferente dentro del estudio de caso.

Por consiguiente, la información obtenida en las entrevistas se limita a la función de dar contexto y guiar la lectura de los resultados obtenidos de las f*uentes documentales primarias* (*hallazgos preliminares*), sin entrar a ejercicios de contraste detallado, que bien hubiesen sido enriquecedores.

Para un acercamiento de los actores entrevistados, a continuación, en tabla 3-4 se relacionan sus perfiles profesionales y académicos que podrían llegar a soportar la

[38] En anexo B se incorpora el instrumento guía de las temáticas y la orientación de las preguntas que fueron tratadas en las entrevistas.

[39] En la construcción metodológica se planeó hacer 8 a 10 entrevistas de actores estatales e internacionales involucrados en las estrategias de lucha contra la pobreza en Colombia, entre los cuales tuvieran perfiles laborales de directivos y de funcionarios o servidores públicos de instituciones nacionales e internacionales. Sin embargo, solo fue posible adelantar entrevistas a uno de los grupos de actores contemplados, funcionarios y servidores públicos de entidades de orden nacional, en el que la visión de los perfiles directivos hubiesen sido determinantes para la validación del EBDH, al ser los actores que toman las decisiones.

orientación de la función de la información obtenida en este ejercicio, así como una guía general de los diseños metodológicos que tengan como propósito validar el EBDH.

Tabla 3-4. Descripción de los perfiles entrevistados

Cargo actual	Experiencia profesional	Formación académica
Contratista ICBF	MinInterior, ANSPE - Red Unidos, Prosperidad Social, ICBF.	Sociología y magister Desarrollo Humano.
Funcionario UARIV	ANSPE - Red Unidos, MinAgricultura, UARIV.	Economía y magister en Gerencia de Proyectos.
Coordinador focalización Prosperidad Social	ANSPE - Red Unidos y Prosperidad Social.	Ingeniería Industrial y especialista en Gerencia Social.
Coordinador Gestión de la Oferta Prosperidad Social	Acción Social, ANSPE - Red Unidos, Prosperidad Social.	Ciencias Políticas y magister en Derechos Humanos.

Fuente: Elaboración propia (2020)

3.1.3 Aplicación del diseño metodológico

La sistematización y posterior análisis de la información cualitativa implica la revisión de los datos siguiendo el diseño metodológico y herramientas propuestas, para esto, el procedimiento que se adelante juega un papel relevante, al ser el que permita que las categorías de análisis establecidas se expresen.

Por esto se abordará en esta sección el tratamiento y la técnica establecidos para la ejecución y el análisis de los métodos y las fuentes de información delimitados para el ejercicio diagnóstico, como paso previo a conocer los productos de la técnica aplicada y de este modo para contar con elementos suficientes para el análisis final del estudio de caso.

a) Tratamiento de métodos y fuentes de información.

Los métodos de investigación cualitativa escogidos, descritos anteriormente, *Teoría Fundamentada*, *método PANEL* y *triangulación multivariada*, incidieron en diferentes aspectos en el tratamiento de las fuentes de información escogidas para este estudio, dado

el ánimo investigativo de saber si el EBDH ha sido tenido en cuenta y de qué manera en las políticas de superación de la pobreza en Colombia durante el periodo 2006 a 2018 y verificar la utilidad de dicho enfoque para la elaboración de políticas del desarrollo en general.

Aplicación de métodos que divide el ejercicio de análisis de las fuentes de información y en general del estudio de caso en dos momentos que se denominan *observación inicial* y *observación final*, que se procederán a describir a continuación:

Observación inicial: codificación de texto

Este primer momento inicia con la indagación en las *fuentes documentales primarias* sobre los cinco elementos que componen el *método PANEL*, mediante la codificación de texto bajo las orientaciones de la *Teoría Fundamentada*, 1. codificación abierta de los datos o información, 2. codificación axial de la información, 3. codificación selectiva y 4. delimitación de la teoría emergente; obtenidos los resultados de dicha indagación, este producto se analiza siguiendo los presupuestos del *método de la triangulación*, en el que se ejecuta un ejercicio de contraste y validación entre el producto de la indagación y el contenido de la bibliografía de estudios sobre el EBDH (*fuentes documentales secundarias*), actividad que arroja unos *hallazgos preliminares de la codificación de texto,* que además de ofrecer información inicial del comportamiento del contenido de las *fuentes documentales primarias* a luz del EBDH, desde lo cuantitativo y cualitativo, cumple un papel relevante para las entrevistas, proporcionando elementos de juicio para su contenido.

Observación final

Para el segundo momento del tratamiento de las fuentes de información, denominado *observación final*, se adelantó el análisis de dos elementos, la información que resultó de la *observación inicial* mediante los *resultados de la codificación de texto* y la información que fue suministrada en las entrevistas.

La manera en que fueron analizados dichos elementos sigue las orientaciones de los tres métodos cualitativos, los cuales permitieron seguir la indagación a las fuentes de información respecto al EBDH (*método PANEL*) tanto a las entrevistas realizadas como a los *hallazgos preliminares de los resultados de la codificación de texto* con la generación de memos (*Teoría Fundamentada*) como producto de la lectura de estos hallazgos, guiada

con la información suministrada en las entrevistas y, por último, a la sistematización de los datos observados (*triangulación*) que resultó en un *análisis final de caso,* en el que emergen las categorías (TF) de *coincidencias y divergencias* que expresan la comparación de la disposición del EBDH entre los estudios teóricos de este marco referencial y el objeto de estudio, para, a partir de estas categorías, obtener unas orientaciones generales identificadas en las fuentes de información analizadas por cada componente del enfoque.

Es necesario hacer énfasis en que tanto los elementos del *método PANEL* como las *fuentes documentales secundarias* constituyen las categorías y herramientas de análisis trasversales para este estudio, por tanto, todo el ejercicio de diagnóstico estará condicionado y orientado por estos componentes.

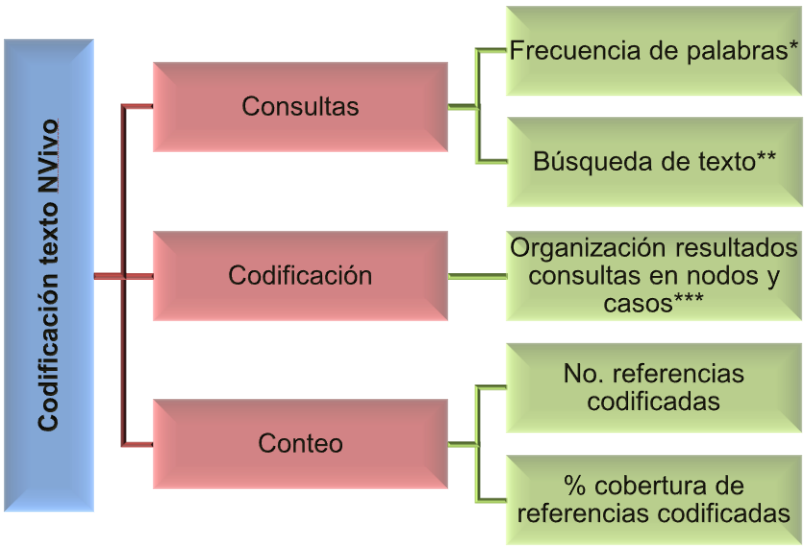
b) Técnica de análisis fuentes de información.

La técnica que se implementó para el tratamiento de las fuentes de información del estudio fue el análisis de texto[40], posterior a un riguroso ejercicio de codificación de texto ejecutado en la herramienta de manejo de información cualitativa llamada NVivo, software que ofrece la posibilidad de establecer un diálogo entre las fuentes (primarias y secundarias) e instrumentos definidos para la investigación, pues permite el análisis de la fuentes de información a partir de categorías pre-establecidas, que para este ejercicio fueron las que componen el método PANEL.

A continuación, se reseñan los procesos implicados en la *codificación de texto* que se adelantó sobre las *fuentes documentales primarias* para el ejercicio diagnóstico, que encierra tres procesos fundamentales: I) consultas, II) codificación y III) conteo, tal y como se muestra en la Figura 3-2 con su respectiva descripción.

[40] "El análisis de texto consiste en hacer una evaluación a un determinado contenido. Para ello, se toma en cuenta cada uno de los elementos que conforman el argumento con el fin de estudiarlo y así llegar a entender el mensaje al cual quería llegar el autor. (…) Al realizar un análisis se busca el significado del contenido para así dar una explicación concisa del objetivo del autor. (…) Algunas de las características del análisis de texto son las siguientes: resalta el mensaje del autor, mejora el conocimiento, presenta la información estructurada." Tomado de: https://www.lifeder.com/analisis-de-texto/

Figura 3-2. Procedimiento de codificación de texto aplicado



* No arrojó resultados concretos frente a los elementos del PANEL.
** Se condicionó a los 5 elementos del PANEL y contribuyó para el análisis de las fuentes.
***Nodos se condicionaron a los 5 elementos del PANEL y casos a los tipos de fuentes escogidos para el estudio, para a partir de esta organización ubicar la orientación de los resultados de las consultas realizadas en cada uno de los nodos.

Fuente: Elaboración propia (2020)

I. ***Proceso consultas*:** hace parte de una de las herramientas del software NVivo que tiene como finalidad ubicar en los recursos[41] cargados en la plataforma, los patrones que se someten a los tipos de búsqueda a través de la *frecuencia de palabras* y de *búsqueda de texto*. Para el estudio, el tipo de búsqueda que aportó de manera significativa fue el de "*búsqueda de texto"*, al permitir condicionar la consulta a los cinco elementos que componen el método PANEL y así poder identificar la orientación de estos de manera más específica en las fuentes documentales objeto del proceso de consultas. En cuanto a la búsqueda por "*frecuencia de palabras"*, no arrojó resultados concretos frente a los elementos del PANEL en los recursos cargados.

[41] Los recursos en el lenguaje de la plataforma NVivo corresponden a los diferentes archivos que se van a operar en el ejercicio de codificación (Universidad Externado de Colombia, Sin fecha). Para el caso de este estudio los recursos objeto de este ejercicio de organización y manejo de datos fueron las *fuentes documentales primarias* delimitadas, detalladas en el aparte *Herramientas metodológicas: fuentes de información*.

II. ***Proceso codificación:*** identificados los resultados de la consulta por "*búsqueda de texto"* de la plataforma NVivo, estos fueron codificados a través de nodos[42] (*elementos EBDH-PANEL*) y casos[43] (*fuentes documentales primarias*), donde los nodos están conformados, en un primer nivel, por los cinco elementos del método PANEL y los casos son los seis tipos de *fuentes documentales primarias* (CONPES, evaluaciones, informes técnicos, normas, PND, rendición de cuentas), para a partir de esta organización inicial ubicar los resultados de la consulta en los nodos definidos y en los códigos[44] o temáticas que emergieron luego de una lectura y análisis previo del contenido de los resultados que arrojó la *búsqueda de texto*. Lo anterior, conocido dentro de las dinámicas de uso de la plataforma NVivo, como codificaciones de tema, analítica y descriptiva[45]. De ahí que, para este estudio, el tratamiento que se le dio a los diferentes tipos de *códigos* identificados fue a través de una clasificación denominada "*expresión en las fuentes de PSP Col*", que cuenta con tres niveles: *PANEL, expresión* y *especificidad*, los cuales hacen parte de la *matriz de hallazgos* construida y que se describirá en el aspecto cualitativo de los resultados de la codificación de texto.

III. ***Proceso conteo:*** agotado el proceso de codificación en el que se tiene una organización de los resultados de la consulta en nodos y casos, la plataforma NVivo posibilita la generación de informes que aportan al seguimiento del ejercicio de codificación en datos disponibles en otras aplicaciones, que para el caso del estudio fue mediante la exportación de datos numéricos a hojas de cálculo de Excel, que permitió la revisión y análisis del comportamiento de los elementos del método PANEL en las fuentes documentales codificadas a partir de conteos de

---

[42] "Nodos: Tópicos, conceptos, ideas, experiencias o categorías que permiten agrupar información de los recursos o material de trabajo con el cual se va a trabajar." (Universidad Externado de Colombia, Sin fecha)

[43] "Casos: Representan las unidades de observación que se tienen dentro de la investigación; pueden ser personas, lugares, instituciones, etc." (Universidad Externado de Colombia, Sin fecha)

[44] Hace referencia a las variables de interés.

[45] Son las codificaciones que permite realizar NVivo. La codificación de tema tiene como propósito indagar sobre ¿cuál es el tema que se está discutiendo?, la codificación analítica pretende profundizar los hallazgos de la temática considerando el significado en contexto para incorporar ideas nuevas sobre los datos, por tanto, las preguntas orientadoras de esta codificación se harían en el siguiente sentido: ¿de qué se trata realmente el contenido? ¿por qué es interesante? Para finalizar, la codificación descriptiva o de caso, corresponde a la identificación de la procedencia de los datos analizados con la formulación de las siguientes preguntas: ¿quién habla?, ¿qué lugar, organización o entidad está bajo observación? Tomado de: http://download.qsrinternational.com/Document/NVivo11/11.3.0/es-MX/NVivo11-Getting-Started-Guide-Starter-edition-Spanish.pdf

referencias[46]. De ahí que se dieron dos tipos de resultados de conteo, por *número de referencias* y por *porcentaje de cobertura de referencias* codificadas, donde el primero corresponde al número de referencias ubicadas en cada uno de los nodos principales (elementos PANEL); y a partir de estos resultados se habilita el entendimiento del otro tipo de conteo, correspondiente al *porcentaje de cobertura de referencias codificadas* que refiere a la representatividad del conteo de las referencias en la extensión de las fuentes documentales codificadas con respecto a los cinco elementos del método PANEL.

Por lo anterior, se encuentra que el producto de los procesos aquí descritos, aportaron no solo al análisis de texto, sino también al análisis final de caso, desde un aspecto cuantitativo y cualitativo, como se procederá de describir a continuación.

3.2 Observación inicial: resultados codificación de texto

Uno de los ejercicios principales que se adelantaron para el estudio de caso fue la codificación de texto, que se condicionó a los cinco elementos principales del EBDH, mediante el método PANEL, y como producto de su aplicación arrojó los resultados y análisis que a continuación se detallan y que fueron clasificados en los aspectos *cuantitativo* y *cualitativo*.

Adicionalmente, es de precisar que los resultados aquí descritos corresponderían a los *hallazgos preliminares de los resultados del análisis de texto*, del momento *observación inicial*, que tiene como objeto dar algunas aproximaciones iniciales sobre la adopción del EBDH en políticas de lucha contra la pobreza en Colombia en el periodo 2006-2018.

[46] Entiéndase como *referencia* la palabra exacta y el contexto donde se desenvuelve o se orienta esta, luego de una lectura y análisis. Por tanto, para este estudio, no solo se sometió a la ubicación de la palabra exacta que compone el método PANEL en las fuentes documentales analizadas, sino también en la orientación y contexto que se trataba en estas. En otras palabras, el tratamiento que se hizo a las referencias fue de identificación de palabras explícitas e implícitas relacionadas con los elementos que componen el método PANEL.

3.2.1 Aspecto cuantitativo

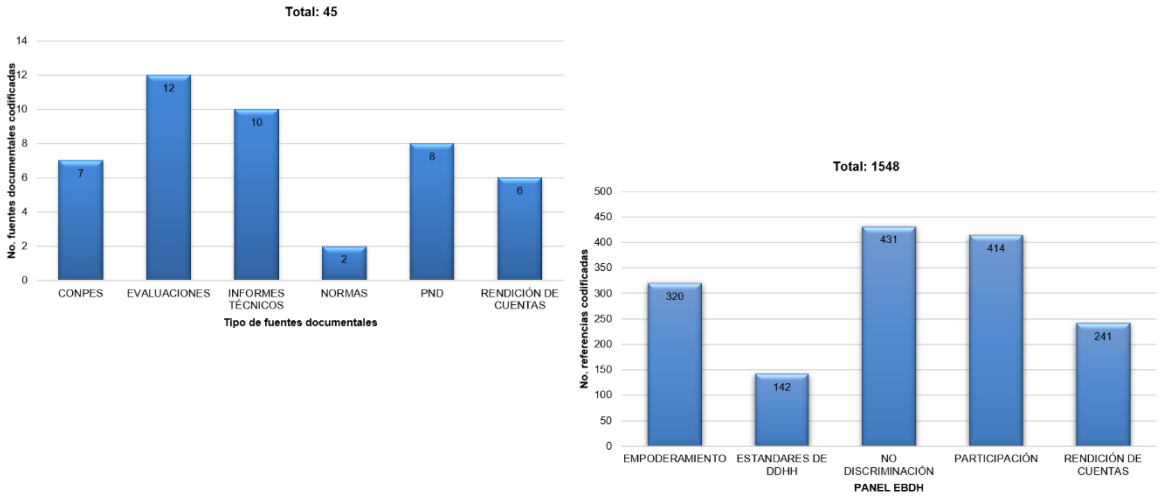
El aspecto cuantitativo de los resultados del ejercicio de codificación de texto que se ejecutó para las *fuentes documentales primarias* corresponde al resultado de datos numéricos que reportó la plataforma NVivo, luego de culminado la codificación de estos, los cuales, para una mejor descripción de los resultados y del análisis, se clasifican en dos componentes: a) *número de referencias* y b) *porcentaje de cobertura de referencias codificadas.*

a) Número de referencias codificadas.

Como se indicó anteriormente, este componente corresponde al reporte que generó la plataforma NVivo sobre el conteo de las referencias de las fuentes documentales ubicadas en cada uno de los nodos definidos, mismos que componen el método PANEL: *participación*, *rendición de cuentas*, *no discriminación*, *empoderamiento* y *estándares legales de Derechos Humanos*.

Para el ejercicio de codificación de las fuentes documentales primarias, que corresponden a los documentos oficiales que tratan sobre las políticas de superación de la pobreza en Colombia durante el periodo 2006 – 2018, en gráfica 3-1 se relacionan los conteos generales del número de las fuentes documentales codificadas y de referencias codificadas, los cuales fueron: 45 documentos fueron objeto de codificación y 1548 referencias fueron codificadas, entre las cuales, 431 referencias fueron ubicadas en el elemento de *no discriminación*, 414 en *participación*, 320 en *empoderamiento*, 241 en *rendición de cuentas* y 142 en *estándares legales de derechos humanos*.

Gráfica 3-1. Conteo general número de fuentes documentales codificadas y referencias codificadas



Fuente: Elaboración propia (2020)

De los datos contenidos en la gráfica surgen reflexiones de índole general y a partir de estas otras de carácter específico:

Generales:

- Los elementos del método PANEL que cuenta con el mayor número de referencias codificadas en las fuentes documentales determinadas, fueron los correspondientes a *no discriminación* y *participación* con 431 y 414 referencias, respectivamente.
- El elemento del método PANEL que menos número de referencias cuenta es el de *estándares legales de derechos humanos*, con 142 referencias.
- E*mpoderamiento* y *rendición de cuentas* son los elementos del método PANEL que se ubican en el medio entre los resultados menores y mayores relacionados con el conteo de referencias codificadas.

Por lo tanto, una de las reflexiones que surgen de la revisión de estos resultados globales del aspecto cuantitativo es que, parte de estas cifras reflejan la intención de fortalecer las políticas de superación de la pobreza en Colombia durante el periodo de 2006 a 2018, orientando estas acciones estatales hacia los enfoques diferencial y de *red*, donde el primero se aborda a partir de las intervenciones diferenciadas, principalmente, a grupos

étnicos[47] y priorizar la atención y alcance de los programas a las mujeres y población en condición de desplazamiento. En cuanto al enfoque de *red*, el tratamiento que este ha tenido a través de las perspectivas territorial y poblacional, al permitir la participación de los entes territoriales en la ejecución de las intervenciones[48]. Orientaciones que justifican por qué se halla con frecuencia las referencias de *no discriminación* y *participación* en los documentos objeto de estudio, así como en menciones referentes a los elementos del método PANEL, *empoderamiento* y *rendición de cuentas*.

Respecto a la poca mención del elemento *estándares legales de derechos humanos*¸ para este punto de los resultados, que es inicial, no sería pertinente dar una reflexión al respecto, por lo que este resultado tendrá un análisis más preciso una vez se haya descrito el comportamiento específico de las fuentes documentales primarias en el ejercicio de codificación.

Ahora bien, dados los resultados y las reflexiones de índole general del número de referencias codificadas a partir de los elementos del método PANEL, es necesario resaltar algunos resultados que detallan el comportamiento de este conteo global, lo que lleva a análisis específicos de este componente, los cuales se clasifican en las siguientes tipologías de comportamientos: I) por tiempo y II) por tipo de fuente, que se procederán a detallar a continuación:

Específicas:

i) Comportamiento número de referencias codificadas por tiempo.

Al revisar el comportamiento relacionado con el número de las referencias codificadas por el periodo delimitado para el estudio, 2006 – 2018, se identifican significativos aportes, no solo desde el aspecto numérico, sino también desde el cualitativo, asunto que permitió construir relaciones de tiempo y lugar pertinentes para habilitar el ejercicio diagnóstico sobre estos hallazgos.

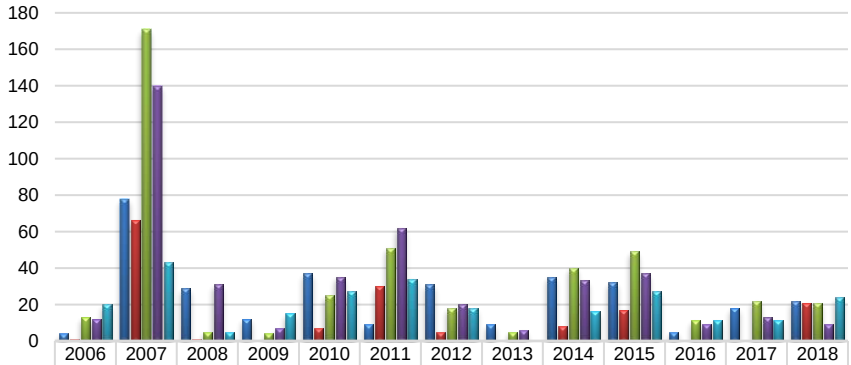
---

[47] Se corrobora con lo manifestado por los actores entrevistados.
[48] Un ejemplo de estas dinámicas es la figura de enlace municipal y étnico para el acompañamiento y asesoría de los participantes de los programas de TMC, Familias en Acción y Jóvenes en Acción, donde este personal es contratado directamente por la administración municipal y/o por el mismo territorio colectivo.

Como resultado de la revisión de este tipo de comportamientos, se identifican los siguientes aspectos y reflexiones, también ilustrados en la gráfica 3-2, en el siguiente sentido:

- El tiempo que concentra la mayor cifra de referencias codificadas es el año 2007, mientras el que cuenta con una menor cifra es el año 2013.
- Se percibe que el año inmediatamente siguiente a la posesión presidencial (2007, 2011 y 2015) hay un leve aumento en el conteo de referencias y, por el contrario, en los años donde se finaliza el periodo de gobierno se evidencia una disminución (2010, 2014 y 2018), con respecto a las del primer año de gobierno.

Gráfica 3-2. Comportamiento del número de referencias codificadas por tiempo



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
EMPODERAMIENTO	4	78	29	12	37	9	31	9	35	32	5	18	22
ESTANDARESDDHH	1	66	1		7	30	5		8	17			21
NO DISCRIMINACIÓN	13	171	5	4	25	51	18	5	40	49	11	22	21
PARTICIPACIÓN	12	140	31	7	35	62	20	6	33	37	9	13	9
RENDICIÓN DE CUENTAS	20	43	5	15	27	34	18		16	27	11	11	24

Fuente: Elaboración propia (2020)

De los resultados que muestra la gráfica, se puede inferir, que para el año 2007 aumenta el número de referencias relacionadas con los elementos del método PANEL, como consecuencia de la agenda política internacional suscrita para ese entonces, a través de los ODM en el año 2000, la cual apuesta por la vinculación y tratamiento del desarrollo social y económico en una sola vía. Y como parte de este compromiso los representantes de Estado lo reflejan en sus administraciones correspondientes.

En cuanto al comportamiento del conteo de las referencias en los años de cambio de administración de Estado o finalización de periodos presidenciales, esto lleva a concluir que las políticas aún siguen siendo entendidas como acciones de gobierno y no de Estado,

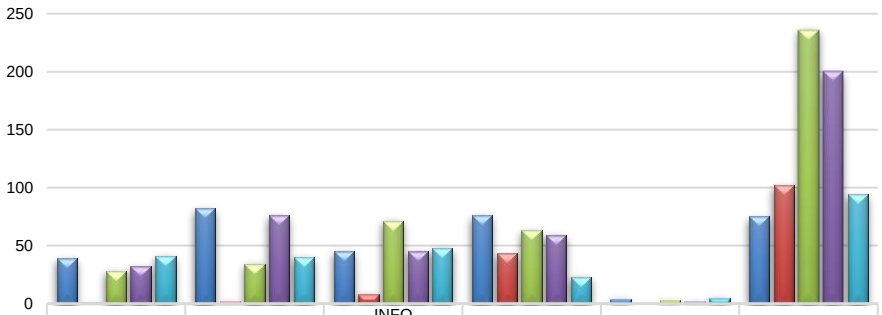
lo que amplifica la dificultad de consolidar los enfoques sociales en la agenda de Políticas de Públicas.

Ahora bien, para contar con un mayor detalle sobre el porqué del comportamiento del conteo de referencias por tiempo, se procederá a describir los resultados de este conteo por cada tipo de fuente y su evolución a lo largo del periodo 2006 a 2018, con la finalidad de llegar a reflexiones más apropiadas sobre la adopción del EBDH en las políticas de superación de la pobreza en Colombia, a través de los cinco elementos que componen el método PANEL.

ii) Comportamiento número de referencias codificadas por tipo de fuente.

Para tratar esta información se estableció una tipología de fuentes documentales primarias ligadas a las políticas de superación de la pobreza en Colombia durante los años 2006 a 2018, fuentes de información que se clasifican en seis tipos (PND, CONPES, normas, evaluaciones, informes rendición de cuentas y técnicos), como resultado de la revisión del comportamiento de estas tanto en conteo de referencias como para el periodo objeto de estudio, el resultado general se muestra en la gráfica 3-3.

Gráfica 3-3. Número de referencias codificadas por tipo de fuente



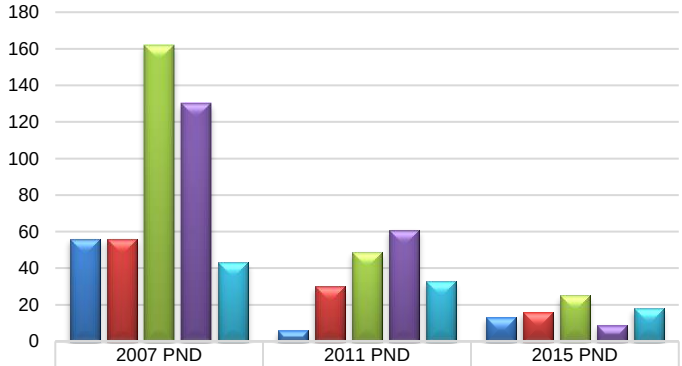
	CONPES	EVALUACIONES	INFO RENDICIÓN CUENTAS	INFORMES TÉCNICOS	NORMAS	PND
EMPODERAMIENTO	39	82	45	76	4	75
ESTANDARESDDHH	1	2	8	43	0	102
NO DISCRIMINACIÓN	28	34	71	63	3	236
PARTICIPACIÓN	32	76	45	59	2	200
RENDICIÓN DE CUENTAS	41	40	48	23	5	94

Fuente: Elaboración propia (2020)

A partir de la distribución de los datos ilustrados en la gráfica 3-3 se pueden hacer las siguientes inferencias:

- Los *Planes Nacionales de Desarrollo – PND,* es el tipo de fuente que cuenta con el mayor número de referencias codificadas de los elementos del método PANEL, con un total de 707 referencias, las cuales tienen mayor concentración en el año 2007. Como se muestra en la gráfica 3-4.

Gráfica 3-4. Número de referencias por tipo de fuente PND 2006 a 2018



	2007 PND	2011 PND	2015 PND
EMPODERAMIENTO	56	6	13
ESTANDARESDDHH	56	30	16
NO DISCRIMINACIÓN	162	49	25
PARTICIPACIÓN	130	61	9
RENDICIÓN DE CUENTAS	43	33	18

Fuente: Elaboración propia (2020)

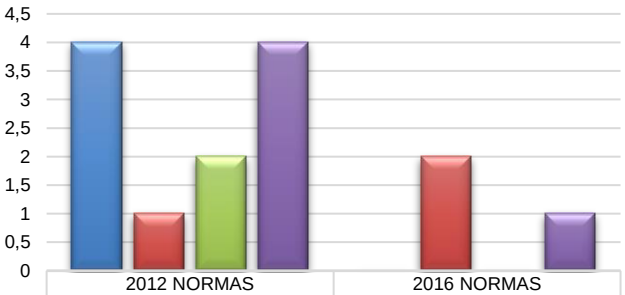
Estos datos, en cierta medida son el resultado de las estrategias de gobierno de inicios del periodo presidencial de Álvaro Uribe que tras su reelección buscaba avanzar en la reducción de la pobreza a través de un crecimiento económico ligado a la distribución, su intención era mejorar en materia de política social mediante acciones sociales estructurales que redundarían en el bienestar de la población del país.

Estrategias que luego de ser consignadas en instrumentos de carácter general, como el PND, fallan por quedarse en el terreno de las intenciones. Por esto se hace necesario revisar el alcance de las directrices de planeación, diseño y ejecución de las políticas públicas, todas verificables en otros documentos oficiales y a diferentes niveles institucionales, tales como en *CONPES*, *evaluaciones de impacto* e *informes de rendición de cuentas* y *técnicos*.

- El tipo de fuente documental que cuenta con menor número de referencias codificadas es el de *normas*¸ con un total de 14 referencias, y esto debido a que, en el ejercicio de codificación de texto, solo se ubicaron las referencias que involucran a los elementos del método PANEL en las leyes que se dieron para los

años 2012 y 2016, por tanto, para el desarrollo normativo de otros años no se ubicaron referencias relacionas con estos elementos. Lo anterior, se evidencia en la gráfica 3-5.

Gráfica 3-5. Número de referencias por tipo de fuente normas 2006 a 2018



	2012 NORMAS	2016 NORMAS
EMPODERAMIENTO	4	0
NO DISCRIMINACIÓN	1	2
PARTICIPACIÓN	2	0
RENDICIÓN DE CUENTAS	4	1

Fuente: Elaboración propia (2020)

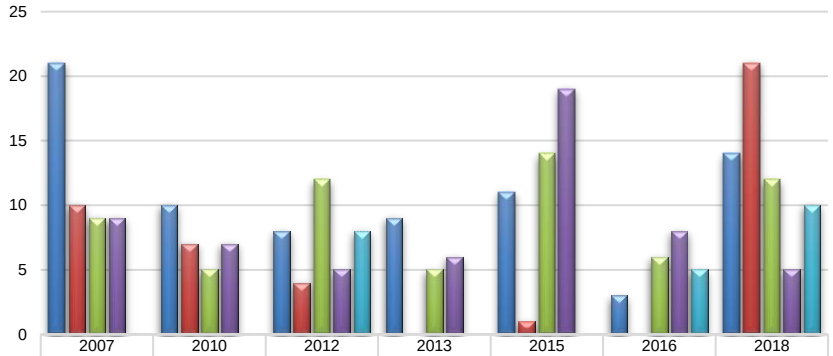
Con respecto a estos resultados se puede decir que las normas que se expidieron en los años 2012 y 2016 corresponden a la elevación de rango de ley de los programas Familias en Acción, Ley 1532 de 2012 y el programa Red UNIDOS, Ley 1785 de 2016. Por tanto, a pesar de no ser numeroso el conteo de referencias en este tipo de fuente, si resulta significativo para la revisión de la incorporación de los elementos del método PANEL en las políticas de superación de la pobreza en Colombia, durante el periodo 2006 – 2018, a través de instrumentos que regulan de manera específica esta estrategia, donde se evidencia que, si contemplan los principios básicos del EBDH, unos en mayor medida que en otros, resaltándose entre estos los elementos de *empoderamiento* y *participación*.

- Ahora bien, el grupo de tipo de fuente que involucra a los documentos *CONPES*, *evaluaciones* e *informes de rendición de cuentas* y *técnicos*, considerados como los instrumentos que en cierta medida concretan las políticas públicas en diferentes niveles, evidencian que en promedio hay un comportamiento similar en el aspecto de conteo de referencias codificadas. Sin embargo, se identifica una conducta diferente frente a cada elemento del método PANEL y su evolución en el tiempo, datos que permiten establecer premisas sobre el alcance de las directrices generales contenidas en Planes Nacionales de Desarrollo en acciones concretas, que para este caso es la lucha contra la pobreza.

De este modo, se procederán a describir los resultados del análisis de este grupo de tipos de fuente.

- Los *informes técnicos* es el tipo de fuente de este grupo que evidencia un comportamiento constante en la incorporación de las referencias relacionadas con los cinco elementos del método PANEL, al mostrar más actividad en el conteo de referencias y su sostenimiento a lo largo del periodo delimitado, tal y como se muestra en la gráfica 3-6.

Gráfica 3-6. Número de referencias por tipo de fuente Informes técnicos 2006 a 2018



	2007 INFORMES TÉCNICOS	2010 INFORMES TÉCNICOS	2012 INFORMES TÉCNICOS	2013 INFORMES TÉCNICOS	2015 INFORMES TÉCNICOS	2016 INFORMES TÉCNICOS	2018 INFORMES TÉCNICOS
EMPODERAMIENTO	21	10	8	9	11	3	14
ESTANDARESDDHH	10	7	4	0	1	0	21
NO DISCRIMINACIÓN	9	5	12	5	14	6	12
PARTICIPACIÓN	9	7	5	6	19	8	5
RENDICIÓN DE CUENTAS	0	0	8	0	0	5	10

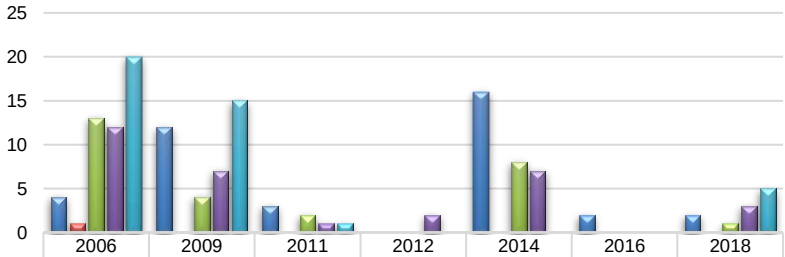
Fuente: Elaboración propia (2020)

Para definir e identificar si la mención de los elementos del método PANEL responde a las directrices contenidas en el PND como medida del alcance de las políticas de superación de la pobreza en Colombia en los años 2006 a 2018, es necesario que estos instrumentos sean entendidos como los que definen la planeación y ejecución de las políticas, y bajo esta orientación permiten analizar los datos de la gráfica 3-6. En ese orden de ideas, es posible evidenciar las intenciones contenidas en los PND relacionándolas con los elementos constitutivos del EBDH, observando si logran mantenerse luego de las instancias de diseño, planeación y ejecución de las políticas públicas. De esta forma se puede hacer un seguimiento a las acciones estatales de lucha contra la pobreza de los años 2006 a 2018 y verificar si propenden por involucrar los elementos principales del EBDH.

Sin embargo, no es suficiente analizar estos resultados de manera aislada para entender el tratamiento de estos elementos, por lo que es necesario complementar el estudio con un acercamiento al aspecto cualitativo del ejercicio de codificación de texto y de la información de las demás fuentes definidas para el estudio (fuentes documentales secundarias y entrevistas).

- En los documentos *CONPES* se presenta un tipo de progresividad inversa del comportamiento de los elementos constitutivos del EBDH a través del método PANEL, donde se encuentra el mayor número de referencias en el año 2006 y una disminución en los años siguientes, siendo el año que marca la diferencia en este comportamiento el año 2014, pero solo para los elementos de *empoderamiento*, *no discriminación* y *participación*, como se muestra en la gráfica 3-7.

Gráfica 3-7. Número de referencias por tipo de fuente CONPES 2006 a 2018



	2006 CONPES	2009 CONPES	2011 CONPES	2012 CONPES	2014 CONPES	2016 CONPES	2018 CONPES
EMPODERAMIENTO	4	12	3	0	16	2	2
ESTANDARESDDHH	1	0	0	0	0	0	0
NO DISCRIMINACIÓN	13	4	2	0	8	0	1
PARTICIPACIÓN	12	7	1	2	7	0	3
RENDICIÓN DE CUENTAS	20	15	1	0	0	0	5

Fuente: Elaboración propia (2020)

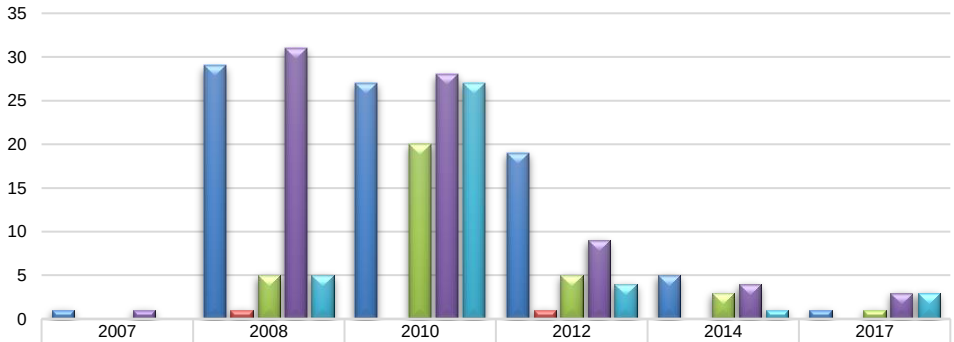
Bajo el entendido de que los documentos *CONPES* son los lineamientos iniciales de la política social en Colombia, los resultados obtenidos ponen en evidencia que en la planeación y orientación para el diseño de políticas de superación de la pobreza en Colombia durante los años 2006 a 2018, cuentan con una disposición hacia los elementos básicos del EBDH mediante el método PANEL, pero se fomenta su incorporación en diferentes niveles. Muestra de ello es el conteo de referencias para el año 2006 en este tipo de fuentes, al verificar los documentos expedidos para dicho periodo, a través de los CONPES 100 y 102, correspondientes a la focalización del gasto público social, en los que se impulsa la priorización de la población con mayor grado de pobreza y vulnerabilidad y

se dictan los lineamientos iniciales para la creación de la Red de Protección Social contra la Pobreza Extrema; instrumentos que contribuyeron a la consolidación de la estrategia de lucha contra la pobreza en Colombia, que en cierta medida caracteriza a las acciones estatales para el periodo en estudio.

Ahora bien, a pesar de estos resultados, se hace menester resaltar la ausencia del elemento del método PANEL referente a los *estándares legales de derechos humanos*¸ comportamiento que suele ser generalizado para la gran mayoría de los tipos de fuentes analizados.

- Respecto a los resultados de conteo de referencias del tipo de fuente *evaluaciones de impacto*, se encuentra que los años 2008, 2010 y 2012 concentran el mayor número de los elementos constitutivos del EBDH, pero en diferentes niveles, donde son recurrentes las referencias de *empoderamiento* y *participación,* en menor medida las referencias de *no discriminación* y *rendición de cuentas*, y una marcada ausencia del elemento *estándares legales de Derechos Humanos*. (Ver gráfica 3-8)

Gráfica 3-8. Número de referencias por tipo de fuente Evaluaciones de impacto 2006 a 2018



	2007 EVALUACIONES	2008 EVALUACIONES	2010 EVALUACIONES	2012 EVALUACIONES	2014 EVALUACIONES	2017 EVALUACIONES
EMPODERAMIENTO	1	29	27	19	5	1
ESTANDARESDDHH	0	1	0	1	0	0
NO DISCRIMINACIÓN	0	5	20	5	3	1
PARTICIPACIÓN	1	31	28	9	4	3
RENDICIÓN DE CUENTAS	0	5	27	4	1	3

Fuente: Elaboración propia (2020)

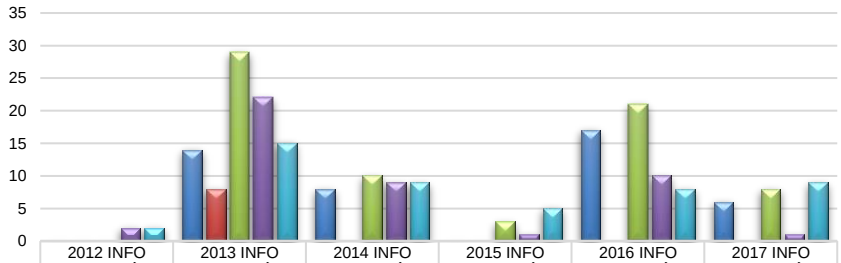
Respecto a los resultados obtenidos al analizar los documentos de *evaluaciones de impacto* en los programas bandera de lucha contra la pobreza en Colombia, a saber: Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Red UNIDOS, se identifica que el comportamiento

del conteo de referencias en los años 2008, 2010 y 2012, en términos generales reflejan la concreción y el impacto de las recomendaciones, intenciones y directrices en materia de lucha contra la pobreza incluidas en instrumentos de orden nacional e internacional de años anteriores.

Por lo tanto, las intenciones de política social orientadas en los elementos constitutivos del EBDH, en cierta medida, se han permeado a las instancias iniciales de formulación de políticas públicas nacionales para luego llevarlas a cabo en la ejecución de acciones de lucha contra la pobreza. Sin embargo, como evidencia el resultado del conteo, la orientación de los elementos del método PANEL no se expresan de manera uniforme y consistente para unos, y se expresa de manera nula o escasa para otros, como sucede con el elemento de *estándares legales de Derechos Humanos.*

- Con respecto a los resultados de conteo de referencias de los *informes de rendición de cuentas* que se dieron para el periodo estudiado en las políticas de superación de la pobreza en Colombia, tiene un comportamiento similar al tipo de fuente *evaluaciones de impacto*, al encontrar como recurrentes los elementos del método PANEL de *participación, no discriminación, empoderamiento* y *rendición de cuentas* y una marcada ausencia del elemento *estándares legales de Derechos Humanos*. (Ver gráfica 3-9)

Gráfica 3-9. Número de referencias por tipo de fuente Informes rendición de cuentas 2006 a 2018



	2012 INFO RENDICIÓN CUENTAS	2013 INFO RENDICIÓN CUENTAS	2014 INFO RENDICIÓN CUENTAS	2015 INFO RENDICIÓN CUENTAS	2016 INFO RENDICIÓN CUENTAS	2017 INFO RENDICIÓN CUENTAS
EMPODERAMIENTO	0	14	8	0	17	6
ESTANDARESDDHH	0	8	0	0	0	0
NO DISCRIMINACIÓN	0	29	10	3	21	8
PARTICIPACIÓN	2	22	9	1	10	1
RENDICIÓN DE CUENTAS	2	15	9	5	8	9

Fuente: Elaboración propia (2020)

Si bien el conteo de referencias de los *informes de rendición de cuentas* muestra que este tipo de fuente también involucra los elementos del método PANEL, el comportamiento de

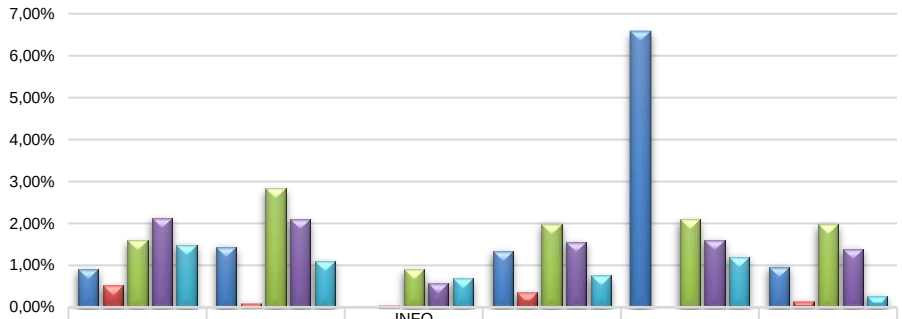
estos no es constante para el periodo estudiando, donde el conteo a destacar sería el del año 2013, ya que en diferentes niveles se encuentran los cinco referentes constitutivos del EBDH, siempre en menor medida el de *estándares legales de Derechos Humanos*; cuestión que permite deducir que estos resultados pudieron darse tras la consolidación del Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación luego de su creación a finales del años 2011 e iniciación y organización durante el año 2012.

De esta manera se exponen, de manera detallada, los resultados del componente de número de referencias, gracias al número de menciones codificadas como parte del aspecto cuantitativo de la codificación de textos. Su aplicación para el análisis de las fuentes documentales primarias, escogidas para el estudio, estuvo condicionada por los elementos constitutivos del EBDH a través del método PANEL. Se pueden destacar como rasgos generales de estos resultados el involucramiento de los elementos del enfoque, pero en diferentes y variables niveles, en los que se encuentran conteos altos para *participación*, *empoderamiento* y *no discriminación*, conteos medios en *rendición de cuentas* y en conteos bajos en *estándares legales de Derechos Humanos*, resultó usual. Por consiguiente, el número de referencias codificadas, si bien son una evidencia cuantitativa de la dinámica de los elementos generales del EBDH en los documentos oficiales de políticas de lucha contra la pobreza en Colombia, no es posible corroborar un comportamiento sistemático y coherente para determinar la adopción del enfoque en acciones estatales de lucha contra la pobreza en el país partiendo únicamente de estos datos numéricos. Así, se deja por sentado que estos estudios deben sobrepasar el aspecto cuantitativo para complementar y construir un sistema deductivo más confiable a partir del análisis de contextos, intenciones y contenido implícito en los instrumentos analizados.

b) Porcentaje de cobertura referencias codificadas.

Otro de los productos que se identificaron de la codificación de texto desde el aspecto cuantitativo es el *porcentaje de cobertura de referencias codificadas* que corresponde al valor que le otorga el software NVivo a la representatividad del conteo de las referencias sobre la extensión de las *fuentes documentales primarias* codificadas con respecto a los cinco elementos del método PANEL. En otras palabras, es el cálculo porcentual que hace de manera automática la plataforma de las veces que se encuentra la referencia consultada en el contenido de los documentos cargados. Estimación que se representan en la gráfica 3-10.

Gráfica 3-10. Porcentaje de cobertura de referencias codificadas



	CONPES	EVALUACIONES	INFO RENDICIÓN CUENTAS	INFORMES TÉCNICOS	NORMAS	PND
EMPODERAMIENTO	0,90%	1,43%		1,33%	6,57%	0,97%
ESTANDARES DDHH	0,52%	0,10%	0,05%	0,35%		0,14%
NO DISCRIMINACIÓN	1,59%	2,82%	0,90%	1,99%	2,09%	1,97%
PARTICIPACIÓN	2,13%	2,09%	0,57%	1,54%	1,60%	1,39%
RENDICIÓN DE CUENTAS	1,48%	1,10%	0,68%	0,75%	1,20%	0,27%

Fuente: Elaboración propia (2020)

De la estimación de la cobertura de cada uno de los elementos del EBDH en las fuentes documentales primarias se hacen las siguientes inferencias:

- El promedio global del porcentaje de cobertura de las fuentes es de 1,25%, valor no tan significativo para contar con una adaptación del EBDH. En otras palabras, las fuentes documentales consultadas y codificadas no contienen una extensa mención de los cinco elementos constitutivos del enfoque a través del método PANEL.
- El tipo de fuente documental que cuenta con el mayor promedio de cobertura es el de las *normas* con el 2,78% y el que menor promedio de cobertura cuenta son los *informes de redición de cuentas* con un 0,58%. Esto debido al reducido número de fuentes documentales codificadas de este tipo (2 de 6) y la característica de extensión de los documentos donde se mencionan las referencias relacionadas con el EBDH, ya que en solo dos documentos recae la representatividad porcentual de las referencias consultadas.
- El elemento del método PANEL con mayor porcentaje de cobertura es el *empoderamiento,* que se encuentra en el tipo de fuente *normas*, con 6,57%. Y su explicación reposa en la misma razón del punto anterior, dado el tamaño de la muestra y la extensión del documento donde se menciona la referencia de *empoderamiento*, que para el caso de este elemento solo se ubica en uno de las dos normas codificadas.

- Los *estándares legales de Derechos Humanos* es el elemento del método PANEL con menor cobertura en las fuentes.
- Las referencias relacionadas con *participación*, *no discriminación* y *rendición de cuentas*, no superan el 3% de cobertura.

De esta forma se reafirma que los elementos de *participación*, *no discriminación, empoderamiento* y *rendición de cuentas*, son aquellos referenciados con mayor frecuencia en los documentos oficiales del desarrollo de las políticas de superación de la pobreza de los años 2006 a 2018, y en mediana extensión el elemento de *estándares legales de Derechos Humanos*, que sigue siendo la referencia con el menor número de codificación. No obstante, el resultado que sobresale se encuentra en el porcentaje de cobertura del elemento de *empoderamiento* de la fuente documental *normas*, pero como se indicó anteriormente, esto se pudo dar por el tamaño de la muestra, la cual fue pequeña en comparación con los demás tipos de fuentes codificadas.

Los aspectos descritos ayudan a complementar los resultados del componente de número de referencias, donde se identifica que las fuentes documentales codificadas si bien involucran a los elementos principales del EBDH mediante la aplicación del método PANEL, no es representativo si se pone en relación con la extensión y especificidad de los documentos correspondientes al desarrollo de las políticas de superación de la pobreza en Colombia. Lo que pone de relieve, una vez más, a la necesidad de acudir a otros aspectos fuera del ámbito cuantitativo si la intención es la búsqueda de un análisis y compresión más completa sobre la adopción del EBDH.

3.2.2 Aspecto cualitativo

En este aparte se abordará la descripción de los productos de la codificación de texto y resultado del análisis de texto que se adelantó bajo un ejercicio de contraste y validación entre las *fuentes documentales primarias* determinadas para el estudio y el contenido de la bibliografía que trata el EBDH (*fuentes documentales secundarias*), desde un *aspecto cualitativo*. El análisis de dicho aspecto, para este ejercicio, consistió en la identificación de temáticas halladas en las fuentes documentales primarias por cada uno de los cinco elementos del método PANEL, que dan como producto categorías de análisis que expresan la orientación y contenido de estas fuentes con respecto al EBDH.

Por tanto, el aspecto cualitativo vinculado a la técnica de codificación de texto aplicada en el ejercicio diagnóstico se resume en la identificación de categorías ubicadas en tres niveles de observación, orientadas a partir de dos métodos lógicos, uno deductivo, proveniente de los elementos del método PANEL del EBDH (nivel 1), y otro inductivo correspondiente a las expresiones encontradas en las *fuentes documentales primarias*, de manera general y específica (niveles 2 y 3), niveles de observación que permiten tener una aproximación del cómo las políticas de superación de la pobreza en Colombia en el periodo 2006 – 2018, orientan o entienden cada uno de los elementos principales del EBDH.

A continuación, en Tabla 3-5 se ilustra el esquema relacional de los niveles de observación y los métodos lógicos utilizados para la sistematización del producto de la codificación texto adelantada a las *fuentes documentales primarias* en su aspecto cualitativo.

Tabla 3-5. Esquema relacional métodos lógicos y niveles de observación

Deductivo	**Inductivo**	
Nivel 1	***Nivel 2***	***Nivel 3***
PANEL	**Expresión en las fuentes de PSP Col**	**Especificidad**

Fuente: Elaboración propia (2020)

Nivel 1: considerado como el principal y guía, involucra a uno de los cinco elementos del método "*PANEL*", por tanto, guarda el mismo nombre.

Nivel 2: llamado "*expresión en las fuentes de PSP Col*"; comprende las variables de interés identificadas en las fuentes documentales codificadas que guardan relación con alguna de las categorías del método PANEL, es decir del nivel 1.

Nivel 3: denominado "*especificidad*"; cumple una función descriptiva para algunas expresiones del nivel 2 (*expresión en las fuentes de PSP Col)*.

Como resultado del análisis cualitativo y de la sistematización de las categorías que emergieron, estas fueron organizadas a partir de los elementos del EBDH y de la aplicación del método PANEL, para de este modo dar a conocer los resultados del componente cualitativo del ejercicio de codificación de texto.

I) Participación.

La sistematización de los temas emergentes en las fuentes documentales codificadas para el elemento *participación* del EBDH, se presenta en la Tabla 3-6.

Tabla 3-6. Categorías de análisis del elemento *participación*

PANEL	Expresión en las fuentes de PSP Col	Especificidad
PARTICIPACIÓN	Bancarización	
	Cobertura	Focalización
	Corresponsabilidad	
	Enfoque participativo	Consulta previa Acompañamiento comunitario Canales de atención
	Generación de oportunidades	
	Incentivo	
	Información estandarizada	Mediciones y bases de datos
	Sistema de Promoción Social	

Fuente: Elaboración propia (2020)

Del análisis de *la participación* como elemento constitutivo del EBDH, surgen categorías relacionadas con un conjunto de factores diversos con respecto a su tratamiento dentro de las políticas de superación de la pobreza en Colombia para el periodo 2006 – 2018, manifestadas con el despliegue de actuaciones estatales encaminadas, principalmente, a incentivar la vinculación y permanencia de participantes y beneficiarios en los programas de esta naturaleza, medidas que si bien contemplan un enfoque participativo, expresado a través de tres mecanismos específicos, consultas previas, acompañamiento comunitario y canales de atención, la participación es tratada desde otras estrategias, tales como, dar acceso a servicios bancarios a población en condición de pobreza, la habilitación de cupos de un determinado programa luego de haberse surtido un procedimiento de focalización, la verificación de cumplimiento de responsabilidades por parte de los beneficiarios para su continuidad en la intervención, la visión de generación de oportunidades una vez se es parte de los programas, la inclusión y participación condicionada a la información contenida en registros administrativos y el garantizar la vinculación de la población más pobre y vulnerable al Sistema de Protección Social.

Actuaciones que, si bien ponen de manifiesto la diversidad de factores vinculantes para la relación Ciudadanía-Estado, las actuaciones mencionadas no ofrecen garantías mesurables respecto a la práctica de dicha bilateralidad, por el contrario, deja en entredicho la claridad con que el concepto de *participación* propuesto desde el EBDH tiene uso en entidades estatales.

II) Rendición de cuentas.

Para el elemento constitutivo del EBDH referente a *rendición de cuentas*, emergen las categorías analíticas relacionadas en Tabla 3-7.

Tabla 3-7. Categorías de análisis del elemento *rendición de cuentas*

PANEL	Expresión en las fuentes de PSP Col	Especificidad
RENDICIÓN DE CUENTAS	Gestión pública	Capacitaciones
	Controles	Control judicial Control social
	Marcos de Lucha Contra la Pobreza Extrema	Ley UNIDOS 2016
	Plan anticorrupción	
	Política rendición de cuentas	CONPES 3654 de 2010
	Sistemas de seguimiento	Enfoque de gestión por resultados Evaluación de impacto Gestión pública Sistemas de información Tablero de control

Fuente: Elaboración propia (2020)

Dentro de las fuentes documentales que desarrollan las políticas de superación de la pobreza en Colombia entre los años 2006 a 2018, se identifica que las categorías analíticas que surgieron en torno al elemento constitutivo del EBDH *rendición de cuentas* son, los mecanismos de exigibilidad judicial, administrativo y político de la práctica de este elemento; los primeros, expresados en los controles social y judicial como producto de una instrucción dada en el marco de una orden contenida en instrumentos judiciales (jurisprudencia, sentencias, fallos, autos); los segundos, en actuaciones de gestión pública a través de la realización de capacitaciones que orientan sobre el mecanismo de rendición de cuentas a servidores públicos, así como los planes anticorrupción formulados por cada entidad pública; para el ultimo mecanismo de exigibilidad, que corresponde al político, se

identifican para este, las directrices y actuaciones contenidas en tres componentes, sistemas de seguimiento expresados en el enfoque de gestión por resultados, evaluaciones de impacto, sistemas de información y gestión pública, este último entendido como el seguimiento al cumplimiento de objetivos y metas de los planes de acción de cada entidad estatal; política de rendición de cuentas formulada en CONPES 3654 de 2010, y por último, los Marcos de Lucha Contra la Pobreza Extrema como directriz dada en la Ley UNIDOS del año 2016, los cuales son la hoja de ruta que guían las intervenciones de las administraciones locales en materia de lucha contra la pobreza, que inició con un primer ejercicio en el año 2017 (Prosperidad Social, Sin fecha).

Por consiguiente, se encuentra que el mecanismo *rendición de cuentas*¸ de acuerdo con el contenido de las fuentes documentales codificadas, tiene como actores principales a las entidades estatales y organismos territoriales que colaboran con el liderazgo, coordinación y ejecución de los programas de superación de la pobreza; propende por sistemas de seguimiento sistematizados y no orgánicos y se observa que es un mecanismo que se adelanta como conclusión de una vigencia o intervención tal y como se manifestaron en las entrevistas realizadas. Lo que lleva a presentar algunas diferencias conceptuales con lo que propone el marco referencial del EBDH.

III) No discriminación.

La *no discriminación* se expresa en los documentos codificados, con las siguientes categorías de la Tabla 3-8.

Tabla 3-8. Categorías de análisis del elemento *no discriminación*

PANEL	Expresión en las fuentes de PSP Col	Especificidad
NO DISCRIMINACIÓN	Mecanismos	Enfoque de género Enfoque diferencial Focalización Inclusión financiera Prioridad presupuestal Sistema de protección y promoción social
	Poblacional	Desplazados Discapacidad Étnico Mujeres Niñez y adolescencia Rural

Fuente: Elaboración propia (2020)

A diferencia de los elementos del método PANEL y categorías de análisis ya descritos, la *no discriminación* fue el elemento que presentó mayor claridad para su sistematización en el ejercicio de codificación en el aspecto cualitativo, debido a que permitió crear la relación de las categorías del nivel 1 y 2, tras la lectura de las referencias, siendo orgánico este hallazgo. Por lo anterior, se encuentra que el tratamiento de la *no discriminación* en los documentos que desarrollan las políticas analizadas en el tiempo y espacio definidos comprende dos frentes, uno desde el punto de vista de los mecanismos de *no discriminación,* y otro desde el punto de la población que debería ser atendida en estrategias de lucha contra la pobreza para materializar el principio de *no discriminación*. Para el primer frente se encuentran los mecanismos relacionados con los enfoques de género y diferencial, la herramienta de focalización, los objetivos de inclusión financiera y prioridad presupuestal y, por último, el esquema del Sistema de Protección Social con el subsistema de Promoción Social; dispositivos encaminados en seguir las orientaciones que se han planteado para la *no discriminación*, en el marco de los Derechos Humanos.

Respecto a lo relacionado con la definición de la población sujeto de atención en los programas de superación de pobreza, es preciso señalar que las fuentes documentales reflejan la prioridad que se le da a los siguientes grupos poblacionales: desplazados, discapacidad, étnico, mujeres, niños, niñas y adolescentes, así como, población rural.

Por esto, las políticas de superación de la pobreza contemplan mecanismos y marcos conceptuales dirigidos hacia la *no discriminación,* con los que se procura avanzar sobre la línea de la distinción poblacional positiva, con el fin de que las intervenciones estatales dirijan su atención enfocándose en grupos étnicos, primera infancia, niñez y adolescencia, y mujeres. De igual manera, para el caso específico de Colombia, bajo el cumplimiento del principio de *no discriminación* y con el propósito de cerrar brechas en cuanto a desigualdad económica y multidimensional se incluye a la población en condición de desplazamiento como sujetos de especial protección. Motivo por el cual, se encuentra que este elemento es el que tiene mayor proximidad a lo conceptualizado por el marco referencial del EBDH.

IV) Empoderamiento.

El *empoderamiento* se expresa en las fuentes documentales codificadas, de la manera en la que se muestra en la Tabla 3-9.

Tabla 3-9. Categorías de análisis del elemento *empoderamiento*

PANEL	Expresión en las fuentes de PSP Col	Especificidad
EMPODERAMIENTO	Acompañamiento social	
	Capitales	Capital financiero Capital físico Capital humano Capital productivo Capital social
	Condicionalidades	Corresponsabilidad Criterios de salida Logros UNIDOS
	Movilidad social	
	Sistema de Protección y Promoción Social	

Fuente: Elaboración propia (2020)

Dentro del contenido de las fuentes documentales analizadas en la codificación de texto, la referencia de *empoderamiento* en las políticas de superación de la pobreza en Colombia de los años 2006 a 2018, se expresa a partir de dos frentes, a saber: la operación de los programas y el alcance de las intervenciones. Para el primer frente, las categorías analíticas de acompañamiento social, condicionalidades y capitales, dan cuenta de cómo los programas destinados a la lucha contra la pobreza en el país ejecutan la visión y misionalidad de esta estrategia, a través de actividades de acompañamiento social de profesionales a la población atendida, ejercicio que permite hacer el seguimiento tanto a las evidencias del progreso del sujeto intervenido como al fomento del desarrollo de capitales de carácter social y económico, enunciados en las fuentes como capital financiero, físico, humano, productivo y social.

El segundo frente del elemento constitutivo del EBDH denominado *empoderamiento,* está ligado al alcance de las intervenciones en materia de lucha contra la pobreza en Colombia y se expresa en las categorías de movilidad social y Sistema de Protección Social, con su Subsistema de Promoción Social. El objetivo común de estos programas es concretar los preceptos establecidos en la figura de movilidad social atendiendo a la población con

mayor grado de vulnerabilidad. La intención es desestructurar la pobreza generacional fomentando activamente el acceso y participación de la población en el sistema universal de protección social.

Respecto a las categorías analíticas que surgieron para la referencia de *empoderamiento*, se encuentra que este elemento constitutivo del EBDH, guía las dinámicas de intervención y alcance de los programas, al forjar la necesidad de contemplar espacios y actividades para promover las capacidades de la población parte de estas intervenciones, para a partir de esto generar una transformación sostenible que en ultimas crea inclusión social. Sin embargo, estas actuaciones aún no resultan suficientes debido a que no muestran de manera clara los efectos de estas acciones en el ejercicio de los derechos de la población intervenida, entre otras orientaciones que se dan en el marco referencial del EBDH.

V) Estándares legales de Derechos Humanos.

Por último, para las referencias relacionadas con los *estándares legales de Derechos Humanos*¸ las categorías de análisis identificadas fueron las contenidas en Tabla 3-10.

Tabla 3-10. Categorías de análisis del elemento estándares de DDHH

PANEL	Expresión en las fuentes de PSP Col	Especificidad
ESTANDARES DE DDHH	Acceso a la justicia	
	Enfoque de derechos	Política Nacional Integral de DDHH y DIH Plan Nacional de Acción en DDHH y DIH
	Promoción y garantía de derechos	
	Universalidad	Educación Salud Sistema de protección y promoción social
	Interdependencia	Logros UNIDOS

Fuente: Elaboración propia (2020)

El análisis del elemento del método del PANEL denominado *estándares legales de Derechos Humanos*, presentó dificultades particulares de sistematización y análisis debido a las escasas menciones relacionadas con las orientaciones del EBDH. Motivo por el cual,

a pesar de hallar varias categorías, no resultó sencilla su depuración, en comparación con los demás elementos del PANEL.

Asunto que en sí mismo puede tomarse como resultado gracias a la dispersión de referencias producto de la naturaleza conceptual versátil de dicho elemento.

De este ejercicio se obtiene que, para el tratamiento de los *estándares legales de Derechos Humanos* en las políticas de superación de la pobreza en Colombia durante el periodo 2006 – 2018, se enuncian aspectos tales como, la promoción y garantía de derechos, el acceso a la justicia, principios de universalidad e interdependencia mediante la garantía de acceso a educación, salud y al Sistema de Protección y Promoción Social, bajo la orientación de los planes de acción nacional propuestos para esta materia durante los dos periodos del gobierno de Juan Manuel Santos.

Por consiguiente, de las categorías analíticas que emergieron para los *estándares legales de Derechos Humanos*¸ se identifica que estas son generales para las acciones estatales en estudio, por tanto, ante esta generalidad no es posible hacer una reflexión precisa frente a las dinámicas de este elemento constitutivo del EBDH en las políticas de lucha contra la pobreza del espacio y tiempo definidos para la investigación. No obstante, la única categoría a resaltar es la referente al principio de interdependencia que, en cierta medida, se refleja en el esquema de operación y de seguimiento del programa Estrategia UNIDOS, el cual está condicionado en alcanzar y hacer seguimiento a logros de la intervención, que tienen relación directa con derechos fundamentales. Por las demás categorías, resultan reglas generales y poco concretas para la problemática abordada en la investigación.

Dados los resultados relacionados con el aspecto cualitativo de la codificación de texto aplicada a las *fuentes documentales primarias* elegidas para el estudio, es pertinente cotejar y complementar las observaciones hechas con los resultados de la codificación del aspecto cuantitativo, relacionadas con el exiguo y poco claro tratamiento de algunos de los elementos constitutivos del EBDH a través de la aplicación del método PANEL, para así finalizar el primer momento del tratamiento de los métodos y las fuentes de información denominado *observación inicial*.

3.2.3 Hallazgos preliminares de los resultados de la codificación de texto

Conocidos los productos de la codificación de texto desde los aspectos cuantitativos y cualitativos, esto lleva a deducciones con mayor soporte empírico respecto a los productos y hallazgos encontrados en los mencionados aspectos, sobre los cuales surgen las siguientes afirmaciones, denominadas *hallazgos preliminares de los resultados de la codificación de texto*, que se relacionan en Tabla 3-11 por cada elemento del EBDH.

Tabla 3-11. Hallazgos preliminares de los resultados del análisis de texto por cada elemento EBDH

PANEL	Hallazgo preliminar
Estándares Legales de Derecho Humanos	Se confirma la poca relevancia y claridad en el manejo del elemento *estándares legales de Derecho Humanos* en las fuentes documentales codificadas, aspecto que para la observación final estará guiada por la información suministrada en las entrevistas.
No discriminación	La *no discriminación* es el elemento del método PANEL que se destaca tanto en ambos aspectos tanto cuantitativo como cualitativo, al contar con el mayor número de referencias codificadas por tratarse del elemento para el que más se facilitó la sistematización de sus categorías analíticas y, por ende, su análisis con relación al EBDH y su tratamiento en las políticas de superación de Pobreza en Colombia en los años 2006 a 2018.
Participación	A pesar de que la *participación* es una de las referencias con mayor número de codificaciones, luego de pasar por el análisis cualitativo, el tratamiento de este elemento es disperso y no sigue las orientaciones que propone el EBDH.
Empoderamiento	Las referencias de *empoderamiento* y *rendición de cuentas* como elementos de tratamiento intermedio tanto en el aspecto cuantitativo como en el aspecto cualitativo, al no encerrar el mayor y menor número de referencias codificadas, así como, contemplarse y desarrollarse en diferentes aspectos en las políticas objeto de estudio, siguiendo algunos aspectos del EBDH, también son objeto para guiarse de la información suministrada en las entrevistas.
Rendición de cuentas	

Fuente: Elaboración propia (2020)

3.3 Observación final: análisis final de caso

Descritos el producto y los hallazgos preliminares de la codificación de texto a las *fuentes documentales primarias*, y luego de hacer lectura de estos con la información suministrada en las entrevistas y en las *fuentes documentales secundarias*; en aplicación de las orientaciones del método de triangulación múltiple, se lleva a cabo el segundo momento del tratamiento de los métodos y las fuentes información de *observación final*, en el que para diagnosticar la adopción del EBDH en las políticas de superación de la pobreza en Colombia en el periodo 2006 a 2018, se abordara a partir de dos perspectivas que evidencian las a) *coincidencias* y b) *divergencias* de estas políticas con relación a los cinco

elementos constitutivos de método PANEL del EBDH, reflexiones que permitirán identificar y determinar si estas acciones estatales adoptan o no este enfoque y la manera en la que lo hacen. En la Tabla 3-12 se agrupan las dos perspectivas construidas para al análisis final de caso.

Tabla 3-12. Categorías para el análisis final de estudio de caso

PANEL	Coincidencias entre objeto de estudio y EBDH	Divergencias entre objeto de estudio y EBDH
PARTICIPACIÓN	1. Se tiene el propósito de garantizar la participación. 3. Se contemplan espacios de participación, a través de los componentes de acompañamiento social y bienestar comunitario. 3. Se reconoce la participación como un derecho.	1. La participación es meramente formal y no integral.[49] 2. La participación está orientada a el logro de resultados del programa más no se encuentra centrada en la transformación del sujeto intervenido. 3. No se hace seguimiento, ni han resultado acciones de mejora de las intervenciones, como producto de las acciones que involucran mecanismos de participación. 4. La relación Estado – Ciudadanía es tercerizada por operadores, en el caso de la Estrategia UNIDOS y otros programas de inclusión productiva, perdiendo la trazabilidad de este mecanismo en específico[50].
RENDICIÓN DE CUENTAS	1. Se reconoce como obligación para dar cuenta de las gestiones.[51] 2. Se concibe como una manera de hacer seguimiento de las actividades y planes de acción de los diferentes programas. 3. Se contemplan mecanismos de publicidad para la rendición de cuentas, pero netamente formal.[52] 4. Contempla algunos de los mecanismos de exigibilidad tratados en el EBDH, tales como: judiciales, administrativos y políticos.	1. No se encuentra de manera clara el cómo se presenta y se divulga la información de las actividades y el seguimiento de estas en las intervenciones de lucha contra la pobreza. 2. No se identifica el impacto de los mecanismos de participación ciudadana en la rendición de cuentas. 3. No se desarrolla o se explica el cómo se orienta a la población en su situación de derechos. 4. No se encuentra de manera clara si los sistemas de seguimiento contemplan un componente de derechos.
NO DISCRIMINACIÓN	1. Existe una marcada y firme intensión por cumplir y hacer efectivo el principio de *no discriminación.*	1. Si bien se encuentran estrategias de igualdad social, discriminación positiva, participación y empoderamiento de población en condición de pobreza, no se encuentra un análisis de desigualdades de la información de cada uno de los grupos

[49] Información suministrada en entrevista por contratista ICBF.
[50] Información suministrada en entrevista por el coordinador del grupo de focalización de Prosperidad Social.
[51] Información suministrada en entrevista por Contratista ICBF y coordinador del grupo de focalización de Prosperidad Social.
[52] Información suministrada en entrevista por el coordinador del grupo de focalización de Prosperidad Social.

	2. Se propende por la atención a población con alto grado de discriminación y desigualdad.[53]	que se reconocen como de especial protección constitucional, vulnerabilidad e históricamente discriminados. En otras palabras, no hay una atención diferenciada entre la población en condición de pobreza. 2. La focalización es una suerte de mecanismos de *no discriminación*, al ser el instrumento que pretende llegar a la población con mayor vulnerabilidad, sin embargo, este no llega a niveles más específicos dentro de la misma población.
EMPODERAMIENTO	1. Se procura por la implementación de ejercicios de empoderamiento dirigido a la población en condición de pobreza. 2. Existen espacios y actuaciones para promover *empoderamiento* a la población sujeto de intervención en marco de los programas.	1. El empoderamiento se centra más en el fomento de capacidades de índole económica que social. 2. A pesar de la existencia de espacios sociales para promover capacidades, no se saca provecho para que los participantes sean sujetos activos dentro de las decisiones para su bienestar. 3. El *empoderamiento* se distingue como un cumplimiento de condicionalidades.
ESTANDARES DE DDHH	1. Los derechos fundamentales sirven como guía para la definición de los indicadores y componentes tanto de la medición de la pobreza multidimensional, IPM-Col, como para el esquema de logros del programa Estrategia UNIDOS.[54] 2. En el aspecto conceptual y teórico de planeación y formulación de programas de lucha contra la pobreza existe una orientación de derechos humanos.[55]	1. Si bien los derechos fueron un componente relevante para el diseño del IPM y de la Estrategia UNIDOS, se difumina o se pierde a medida que se avanza en la ejecución de estos mecanismos.[56] 2. No se encuentra de manera clara el tratamiento de los derechos económicos, sociales y culturales - DESC y la normatividad internacional en este ámbito 3. Es el elemento que menos especificidad y tratamiento tiene en las fuentes de información analizadas. 4. No es posible identificar el tratamiento de los a) principios específicos, b) obligaciones generales y c) mecanismos de verificación del contenido de derechos humanos. Tal como lo propone el EBDH.

Fuente: Elaboración propia (2020)

[53] Información suministrada en entrevista por funcionario de UARIV.
[54] Información suministrada en entrevistas por coordinador del grupo de gestión de la oferta de Prosperidad Social y funcionario de UARIV.
[55] Información suministrada en entrevistas por coordinador del grupo de gestión de la oferta de Prosperidad Social.
[56] Información suministrada en entrevistas por coordinador del grupo de gestión de la oferta de Prosperidad Social.

Expuesto el panorama que deja el análisis de las perspectivas de *coincidencias* y *divergencias*, se encuentra que las acciones estatales de lucha contra la pobreza en Colombia durante el periodo 2006 - 2018 no adoptan, sino guardan una orientación del EBDH, y la manera en la que se da esta disposición es a través del tratamiento que se le ha dado a cada uno de los cinco elementos constitutivos del enfoque, como se procederá a reseñar en la tabla 3-13.

Tabla 3-13. Orientaciones identificadas en las fuentes de información analizadas

PANEL	Orientaciones generales identificadas en las fuentes de información
PARTICIPACIÓN	1. La participación en las dinámicas de las políticas de superación de la pobreza en Colombia emergen de manera espontánea y no como un propósito en el diseño de esta. Por tanto, su rol es secundario en la formulación y rediseño de las intervenciones. 2. Se encuentra configurada la forma de participación propuesta desde el tipo de planificación pública Neoliberal-incrementalista; «*La sociedad es concebida como una sumatoria de micro unidades sociales que sólo participan aportando información y asumiendo responsabilidades inmediatas en la ejecución de las políticas que el Estado define e inciden directamente sobre su propia suerte*». (Giménez & Valente, 2010, p. 70) 3. La participación se concibe como la manera en la que el grupo de valor definido para las intervenciones hace parte de los programas, en el que es frecuente encontrar como grupo de valor la familia y/u hogar. Por lo anterior, el involucramiento de la población en condición de pobreza en estrategias de superación de su condición guarda criterios de unión que se extiende al grupo familiar, lo que genera mayor participación. 4. Se procura por mecanismos de participación efectivos y flexibles para población étnica (consulta previa) 5. La participación de la población está condicionada en ser parte del programa o intervención, de lo contrario no se identifican espacios de participación claros para la población no intervenida y/o focalizada en las estrategias.
RENDICIÓN DE CUENTAS	1. Se encuentran con recurrencia mecanismos de exigibilidad judicial, administrativo y políticos, a través del control judicial de la Corte Constitucional, las directrices para la Gestión Pública, mediante Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MiPG, y directrices en Planes de Gobierno y políticas nacionales en materia de rendición de cuentas y anticorrupción. 2. Los actores principales de este tipo de actividades son las entidades que lideran las intervenciones[57]. 3. Se propende por los sistemas de seguimiento mediante sistemas de información desde un enfoque por resultados. 4. El seguimiento es solo sobre actores públicos y estatales. 5. El seguimiento de acciones se basa en criterios objetivos sacados de modelos económicos y de control judicial. 6. Este mecanismo es a posteriori o como conclusión de una vigencia.

[57] Información suministrada en entrevista por el coordinador del grupo de focalización de Prosperidad Social.

PANEL	Orientaciones generales identificadas en las fuentes de información
NO DISCRIMINACIÓN	1. Se contemplan mecanismos y marcos conceptuales para propender por la no discriminación. 2. Las intervenciones se han fortalecido en la atención de grupos étnicos, primera infancia, niñez y mujeres. 3. Para Colombia la población en condición de desplazamiento hace parte del cumplimiento del principio de no discriminación. 4. El cierre de brechas urbano - rural, en desigualdad económica y multidimensional también es otra bandera de la no discriminación.
EMPODERAMIENTO	1. El empoderamiento es uno de los elementos que más involucran las estrategias de superación de la pobreza, pero con orientaciones más hacia lo económico que en lo social, y en especial el de derechos. 2. Los ejercicios de empoderamiento se orientan al fomento de capitales de tipo económico, mediante la productividad, más que en lo social. 3. La creación de espacios y componentes de reunión social y comunitario, como parte de uno de los componentes de las intervenciones, se consideran actividades que fortalecen el empoderamiento. 4. El empoderamiento es considerado un elemento necesario para la movilidad social. 5. Las condicionalidades que se plantean en las diferentes intervenciones en cierta medida contribuyen al empoderamiento de la población intervenida.
ESTANDARES DE DDHH	1. Se procura por un ejercicio universal, integral y progresivo de unos derechos específicos, salud y educación. 2. Se contempla un Enfoque de Derechos dentro de una Política de Gobierno de turno, de tratamiento aislado y no articulado con la erradicación de la pobreza. 3. Lo promoción y garantía de derechos humanos se orienta hacia una libertad negativa, la de limitar acciones para proteger derechos, más que en acciones de hacer. Esto como consecuencia del conflicto armado del país.

Fuente: Elaboración propia (2020)

Con todo esto, se evidencia que las políticas de superación de pobreza en Colombia para el periodo 2006 a 2018, no adoptan las disposiciones del EBDH, pero muestran una orientación hacia los cinco principios transversales de manera aislada y poco comprometida con los preceptos y responsabilidades relativos a los derechos humanos. Lo que lleva a la imperiosa necesidad de promover ejercicios como el que aquí se presenta, para potenciar y complementar los aspectos identificados, así como, para sensibilizar y buscar que los hacedores de políticas públicas reconozcan que el EBDH se está abordando apenas de manera tangencial en ese sentido. La intención es lograr la incorporación del modelo de desarrollo basado en derechos humanos en la elaboración de políticas de índole social.

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1 Conclusiones

Luego del recorrido por la descripción y definición del marco referencial y de acción EBDH, el desarrollo del objeto de estudio, a través de las políticas de superación de la pobreza en Colombia del periodo 2006 a 2018, y la exposición del análisis de caso, se presentan las siguientes reflexiones como preámbulo de las conclusiones generales del ejercicio diagnóstico.

El EBDH supone ser un prometedor marco conceptual y de acción de políticas de desarrollo, pues establece y encauza a las definiciones normativas y operacionales del contenido de los instrumentos nacionales (constituciones) e internacionales (convenios, pactos, declaraciones) de derechos humanos. Que puede resultar una completa guía alternativa respecto a los enfoques convencionalmente utilizados en la programación del desarrollo, que como señalan Claudia Giménez y Xavier Valente (2010) “establecen criterios homogéneos de atención frente a realidades heterogéneas que se ocultan tras indicadores agregados nacionales” (p. 52), circunstancia que limita el análisis de las particularidades de los grupos poblacionales más vulnerables.

Por tanto, dicho enfoque, a pesar de sus detractores, puede ser tomado como marco de referencia complementario a las políticas de desarrollo en especial, porque funciona bajo el ideal de exigir al Estado la garantía y disfrute de los derechos de la población con mayor grado de vulnerabilidad, conciliándolos con los desafíos sociopolíticos, técnicos y prácticos (Giménez & Valente, 2010) presentes generalmente en la elaboración de políticas públicas de carácter social.

Políticas de lucha contra la pobreza que, de acuerdo con los estudios recientes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017), deberían considerar a la condición de pobreza como "*una violación generalizada a todos los derechos humanos, tanto civiles y políticos como sociales, económicos y culturales*" (p. 9).

Las políticas de superación de la pobreza en Colombia para el periodo 2006 a 2018 están supeditadas al cumplimento del proyecto neoliberal, oficializado en la última década del siglo XX, con la Constitución Política de 1991, modelo de desarrollo que tiene al libre mercado y al Estado Social de Derecho entre sus diversas caras; y es bajo esta orientación que la población pobre se convierte en uno de los sectores poblacionales objetivo de las intervenciones sociales, pues se consideran como los afectados por los cambios económicos que las dinámicas del mercado no lograron acoger.

De esta manera, para el periodo analizado se encuentra que las políticas de lucha contra la pobreza comprenden un esquema de intervención basado en los enfoques de promoción social, de "red", territorial y poblacional, orientados por lineamientos de operación e instrumentos bajo las figuras de focalización, Sisbén, mesa de pobreza, tablero de control y mediciones oficiales de pobreza monetaria y multidimensional.

Gracias a la aplicación de métodos y técnicas de investigación cualitativa, resulta posible obtener un análisis consistente, sistemático, lógico y profundo sobre el comportamiento de los principios transversales del EBDH a través del método PANEL, sobre las fuentes de información (primarias, secundarias y entrevistas) definidas como las que involucran y describen las acciones estatales de lucha contra la pobreza entre los años 2006 – 2018, desde un aspecto cuantitativo y cualitativo.

Así se obtiene como resultado diagnóstico, que las políticas no adoptan, pero tienden a orientarse hacia los elementos y preceptos que dispone el EBDH de manera incipiente y poco articulada, asunto que pone de relieve la necesidad imperativa de divulgar, reconocer, explorar y apropiar el EBDH en las políticas que tengan como finalidad el logro de desarrollo a población en condición de pobreza, en pro de responder de forma integral y efectiva a dicha problemática social.

Como respuesta a los hallazgos y a la descripción del EBDH y las políticas de lucha contra la pobreza en Colombia entre los años 2006 – 2018, se presentan cinco conclusiones generales para la investigación.

La primera conclusión está relacionada con el significativo número de referencias de los elementos del método PANEL codificadas en el tipo documental *Plan Nacional de Desarrollo – PND*, considerado como un instrumento de carácter general, por su contenido y lineamientos meramente enunciativos, razón por la que, se requiere analizar de forma detallada otros documentos específicos tales como *CONPES*, *evaluaciones de impacto* e *informes de rendición de cuentas* y *técnicos*¸ para hacer un seguimiento adecuado a la manera en que se ejecuta lo que allí se consigna.

Documentos que fueron analizados en la codificación de texto adelantada para el análisis de las fuentes documentales, que arrojó como resultado a destacar que, existe una marcada disminución en la mención de los elementos constitutivos del método PANEL y por ende a lo que concierne a la promoción, garantía y respeto a los derechos humanos, como clara evidencia de la amplia brecha existente entre la retórica oficial y el ejercicio de derechos.

Otra forma de evidenciar dicha brecha, entre lo que se formula y lo que se ejecuta en materia de derechos humanos, es el tratamiento de estas responsabilidades a través de una iniciativa de gobierno denominada Política Nacional Integral y Plan Nacional de Derechos Humanos y Derecho internacional Humanitario, que resulta insuficiente para cumplir el propósito de alcance del EBDH, ya que no basta con plantear políticas especializadas en derechos humanos de manera aislada, se hace imperativa su incorporación articulada a otras políticas que pretendan atender problemas públicos, en especial aquellas dirigidas a la población en condición de pobreza y vulnerabilidad.

Es aquí donde el EBDH juega un papel relevante para la elaboración tanto de políticas públicas en general, como de políticas de desarrollo en específico a nivel nacional, ya que puede servir como guía respecto a la manera en que las obligaciones de derechos humanos puedan extenderse a los diferentes ámbitos que estas acciones estatales pretenden atender.

La segunda conclusión general recae sobre la percepción que deja el análisis de las políticas de superación de la pobreza en Colombia, y que corresponde a una manifiesta tendencia a seguir la concepción economicista de la pobreza y de las políticas sociales, a pesar de los avances en el reconocimiento de la pobreza como un fenómeno multidimensional.

Esto en parte responde al legado dejado por los compromisos nacionales e internacionales dados en la década de los noventa, producto del proyecto neoliberal, del que se parte de la lógica del mercado y prepondera sobre los derechos y el ámbito social de los pueblos. Suceso que perpetúa el análisis del fenómeno de la pobreza como una privación de bienes materiales y de ingresos que debe atenderse de manera inmediata y cortoplacista mediante políticas sociales, que, si bien tienen como propósito dirigirse a población vulnerable, son concebidas como un mecanismo que contribuye a la incorporación de este grupo poblacional al mercado (Giménez & Valente, 2010; Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile, 2018).

En un escenario que vuelve a poner de presente la necesidad de incorporar el EBDH a las acciones de desarrollo oficiales, como una alternativa complementaria y que contribuiría a la reorientación que las intervenciones en materia erradicación de la pobreza exigen.

En línea con la idea anterior, surge la tercera conclusión general, que corresponde a que las políticas de superación de la pobreza en Colombia sigan estando sujetas a las proyecciones y propuestas de los gobiernos de turno, tal y como lo muestran los resultados del aspecto cuantitativo de la codificación de texto de las fuentes documentales analizadas, donde se muestra variaciones dadas en el conteo de referencias para los años de finalización de vigencias de los periodos presidenciales. Sumada a los diferentes cambios institucionales y de rediseño de los programas, que en su gran mayoría no responden a los hallazgos de las evaluaciones de impacto sino a los cambios de administración, reflexión suministrada en las entrevistas realizadas.

Los constantes cambios en la elaboración de políticas de superación de la pobreza en Colombia, en su gran mayoría provenientes de decisiones de gobiernos de turno, limitan la posibilidad de consolidar los enfoques sociales ya establecidos y los que se pudieran incorporar, situación que constituye un obstáculo para involucrar el EBDH.

La cuarta conclusión general se centra en el mensaje de resistencia a la incorporación de la lógica de derechos humanos que propone el EBDH en las estrategias de lucha contra la pobreza, condición que se puede dar, en parte, por la causa que motiva la reflexión hecha por Luis Eduardo Murcia (2012) respecto a que los hacedores y colaboradores de las políticas públicas contemplen a los derechos humanos como mecanismo coercitivo relacionado con el seguimiento de obligaciones y no como una herramienta útil para el

avance social , tal vez porque se toma como limitante para decisiones que van en contravía a estas prerrogativas.

De la información suministrada en las entrevistas realizadas se encuentra que, otra de las razones que justifican la no incorporación de los derechos humanos en las políticas de lucha contra la pobreza en Colombia, es el nivel de complejidad que encierra su comprensión e implementación, ya que, si bien son enunciados en diferentes instrumentos de dichas políticas, la lectura que se hace de ellos va perdiendo claridad a medida que se avanza en instancias de implementación. Sumado a que ya existen mecanismos y herramientas analíticas de corte cuantitativo, como mediciones, índices y modelos, que abordan problemáticas sociales. Reflexión oportuna para presentar la quinta y última conclusión general de la investigación, correspondiente al aporte del EBDH a la elaboración de políticas públicas y estudios de desarrollo y pobreza.

Conclusión que deviene de la controversia que suscita el discurso de los derechos humanos en los campos de la gestión pública y la academia, por considerarlo un tema sobre estudiado que pareciera darse por sentado en toda actuación política estatal dirigida a la población. Pero es en este punto donde el EBDH se presenta como un marco de análisis que pone en evidencia la problemática de apropiación de derechos en espacios distintos de aquellos en los que se busca su defensa y protección, haciendo de su difusión y propósitos aspectos ineludibles en áreas como la programación para el desarrollo. Propuesta que lleva a contemplar marcos de análisis complementarios a la solución de problemáticas sociales, como la pobreza.

Bajo esta lógica, el aporte del EBDH a la elaboración de políticas públicas implica la transformación de las nociones que se tienen de lo público, la gestión pública, y hasta el mismo concepto de políticas públicas (Giménez & Valente, 2010), al poner en el centro de acción al individuo y a la sociedad, como un fin y no un medio para el logro del bienestar general, y para esto se requiere un análisis de causas y no solo de hechos para así llegar con soluciones integrales, pertinentes, efectivas y sostenibles a la población que más lo necesita.

El aporte que el EBDH hace sobre los estudios de desarrollo y pobreza, resulta ambicioso, ya que este marco referencial proporciona una visión que va más allá de lo cuantitativo e invita a salir de esa zona de confort en la que se suelen ubicar los estudios de desarrollo,

especialmente a los relacionados con pobreza, pues le apuesta a la identificación de causas de la problemática (Arce, 2019) a través de análisis cualitativos, que incorporen los derechos humanos, complementando y potenciando el trabajo que hacen disciplinas como la economía y la estadística en este ámbito.

Fruto del diagnóstico que se llevó a cabo para establecer si las políticas de superación de la pobreza en Colombia entre los años 2006 y 2018 adoptan el Enfoque Basado en Derechos Humanos - EBDH, se puede concluir que, las acciones públicas no han adoptado los parámetros del EBDH pero si se orientan de manera somera de acuerdo con los elementos que integran dicho enfoque, debido que la enunciación y tratamiento de los principios transversales de: participación, rendición de cuentas, no discriminación, empoderamiento y estándares legales de Derechos Humanos, no responden a los preceptos que se han definido dentro del marco referencias y de acción de desarrollo basado en los derechos humanos. Resultado que además de mostrar el cumplimiento o no del EBDH en cuanto a políticas de desarrollo, como es el caso de la lucha contra la pobreza en Colombia, también permite visibilizar la imperiosa necesidad de avanzar en la elaboración de políticas sociales basadas en la obligación del Estado de garantizar el disfrute del derecho al desarrollo desde una visión integral, holística y sostenible; así como, a esclarecer las condiciones para enfrentar los desafíos sociopolíticos, técnicos y prácticos que presenta la elaboración de políticas de desarrollo desde la lógica de derechos.

4.2 Recomendaciones

Expuestos los preceptos generales del EBDH, presentados en capítulo I y testeado en un diseño metodológico tipo piloto, capitulo III, para verificar la adopción o no de este en políticas de superación de la pobreza en Colombia en el periodo 2006 – 2018, se encuentra que la manera en la que podría incorporarse está determinada por la voluntad política traducida en directrices gubernamentales y en acciones estatales que promuevan la exploración, conocimiento y posterior adopción del enfoque, en el que la aproximación inicial estaría orientada en la verificación de los principios transversales del EBDH (PANEL) en las acciones estatales que pretenda dar solución a un problema público, como se puede presentar con el fenómeno de la pobreza.

La verificación de los principios transversales del EBDH (PANEL) contribuye no solo a revisar el estado de cosas de una acción pública en materia de derechos humanos, sino también en identificar de manera pertinente qué derechos, dentro del amplio listado incorporado en los instrumentos normativos, serían los de inmediata intervención, dado a que bajo la apuesta de poner en un mismo marco decisional a los diferentes actores intervinientes en acciones de desarrollo, que para este caso son los actores de derechos, deberes y responsabilidad, permite una planeación consensuada y una análisis de causas profunda y pertinente.

Con todo, retomando la reflexión de Carlos Alza (2014) sobre las implicaciones generales de la adopción del EBDH en políticas públicas, estas se replantearían en los aspectos de: planeación de la destinación de los recursos, formulación, ejecución y seguimiento de las políticas, planes, programas y proyectos, y fomento de capacidades, actividades que no estaría dirigidas y planeadas por un solo actor sino por los diferentes sujetos involucrados en la actuación, entre los cuales van a jugar un rol central la población con mayor marginalidad, exclusión y desventaja.

Y es así como a partir de esta recomendación general sobre la adopción del EBDH en acciones estatales, surgen las siguientes acciones de mejora, a modo de recomendaciones específicas a los hacedores de políticas de superación de la pobreza en Colombia, las cuales se hacen para cada uno de los principios transversales del EBDH como producto de los hallazgos identificados en el ejercicio de análisis de caso, como se procederán a relacionar en la Tabla 3-14.

Tabla 3-14. Acciones de mejora por cada elemento PANEL para las políticas de lucha contra la pobreza en Colombia

PANEL	Acciones de mejora
PARTICIPACIÓN	1. Aprovechar los espacios y las capacidades que se han fortalecido mediante los componentes comunitarios de los programas de superación de la pobreza para potencializar la participación que propone el EBDH.
RENDICIÓN DE CUENTAS	1. Fortalecer y normalizar los mecanismos de exigibilidad existentes, en el que se contemplen los mecanismos cuasi-judiciales, a parte de los judiciales, administrativos y políticos. 2. Apostar por un diseño de estrategias encaminadas a involucrar cada vez a la ciudadanía en los ejercicios de rendición de cuentas, para no solo generar impacto en este ejercicio sino también en la acción estatal como tal. 3. Aprovechar el mecanismo de rendición de cuentas para la promoción y ejercicio de derechos a la población. 4. Complementar el convencional mecanismo de rendición de cuentas con uno de índole social que involucre ejercicios como: formularios de calificación por los ciudadanos, auditorías sociales y sistemas presupuestarios participativos (OACNUDH, 2012, p. 38). 5. Aprovechar el capital humano y social logrado en la población atendida por los programas para que participen como sujetos de la población civil en los mecanismos de rendición de cuentas.
NO DISCRIMINACIÓN	1. La información cruzada y desagregada de población en condición de pobreza permitirá un análisis específico de desigualdades para un intervención pertinente, efectiva y eficiente; además permitirá el hallazgo de causas y no solo de hechos que llevan a este tipo de situaciones de desigualdad y en general de problemáticas sociales. 2. Potencializar el tratamiento que se tiene de la no discriminación a través de los mecanismos existentes y el amplio y detallado conocimiento de los grupos de población en condición de pobreza que podría ser objeto de discriminación.
EMPODERAMIENTO	1. Contemplar escenarios donde la población intervenida pueda ser participe en los siguientes aspectos: a) análisis de sus necesidades, b) establecimiento de medios para satisfacer sus necesidades y c) fortalecimiento de sus capacidades para exigir el respeto de sus derechos a los titulares de deberes (CNCDH, 2018, p. 10). 2. Sacar provecho de las capacidades adquiridas por la población intervenida en las estrategias para poder llegar a otros nodos de población también en condición de pobreza y vulnerabilidad.
ESTANDARES DE DDHH	1. Apostar por la incorporación de análisis del contenido de los informes de seguimiento de tratados de DDHH, en específico los que involucren a los DESC, para la revisión y seguimiento de intervenciones de superación de la pobreza, esto contribuiría al análisis de causas a través de las recomendaciones que se hacen por cada Estado. 2. Desarrollar un esquema para el tratamiento de los a) principios específicos, b) obligaciones generales y c) mecanismos de verificación del contenido de derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia (2020)

A. Anexo: Fuentes documentales primarias

Relación de fuentes documentales primarias escogidas para el ejercicio investigativo y que fueron cargadas como recursos para el análisis documental de codificación de texto en el software NVivo versión 12.

TIPO DE FUENTE	No.	NOMBRE FUENTE	FECHA PUBLICACIÓN	AUTOR
CONPES	1	CONPES Social 100. Lineamiento para la focalización del gasto social público	junio de 2006	DNP
	2	CONPES Social 102. Red de protección social contra la extrema pobreza	septiembre de 2006	DNP
	3	CONPES 3616. Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento	abril de 2009	DNP
	4	CONPES Social 140. Modificación CONPES 91 del 14 de junio de 2005: "Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivo de Desarrollo del Milenio - 2015"	marzo de 2011	DNP
	5	CONPES Social 150. Metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia	mayo de 2012	DNP
	6	CONPES 173. Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes	julio de 2014	DNP
	7	CONPES 3877. Declaración de importancia estratégica del Sistema de Identificación de potenciales beneficiarios (Sisbén IV)	diciembre de 2016	DNP
	8	CONPES 3918. Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia	marzo de 2018	DNP
EVALUACIÓN DE IMPACTO	9	Evaluación del programa Familias en Acción. Piloto centros urbanos	noviembre de 2007	DNP
	10	Evaluación de la gestión y operación de la prueba piloto de la Red de protección social para la superación de la pobreza extrema Red JUNTOS	diciembre de 2008	Econometría Consultores
	11	Evaluación de la prueba piloto JUNTOS - Red de protección social para la superación de la pobreza extrema	diciembre de 2008	Unidad de soporte de planeación y seguimiento de JUNTOS - Presidencia de la República
	12	Programa Familias en Acción: Impactos en capital humano y evaluación beneficio costo del programa	enero de 2008	DNP, SINERGIA, Acción Social, BID, BM
	13	Subprograma Jóvenes en Acción: Consultoría para la evaluación de impacto del subprograma Jóvenes en Acción	octubre de 2008	DNP, SINERGIA, Acción Social
	14	Evaluación de la gestión y la operación de la bancarización a través del programa Familias en Acción	marzo de 2010	Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico - CEDE

				Universidad de los Andes
	15	Evaluación de operaciones Familias en Acción población indígena	sin mes 2010	DNP, Acción Social, Centro Nacional de Consultoría - CNC
	16	Evaluación ejecutiva. Programa generación de ingresos: Mujeres Ahorradoras en Acción, Capitalización microempresarial de minicadenas productivas y sociales, recuperación de activos improductivos	sin mes 2010	Guillermo A. Casabuenas Diaz - Consultor
	17	Evaluación de impacto de UNIDOS - Red de protección social para la superación de la pobreza extrema. Informe de evaluación para la población en situación de desplazamiento y población focalizada con Sisbén	enero de 2012	Econometría Consultores, IFS, Fedesarrollo, SEI S.A.
	18	Impactos de largo plazo del programa Familias en Acción en municipios de menos de 100 mil habitantes en los aspectos claves del desarrollo del capital humano	junio de 2012	Unión Temporal Econometría S.A - SEI S.A con la asesoría del IFS
	19	Evaluación de operaciones y resultados que permita determinar oportunidades de mejora entre el diseño y la ejecución del programa Jóvenes en Acción	junio de 2014	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
	20	Informe de la evaluación de impacto del programa Jóvenes en Acción. Producto 6. Realizar el diseño y ejecución de la evaluación de impacto del programa Jóvenes en Acción	noviembre de 2017	Unión Temporal Econometría S.A - SEI S.A.
INFORMES TÉCNICOS	21	De la asistencia social a la promoción. Hacia un Sistema de Promoción Social	sin mes 2007	DNP
	22	Pobreza y desigualdad en Colombia. Diagnóstico y estrategias	sin mes 2007	Hugo López Castaño, Jairo Nuñez Mendez
	23	El nuevo reto: la lucha coordinada contra la pobreza extrema en Colombia	febrero de 2010	Acción Social, Coordinación Nacional de JUNTOS
	24	Avances y retos de la Política Social en Colombia	septiembre de 2012	DNP
	25	Mediciones de pobreza en Colombia Logros Red Unidos	enero de 2012	Fedesarrollo
	26	Rediseño del programa Más Familias en Acción. Documentos operativo técnico DOT No. 1	mayo de 2013	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, DNP
	27	Manual Operativo de la estrategia Red UNIDOS. Nueva operación	noviembre de 2015	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, ANSPE
	28	Sistema de protección social en Colombia	abril de 2015	Olga Lucia Acosta, Nohora Forero Ramirez, Renata Pardo Pinzón, CEPAL
	29	Modelo de gestión para la superación de la pobreza rural en las zonas priorizadas para el posconflicto	junio de 2016	Ramírez, J. M., Angulo, R., Castañeda, A., Cavalli, G., & Vargas, C. Fedesarrollo
	30	Diseño de la política de Promoción Social y lineamientos para su correcta implementación	junio de 2018	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
NORMAS	31	Decreto 4416 de 2004. Por el cual se crea la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad	diciembre de 2004	Presidencia de la República, DNP
	32	Decreto 4816 de 2008. Por el cual se reglamente el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007. Sisbén	diciembre de 2008	Presidencia de la República, DNP

	33	Decreto 4155 de 2011. Por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y se fija su objetivo y estructura.	noviembre de 2011	Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Administrativo de la Función Pública
	34	Ley 1532 de 2012. Por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción	junio de 2012	Congreso de la República de Colombia
	35	Ley 1785 de 2016. por medio de la cual se establece la red para la superación de la pobreza extrema – Red Unidos y se dictan otras disposiciones	junio de 2016	Congreso de la República de Colombia
PND	36	Ley 1151 de 2007. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.	julio de 2007	Congreso de la República de Colombia
	37	Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos. Tomo I	junio de 2007	DNP
	38	Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos. Tomo II	junio de 2007	DNP
	39	Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014	junio de 2011	Congreso de la República de Colombia
	40	Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos. Tomo I	sin mes 2001	DNP
	41	Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos. Tomo II	sin mes 2001	DNP
	42	Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 “Todos por un nuevo país”.	junio de 2015	Congreso de la República de Colombia
	43	Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 “Todos por un nuevo país”	sin mes 2015	DNP
RENDICIÓN DE CUENTAS	44	Informe final audiencia pública de rendición de cuentas Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación - SISR	diciembre de 2012	SISR
	45	Informe de gestión 2013. Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación. Audiencia pública de rendición de cuentas	enero de 2014	SISR
	46	Informe de gestión 2014. Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación. Audiencia pública de rendición de cuentas	febrero de 2015	SISR
	47	Informe final audiencia pública de rendición de cuentas Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación - SISR 2015	mayo de 2016	SISR
	48	Rendición de cuentas Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación 2016	sin fecha	SISR
	49	Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación. Rendición de cuenta vigencia 2017	mayo de 2018	SISR
	50	Audiencia de rendición de cuentas Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación 2018	sin mes 2019	SISR

Fuente: Elaboración propia (2020)

B. Anexo: Guía entrevistas

Presentación y objetivos de la sesión.

En el marco del trabajo de investigación para optar al título de Maestría en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia, se tiene como propósito adelantar entrevistas semiestructuradas a los colaboradores en temas relacionados con políticas que involucren el tratamiento del fenómeno de la pobreza y actividades para su superación en Colombia, desde una perspectiva nacional e internacional (organizaciones multilaterales), esto con el objeto de conversar sobre las experiencias y aprendizajes adquiridos en el estudio y puesta en práctica de acciones de este núcleo temático.

De antemano, agradezco haber aceptado esta invitación para oír sus opiniones. Aquí no hay respuestas correctas o incorrectas, todos los comentarios son válidos.

Por lo anterior, se pone de presente que el objetivo de esta entrevista será conocer opiniones, reflexiones, análisis y experiencias que se presentaron en la participación de estudios y elaboración de políticas[58] de Estado orientadas a la superación de la pobreza en Colombia entre los años 2006 a 2018, desde una perspectiva nacional e internacional.

De esta manera, se espera dar respuesta a los siguientes temas: i) elementos de participación ciudadana, territorial y de actores involucrados, ii) mecanismos de rendición de cuentas, iii) ejercicios de no discriminación, iv) implementación de mecanismos de empoderamiento y v) la relación de las acciones de superación de la pobreza en Colombia con estándares legales de Derechos Humanos; todo esto para contar con insumos idóneos para un diagnóstico institucional y general de política pública para la superación de condiciones de pobreza en Colombia en el periodo delimitado.

[58] Con el término «elaboración de políticas» se abarcan todas las fases del ciclo de la política pública y no sólo la formulación (Giménez & Valente, 2010 p 52)

PREGUNTAS DE CONTEXTUALIZACIÓN
Me puede contar un poco sobre su formación académica y experiencia profesional en general y en específico sobre su participación en estudios y/o ejecución de políticas/estrategias de superación de la pobreza en Colombia o a nivel internacional. ¿En qué año o años/tiempo está o estuvo desempeñando la actividad?
MÓDULO I: PARTICIPACIÓN ciudadana, territorial y de actores involucrados
Desde su experiencia y conocimiento ¿Cómo se contempla la participación en las estrategias de superación de la pobreza en Colombia, en las que ha colaborado?
¿Qué tipo de escenarios de participación se han contemplado o existen en las políticas de superación de la pobreza en Colombia, en las que ha colaborado? ¿Han generado impactos para los sujetos intervenidos y para el rediseño o acciones de mejora de las políticas?
Desde su experiencia y conocimiento ¿Existen lineamientos que promuevan la participación de población en condición de pobreza para la toma de decisiones?
¿Considera que dentro de las políticas de lucha contra la pobreza en Colombia ha cambiado o dado un giro el concepto de participación? ¿De cuánto tiempo se estaría hablando?
MÓDULO II: RENDICIÓN DE CUENTAS
Desde su experiencia y conocimiento en estrategias de superación de la pobreza ¿Qué mecanismos de rendición de cuentas se contemplan en estas estrategias?
¿De qué manera participa la ciudadanía en las actividades de rendición de cuentas en estrategias de superación de la pobreza?
¿Qué herramientas institucionales se podrían considerar como un mecanismo de rendición de cuentas? ¿Qué tan efectivas y útiles ha sido para elaborar políticas de superación de la pobreza en Colombia?
Desde su conocimiento y experiencia ¿Considera que dentro de las estrategias de superación de la pobreza en Colombia se contemplan mecanismos de exigibilidad: a) judicial, b) cuasi-judiciales (defensorías del pueblo), c) administrativos (evaluaciones de impacto, políticas, planes y programas de derechos humanos) y/ o d) políticos? De conocerlos explicar en qué medida se han llevado a cabo.
MÓDULO III: NO DISCRIMINACIÓN
Desde su conocimiento y experiencia ¿Existen intervenciones diferenciadas entre la población en condición de pobreza? ¿Cuáles?
En los ejercicios de focalización o determinación de población sujeto de atención de las estrategias de superación de la pobreza ¿se hace una clasificación de vulnerabilidad dentro de la misma población en condición de pobreza? ¿Se hace un análisis cruzado dentro de la población focalizada en situación de pobreza?
¿Se hacen análisis de desigualdades para determinar las intervenciones de lucha contra la pobreza? ¿De qué forma las políticas contemplan y plantea el abordaje de desigualdades específicas, por ejemplo, territoriales, de género, etnia, identidad sexual, ubicación geográfica, discapacidad, grupos etarios, edad etc.?
¿Se contemplan enfoques como marcos para comprender la situación de pobreza?
MÓDULO IV: EMPODERAMIENTO
¿Cómo es el manejo de acciones de empoderamiento en las estrategias de superación de la pobreza en Colombia?

¿La población intervenida en estrategias de superación de la pobreza participa en aspectos como: análisis de necesidades, establecimiento de medios para satisfacer sus necesidades y/o en fortalecimiento de sus capacidades?
¿Considera que las acciones de empoderamiento que facilitan las intervenciones han generado impactos para la mejora o rediseño de los programas de superación de la pobreza y en general para la superación de la condición de vulnerabilidad de la población?
MÓDULO V: RELACIÓN CON ESTANDARES LEGALES DE DERECHOS HUMANOS - DDHH
¿De qué manera los instrumentos internacionales de Derechos Humanos inciden en las políticas, los planes, programas o proyectos de superación de la pobreza en Colombia?
¿Las políticas, los planes, programas o proyectos de superación de la pobreza en Colombia se orientan en instrumentos internacionales de DDHH? por ejemplo: un informe de DDHH, seguimiento DESC.
Dentro de las acciones de superación de la pobreza en Colombia ¿Se definen objetivos en términos de derechos específicos? (Sí o no, ¿cuáles?)
¿Dentro de las acciones de superación de la pobreza en Colombia se contemplan o se dejan claras obligaciones de respetar, proteger y cumplir Derechos Humanos?
SEGUIMIENTO
Desde su conocimiento y experiencia ¿Considera que las políticas, los planes, programas o proyectos de superación de la pobreza en Colombia tienen como centro la persona y la garantía de sus derechos?
¿Hay cambios en la orientación de las acciones de superación de la pobreza en Colombia en los últimos 20 años o 10 años? ¿Cuáles?
¿Cuáles razones o causas considera estructurales y de fondo de la pobreza en Colombia, diferentes a las que exponen las mediciones y registros administrativos?
CIERRE
¿Hay algo más que no se haya mencionado que les gustaría complementar?

Bibliografía

Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *REVISTA DE LA CEPAL*, 16. http://www.bivipas.unal.edu.co/bitstream/10720/342/1/PS-243-Abramovich_Victor-2006-Abr-270.pdf

Abramovich, V., & Pautassi, L. (2006). *Dilemas actuales en la resolución de la pobreza: El aporte del enfoque de derechos*. 1–40. https://docplayer.es/12280992-Dilemas-actuales-en-la-resolucion-de-la-pobreza-el-aporte-del-enfoque-de-derechos.html

Abramovsky, L., Attanasio, O., Barron, K., Carneiro, P., & Stoye, G. (2016). Challenges to Promoting Social Inclusion of the Extreme Poor: Evidence from a Large-Scale Experiment in Colombia. *Economía Journal*, *Volume 16 Number 2*(Spring 2016), 89–141. https://ideas.repec.org/a/col/000425/014411.html

Acción Ciudadana Frente a la Pobreza. (2019). *ESTUDIO DERECHOS HUMANOS Y POBREZA Políticas públicas frente a la pobreza con la perspectiva de derechos del artículo 1.o constitucional*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/Pobreza_DH_082018.pdf

Acosta, O. L., Forero Ramírez, N., & Pardo, R. (2015). *Sistema de protección social de Colombia: Avances y desafíos*. CEPAL. https://www.cepal.org/es/publicaciones/37882-sistema-proteccion-social-colombia-avances-desafios

Alkire, S., & Santos, M. E. (2010). *Enfoque de NBIy Enfoque de DerechosConceptos y Aplicaciones*. https://docplayer.es/47849665-Enfoque-de-nbi-y-enfoque-de-derechos-conceptos-y-aplicaciones.html

Alza, C. (2014). *El Enfoque basado en Derechos ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?* 51–78. https://www.upf.edu/https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/res/dhpp_pdf/DHPP_Manual_v3.51-78.pdf_-alfa/materiales/res/dhpp_pdf/DHPP_Manual_v3.51-78.pdf

Angulo, R. (2016). *From Multidimensional Poverty Measurement to Multisector Public Policy for Poverty Reduction: Lessons from the Colombian Case*. https://ophi.org.uk/from-multidimensional-poverty-measurement-to-multisector-public-policy-for-poverty-reduction-lessons-from-the-colombian-case/

Angulo, R., & Gómez, N. (2014). *Inclusión social e inclusión productiva de los beneficiarios del programa Más Familias en Acción Estudio de caso de Colombia*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe Seminario Regional. https://catalog.ihsn.org/index.php/citations/30739

Angulo, R., & Zavaleta, D. (2016, octubre 14). *Mesa Transversal y Tablero de Control para la reducción de la pobreza en Colombia*. https://mppn.org/es/mesa-transversal-tablero-control-reduccion-pobreza-colombia/

Banco Mundial. (2020). *Pobreza: Panorama general* [Text/HTML]. World Bank. https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview

Benavides, M. O., & Gómez-Restrepo, C. (2005). Métodos en investigación cualitativa: Triangulación. *Revista Colombiana de Psiquiatría*, *1*, 7. http://www.scielo.org.co/pdf/rcp/v34n1/v34n1a08.pdf

Berraondo, M., & Martínez, A. (2011). *La integración del Enfoque Basado En Derechos Humanos en las prácticas cotidianas: Repensar hoy y hablar del mañana*. IPES. http://biblioteca.hegoa.ehu.es/registros/18847

Bonilla-García, M. Á., & López-Suárez, A. D. (2016). Ejemplificación del proceso metodológico de la teoría fundamentada. *Cinta de moebio*, *57*, 305–315. https://doi.org/10.4067/S0717-554X2016000300006

Canal Audiovisual UNIA. (2015, octubre 29). *Elena de Luis Romero. Una aproximación teórica al EBDH en la Accion Humanitaria: Del enfoque de Necesidades al de DD.HH.* https://vimeo.com/144554040

CEPAL. (2016). *Desarrollo social inclusivo: Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. CEPAL. https://www.cepal.org/es/publicaciones/39100-desarrollo-social-inclusivo-nueva-generacion-politicas-superar-la-pobreza

CEPAL. (2017). *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*. CEPAL. https://www.cepal.org/es/publicaciones/42209-brechas-ejes-desafios-vinculo-lo-social-lo-productivo

CIDH. (2017). *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*. CIDH.

CNCDH. (2018). *Statement of opinion "For a human rights-based approach"*. https://www.cncdh.fr/sites/default/files/180703_opinion_for_a_human_rights-based_approach_.pdf

Congreso de la República de Colombia. Ley 1151 de 2007: Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Pub. L. No. Ley 1151 de 2007. Recuperado el 21 de octubre de 2020, de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=25932

Constantino Caycho, R. A. (2017). *La otra consulta: El derecho a la consulta de las personas con discapacidad*. http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/10041/CONSTANTINO_CAYCHO_RENATO_OTRA_CONSULTA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Constitución Política de la República de Colombia. (1991). http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

DANE. (2017). *Boletín Técnico Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2016*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_16.pdf

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. (s/f). *Habilidades para la Vida*. Prosperidad Social. Recuperado el 17 de octubre de 2020, de http://hpv.prosperidadsocial.gov.co/

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. (2018). *Diseño de la política de Promoción Social y lineamientos para su correcta implementación*.

Dinero. (2020, julio 24). Pobreza extrema subiría en Colombia al 14,3% en 2020, según Cepal. *Pobreza extrema en Colombia en 2020 Cepal estima que subirá*. http://www.dinero.com/economia/articulo/pobreza-extrema-en-colombia-en-2020-cepal-estima-que-subira/293574

DNP. (1994). *CONPES Social 22: Focalización del gasto social en las entidades territoriales*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/22.pdf

DNP. (2005a). *CONPES Social 91: Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos De Desarrollo Del Milenio—2015*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/91.pdf

DNP. (2005b). *Vision Colombia II Centenario 2019*. https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-91427_archivo_pdf.pdf

DNP. (2006a). *CONPES Social 100: Lineamientos para la focalización del Gasto Público Social*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/100.pdf

DNP. (2006b). *CONPES Social 102: Red de protección social contra la extrema pobreza*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/102.pdf

DNP. (2008). *CONPES Social 117: Actualización de los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios de programas sociales*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/117.pdf

DNP. (2010). *CONPES 3674: Lineamientos de Política para el fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano SFCH*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3674.pdf

DNP. (2011). *CONPES Social 140: Modificación a CONPES Social 91 del 14 de Junio De 2005: "Metas Y Estrategias de Colombia para el logro de Los Objetivos de Desarrollo Del Milenio-2015"*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/140.pdf

DNP. (2012). *CONPES Social 150: Metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/150.pdf

DNP. (2016). *CONPES 3877: Declaración de importancia estratégica del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén IV)*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3877.pdf

DNP. (2017). *Pobreza monetaria y multidimensional departamental: Necesidad de políticas públicas diferenciadas* (Panorámica Regional, pp. 1–13). https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/KitSeguimiento/Pobreza/Publicaci%C3%B3n%20Ipm%20deptal.pdf

El Tiempo. (2020, abril 5). Recesión y disparo de la pobreza, riesgos latentes para Latinoamérica. *El Tiempo*. https://www.eltiempo.com/economia/sectores/los-riesgos-para-latinoamerica-frente-al-covid-19-481048

Escobar, A. (1998). *La invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Editorial Norma.

Faur, E. (2008). *La pobreza como problema de derechos humanos. Nuevas orientaciones para históricas privaciones*. *47*, 165–182. https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23827.pdf

Ramírez, J. M., Angulo, R., Castañeda, A., Cavalli, G., & Vargas, C. (2016). *Modelo de gestión para la superación de la pobreza rural en las zonas priorizadas para el posconflicto*. Fedesarrollo. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3697

Flórez, G. R., Osorio, A. M., Salazar, G. S., Dueñas, M. P. R., Muñóz, L. K. V., & Garavito, A. (Sin fecha). *Planes de Desarrollo Territorial con Enfoque Basado en Derechos Humanos: Guía básica*. 33. https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/28587899/cartilla-enfoque-ddhh-2016.pdf/2ec54dc2-d64e-f997-17db-fc8e71f50866

García, P., & Borja, C. (2014). *El EBDH: Una nueva mirada al desarrollo y a los derechos humanos*. 11–43. https://www.idhc.org/arxius/recerca/DHE_08.pdf

Giménez, C., & Valente, X. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: Ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del CENDES*. http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/el-enfoque-de-los-derechos-humanos-en-las-politicas-publicas-ideas-para-un-debate-en-ciernes.pdf

Gómez-Galán, M., Pavón Piscitello, D., & Sainz Ollero, H. (2013). *El Enfoque basado en derechos humanos en los programas y proyectos de desarrollo*. Cideal.

Graham, A., Restifo, F., Nelson, J., & Franciscans International. (2016). *Haciendo que los derechos humanos funcionen para las personas que viven en extrema pobreza: Manual para la implementación de los Principios Rectores de la ONU sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*.

Guerrero, O. E. (2013). *El Enfoque de Derechos Humanos y sus Elementos en los Planes de Desarrollo Municipal* [Tesis de Maestria, Universidad Nacional de Colombia]. http://bdigital.unal.edu.co/9858/1/oscareliasguerreroreyes.2013.pdf

Casasbuenas, G. (2001). *Hacia una concepción poblacional y territorial de la política social. El esquema de gestión social en la RSS*. 1–35. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Colombia-La-Red-de-Solidaridad-Social.pdf

IDHC. (2014). *Derechos Humanos y Desarrollo. El Enfoque Basado en Derechos Humanos en la Cooperación al Desarrollo*. https://www.idhc.org/arxius/recerca/DHE_08.pdf

IIDH Audiovisuales. (2019, julio 18). *El Enfoque basado en Derechos Humanos y su Aplicación en Políticas Públicas—Natalia Arce*. https://www.youtube.com/watch?v=ITCCAz90ooE&t=1s

Jiménez, W. G. (2007). *El Enfoque de los DerechosHumanos y las Políticas Públicas*. 31–46. https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/ccsh/article/view/781/662

Katsui, H. (2008). *Downside of the Human Rights-Based Approach to Disability in Development*. Helsinki University. https://www.sylff.org/wp-content/uploads/2008/12/downside_of_hrba_katsui_hisayo.pdf

López, C. A. (2010). Pobreza y derechos en Colombia. *Revista Derecho del Estado*, *24*, 9–28. https://revistas.uexternado.edu.co//index.php/derest/article/view/417

Milanovic, B. (2019, julio 24). Neoliberalismo, derechos humanos y el Tercer Mundo. *Letras Libres*. http://www.letraslibres.com/espana-mexico/politica/neoliberalismo-derechos-humanos-y-el-tercer-mundo

Moyn, S. (2018). *Not Enough: Human Rights in an Unequal World*.

Nyamu-Musembi, C., & Cornwall, A. (2004). *What is the "rights-based approach" all about? Perspectives from international development agencies*. https://www.ids.ac.uk/download.php?file=files/dmfile/Wp234.pdf

OACNUDH. (2006). *Preguntas frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo*. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf

OACNUDH. (2009). *Planes de desarrollo municipal con enfoque en derechos Humanos: Guía para su formulación*. Oficina Colombia. https://www.hchr.org.co/index.php/publicaciones/file/127-planes-de-desarrollo-municipal-con-enfoque-en-derechos-humanos

OACNUDH. (2012). *Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*. https://www.atd-cuartomundo.org/wp-content/uploads/sites/6/2015/07/Pricipios-Rectores-sobre-la-Extrema-Pobreza-y-los-Derechos-Humanos.pdf

OECD. (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. https://www.oecd.org/development/evaluation/2754804.pdf

ONU Asamblea General. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/

ONU Asamblea General. (2003). *Declaración para un entendimiento común: El Enfoque Basado en los Derechos Humanos*. https://www.unicef.org/spanish/sowc04/files/AnnexoB_sp.pdf

ONU Asamblea General. (2011). *El derecho al desarrollo. Informe del Secretario General y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos* (A/HRC/19/45). https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-45_sp.pdf

Páramo Morales, D. (2015). La teoría fundamentada (Grounded Theory), metodología cualitativa de investigación científica. *Revista científica Pensamiento y Gestión*, *39*, 119–146. https://doi.org/10.14482/pege.39.8439

Pérez M, L. E. (2012). Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas. *Investigación IDEP*, 71–129. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_163.pdf

PNUD. (2007). *Operacionalización de los enfoques basados en los derechos humanos para la reducción de la pobreza* (p. 43). https://es.scribd.com/document/162640944/Undp-Hrba-Sp

PNUD. (2012). *Integración de los Derechos Humanos en las Políticas y en los Programas de Desarrollo: Experiencias del PNUD*. http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Inclusive%20development/Human%20Rights%20issue%20briefs/Spanish_Web_draft6.pdf

PNUMA. (1974). *Declaración de Cocoyoc*. http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/704/2/RCE3.pdf

Prosperidad Social. (Sin fecha). *Kit de asistencia técnica para la elaboración de los Marcos de Lucha contra la Pobreza Extrema*. Prosperidad Social. https://prosperidadsocial.gov.co/sgsp/gestion-y-articulacion-de-la-oferta-social/kit-marcos/

QSR International. (Sin fecha). *NVivo 11 Getting started guide Pro edition Spanish*. http://download.qsrinternational.com/Document/NVivo11/11.3.0/es-MX/NVivo11-Getting-Started-Guide-Starter-edition-Spanish.pdf

Ramcharan, B. (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*. OACNUDH. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyReductionsp.pdf

Roth, A.-N. (2006). *Discurso sin compromiso. La política de derechos humanos en Colombia*. Ediciones Aurora.

Sepúlveda, M. (2014). *De la retórica a la práctica: El enfoque de derechos en la protección social en América Latina*. CEPAL. https://www.cepal.org/es/publicaciones/35912-la-retorica-la-practica-enfoque-derechos-la-proteccion-social-america-latina

Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile. (2018). *Guía para la incorporación del Enfoque de Derechos Humanos en Políticas Públicas*. https://ddhh.minjusticia.gob.cl/media/2019/04/39346-POLITICAS-PUBLICAS-DDHH-FINAL-MARZO18.pdf

Talavera, P. A. (2019). El buen camino hacia el fin de la pobreza: Del paradigma monetarista al enfoque de derechos humanos. *Scio*, *17*, 131–168. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7238650

Tassara, C. (2015a). Pobreza y desigualdad en Colombia: Análisis del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. *Seguimiento y Análisis de Políticas Públicas En Colombia*, 77–90. https://www.academia.edu/24953084/Pobreza_y_desigualdad_en_Colombia_an%C3%A1lisis_del_Plan_Nacional_de_Desarrollo_2014_2018

Tassara, C. (2015b). Políticas públicas de protección social y lucha contra la pobreza en Colombia logros y desafíos. *Papel Político*, *20*(2), 233–351. https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo20-2.ppps

Universidad de Lo Andes. (2017). *El concepto de enfoque basado en los derechos humanos—El entorno visto con el lente de los derechos humanos*. https://es.coursera.org/lecture/bienestar-equidad-derechos-humanos/el-concepto-de-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos-fFy2P

Universidad Externado de Colombia. (Sin fecha). *Guía de trabajo Software NVivo 12*.

Vallterra, M. C. (2019). Erradicar la pobreza global: Un imperativo moral y un compromiso jurídico. *Revista Boliviana de Derecho*, *28*, 562–585. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7026849

Vargas, A. (2001). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Almudena Editores.

Velásquez C, F. E., Gonzáles R, E., Peña N, J., & Rodríguez R, C. R. (2012). *Familias en Acción: Tensiones entre lo técnico y lo sociopolítico* (Primera Edición). Foro Nacional por Colombia.

Vivar, C., Arantzamendi, M., López-Dicastillo, O. & Gordo, L. (2010). *La Teoría Fundamentada como Metodología de Investigación Cualitativa en Enfermería.* Index de Enfermería, 19(4), 283-288. http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1132-12962010000300011&lng=es&tlng=es.

Villas, E. B., Gispert, N. G., Merino, N. G., Monclús, G. J., & Garcia, M. M. (2013). *La triangulación múltiple como estrategia metodológica*. 21. https://www.redalyc.org/pdf/551/55128238001.pdf