

# Expectativas quebrantadas

*La cuestión afro y la discriminación  
racial en Colombia*



# Expectativas quebrantadas

*La cuestión afro y la discriminación  
racial en Colombia*

*Raúl Cortés Landázury  
Mónica Sinisterra Rodríguez  
Ronald Alejandro Macuacé Otero*



Editorial Universidad del Cauca

2017

---

Expectativas quebrantadas: La cuestión afro y la discriminación racial en Colombia. / Raúl Cortés Landázuri... [et al.] ; – Popayán: Sello Editorial Universidad del Cauca, 2017.

250 p.: mapas, figuras, gráficos; tablas; xxxcm

Incluye bibliografía: pp. 201-214; anexos: pp. 215-239; lista de siglas y acrónimos: p. 241; índice analítico: pp.243-248; nota sobre autores: pp. 249-250.

ISBN: 978-958-732-298-9

1. COLOMBIA - COMUNIDADES NEGRAS. 2. ESTUDIOS AFROCOLOMBIANOS. 3. DISCRIMINACIÓN RACIAL - INVESTIGACIONES. 4. COLOMBIA - RELACIONES RACIALES – LEGISLACIÓN. 6. COMUNIDADES NEGRAS – ASPECTOS POLÍTICOS Y SOCIALES. I. Sinisterra Rodríguez, Mónica, coautora. II. Macuacé Otero, Ronald Alejandro, coautora. IV. Universidad del Cauca (Colombia). V. Título

CDD21 305.89861 E964

Co-UdC

Hecho el depósito legal que marca el Decreto 460 de 1995  
Catalogación en la fuente – Universidad del Cauca. Biblioteca

---

Expectativas Quebrantadas.

La cuestión afro y la discriminación racial en Colombia

© Universidad del Cauca, 2017

© De los autores: Raúl Cortés Landázury, Mónica Sinisterra Rodríguez, Ronald Alejandro Macuacé Otero

Primera edición en español

Editorial Universidad del Cauca, octubre de 2017

ISBN: 978-958-732-298-9

Diseño editorial: Área de Desarrollo Editorial - Universidad del Cauca

Corrección de estilo: Adrián Fernando Guevara H.

Diagramación: Daían Alexa Muñoz De la Hoz

Diseño de carátula: Daían Alexa Muñoz De la Hoz

Fotografía de la carátula: Raúl Cortés Landázury

Editor General de Publicaciones: Mario Delgado-Noguera

Editorial Universidad del Cauca

Casa Mosquera Calle 3 No. 5-14

Popayán, Colombia

Código Postal 190003

Teléfonos: (2) 8209800 Ext 1134 - 1135

<http://www.unicauca.edu.co/editorial/>

Libro financiado por el Sistema General de Regalías, a través del proyecto InnovAcción Cauca, ejecutado por la Universidad del Cauca.

Copyleft: los contenidos de este libro pueden ser reproducidos en todo o en parte, siempre y cuando se cite la fuente y se haga con fines académicos y no comerciales.

Impreso en Bogotá, Colombia. Printed in Colombia

# Contenido

<b>Agradecimientos</b> .....	11	
<b>Introducción</b> .....	13	
Balance entre redistribución y reconocimiento .....	18	
<b>Entre el racismo, la discriminación y las afrorreparaciones:</b>		
<b>elementos de análisis para el caso colombiano</b> .....	23	
Introducción .....	23	
La población afrodescendiente y el origen de la discriminación .....	24	
Algunos aspectos sobre la discriminación .....	29	
Racismo y demandas postmaterialistas .....	33	
Las referencias de lo afro en Colombia .....	37	
Etnicidad y política en la construcción de lo afro .....	45	
Una radiografía del problema .....	50	
Una aproximación neoinstitucional al problema de la discriminación racial .....	67	
¿Qué ha hecho Colombia frente a la problemática de la discriminación? .....	70	
Consideraciones finales .....	75	
<b>Los estertores de la redistribución y el reconocimiento: hacia un marco de análisis del racismo y las políticas de acción afirmativa</b> .....		79
Introducción .....	79	
Discriminación y racismo en la agenda investigativa de la ‘ciencia lúgubre’ .....	83	
La economía política de la identidad, el racismo y la acción afirmativa: elementos críticos para un análisis institucional de las políticas diferenciadas .....	90	
La retórica y la métrica: ¿qué es entonces el análisis de políticas y cuál es su pertinencia en este asunto? .....	104	
La evaluación de las políticas: entre coherencia y pertinencia ....	110	
Consideraciones finales .....	114	

<b>Evaluación del diseño de la política pública para afrocolombianos: una apuesta considerable</b> .....	119
Introducción .....	119
La política pública para afrodescendientes en Colombia .....	124
Descripción del problema público .....	138
Rupturas en el proceso de las políticas .....	163
Consideraciones finales .....	164
 <b>Notas sobre la incidencia de la política pública para afrocolombianos: el caso del Cauca</b> .....	167
Introducción .....	167
Rastreo del indicador líder .....	172
Encuesta de evaluación de impacto de políticas públicas para población afrodescendiente en el departamento del Cauca .....	176
Consideraciones finales .....	198
 <b>Referencias citadas</b> .....	201
 <b>Anexos</b> .....	215
 <b>Lista de siglas y acrónimos</b> .....	241
 <b>Índice analítico</b> .....	243
 <b>Sobre los autores</b> .....	249

## Lista de mapas

Mapa 1.	Regiones con mayor presencia afrocolombiana	51
Mapa 2.	Participación de afrocolombianos respecto a la población total departamental	142

## Lista de figuras

Figura 1.	Formas de institucionalización del racismo y de racismo institucionalizado	100
Figura 2.	Modelo <i>Inputs-Output</i> de Políticas Públicas	109
Figura 3.	Análisis del proceso de la política pública para afrodescendientes	121
Figura 4.	Actores del sistema.	151
Figura 5.	Teoría de cambio de la política pública de acción afirmativa en Colombia	162
Figura 6.	Objetivos de evaluación	181

## Lista de gráficos

Gráfico 1.	Grupos afrocolombianos por quintil de ingresos (2003)	57
Gráfico 2.	Tasa de mortalidad infantil en población afrodescendiente en Colombia 2001-2006	63
Gráfico 3.	Nivel educativo alcanzado según autorreconocimiento (13 áreas)	64
Gráfico 4.	Acceso a servicios públicos	188
Gráfico 5.	Acceso al sistema de salud	189
Gráfico 6.	Régimen del sistema de salud	190
Gráfico 7.	Problemática prioritaria	190
Gráfico 8.	Etnoeducación	192
Gráfico 9.	Personaje afrodescendiente destacado	193

## Lista de tablas

Tabla 1.	Necesidades y elementos relacionados a la calidad de vida de comunidades y personas afrocolombianas. ....	54
Tabla 2.	Condiciones para la calidad de vida de comunidades afrocolombianas. ....	55
Tabla 3.	Índice de calidad de vida. ....	56
Tabla 4.	Colombia. Tasa de actividad, tasa de ocupación y tasa de desempleo según ascendencia étnica y sexo. Año 2006 (en %). ....	58
Tabla 5.	Indicadores socioeconómicos 2003 para la muestra de 68 municipios. ....	61
Tabla 6.	Normatividad colombiana para población afrodescendiente. ....	73
Tabla 7.	Elementos fundantes del papel de la identidad en la economía. ....	95
Tabla 8.	Enfoques de análisis de políticas públicas. ....	105
Tabla 9.	Ejes valorativos de las políticas de acción positiva. ....	113
Tabla 10.	Relación entre el derecho y el fundamento legal. ....	130
Tabla 11.	Política pública para los afrodescendientes en Colombia. ....	133
Tabla 12.	Árbol de problemas de la comunidad afrodescendiente. ...	140
Tabla 13.	Ejes problemáticos y objetivos del plan de acción de la política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal. ....	153
Tabla 14.	Visión del problema desde el marco de la política pública. ....	158
Tabla 15.	Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. ....	173
Tabla 16.	Estructura básica de la encuesta. ....	177
Tabla 17.	Ficha técnica. ....	178
Tabla 18.	Estadísticas sociodemográficas principales. ....	180
Tabla 19.	Conocimiento sobre política pública para afrodescendientes. ....	182
Tabla 20.	Autorreconocimiento. ....	183
Tabla 21.	Autoconocimiento. ....	183
Tabla 22.	Autoconocimiento. ....	184
Tabla 23.	Pruebas de chi-cuadrado. ....	185



Tabla 24.	Instrumento de compensación. ....	186
Tabla 25.	Proyecto promoción de la cultura afro. ....	187
Tabla 26.	Desigualdad social en Colombia. ....	191
Tabla 27.	Autorreconocimiento. ....	192
Tabla 28.	Grupo social. ....	194
Tabla 29.	Adscripción a un consejo comunitario. ....	194
Tabla 30.	Instituciones que generan mayor confianza. ....	196
Tabla 31.	Culturas factor de desarrollo regional. ....	197
Tabla 32.	Legislación internacional. ....	223
Tabla 33.	Municipios del Cauca con mayor población afrodescendiente. ....	224
Tabla 34.	Muestra establecida para cada municipio. ....	226
Tabla 35.	Número final de encuestados. ....	226
Tabla 36.	Servicios públicos. ....	237
Tabla 37.	Sistema de salud ....	237
Tabla 38.	Régimen ....	238
Tabla 39.	Etnoeducación ....	238
Tabla 40.	Autorrecon*autoconoc tabulación cruzada. ....	238
Tabla 41.	Pruebas de chi-cuadro. ....	239
Tabla 42.	Modelo 1: MCO, usando las observaciones ....	240



## Agradecimientos

Este libro, que intenta inscribir los estudios de políticas públicas a la reciente área de estudios afrodiaspóricos en Colombia y América Latina, resulta de varios años de investigación y una serie de esfuerzos como el brindado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad del Cauca al grupo Desarrollo y Políticas Públicas Polinomía, con el apoyo y financiación del proyecto de investigación titulado “Evaluación de Impacto de las Políticas Públicas Dirigidas a Población Afrocolombiana en el Departamento del Cauca, 2002 – 2009”, en el cual se gestó este libro.

Extendemos nuestro agradecimiento a instituciones como la Escuela Superior de Administración Pública —ESAP Territorial Cauca—, quien en los inicios del trabajo financió parte de las actividades de campo y los primeros manuscritos exploratorios; asimismo, al Proyecto Innovación Cauca, financiado por el Sistema General de Regalías —SGR—, que logró hacer realidad la publicación de la investigación a través de su convocatoria.

Queremos igualmente agradecer la activa participación de quienes fungieron como redactores de los manuscritos seminales (como el profesor Dilver Noé Alegría de la ESAP); a los coordinadores logísticos (los administradores públicos Jhon Harold García y Jhon Haroldo Ruiz) y a los recolectores de las encuestas, quienes en su mayoría eran profesores de escuelas y colegios (Virginia Balanta de Buenos Aires Marcela Chará de Caloto y Padilla, Gerardo Bazán de Guapi, Joimar Rentería de López de Micay, Diana Margoth Rodríguez de Patía y Mercaderes, Gloria Viveros de Puerto Tejada y Otoniel Alegría Carabalí de Timbiquí).

Pero además este libro es un homenaje a nuestro ancestro afrodiaspórico, un retorno y reconocimiento a Lumbalú, al canto de los ancestros, a la libertad, a la resistencia y a la palabra viva.

Agradecemos también a Amable Rodríguez, María Emma Lozano Muñoz y Constanza Bonilla nuestros compañeros de vida, y a nuestros hijos (Kassem: el regalo que vino del cielo; Mariana; Alejandro e Isabella). Son ellos los destinados inmediata y generacionalmente a tomar la posta para que este trabajo y el de los demás colegas, activistas y líderes de los movimientos afro, se convierta en apropiación social que transforme el sentir de una nueva ciudadanía frente a los aportes de las culturas de africanía al desarrollo nacional. A todos ellos, ¡infinita gratitud!

## Introducción

Sin lugar a dudas, en Colombia, la promulgación de la Carta magna en 1991 y la adopción en la década de los noventa de un marco orientado a los derechos sobre la base de una democracia material, dio paso a un agitado proceso de problematización de las cuestiones afrodescendientes. Con ello se reivindicó el debate en torno a la *cuestión afro* a través de esfuerzos académicos y de organizaciones de base que pusieron en la palestra pública el significado de las diferencias étnicas, la importancia del ejercicio de los derechos, la marginación y discriminación racial al que estaban sometidos los individuos de esta minoría étnica en el país, el cual tiene la segunda mayor población afrodescendiente en América Latina después de Brasil.

La cuestión afro trata de una nueva agenda de política que demanda políticas afirmativas, correctivas o compensatorias dirigidas a la población afrodescendiente, que implica al mismo tiempo un cambio ideológico y la construcción de un conjunto de nuevas políticas enclavadas en: 1) un discurso 'racialista' y multicultural —por fuera de la discusión de clase marxista—; 2) la reinterpretación de la herencia africana; y 3) la lucha contra las desigualdades raciales que se plasma en la búsqueda de un cambio de la estructura. Lo anterior implica al mismo tiempo la creación de políticas y formas legales para reclamar los derechos de los afrodescendientes, como la creación de un cambio sustancial en la forma de significar y comprender lo afro que elimine toda forma de inferioridad cultural, económica y social.

Fruto de esos ejercicios de reivindicación en Colombia se puede resaltar el desarrollo de una legislación especial integrada por 9 leyes, 15 decretos y 10 documentos CONPES —Consejo Nacional de Política Económica y Social— de política (ver anexo 1), en los cuales se establecieron mandatos concretos a favor de la población afrodescendiente que incluían, en términos específicos, a la población de la costa Pacífica, a la población raizal (islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina), y a la palenquera (San Basilio de Palenque).

Pero quizá el pico más alto de toda esa suerte de inflación de políticas y normatividades la podríamos ver entre el 2002 y 2009, producto de un conjunto de factores impulsores, entre los que se encuentran la vinculación a un conjunto mayor de tratados internacionales en defensa de los derechos humanos, a tratados comerciales con países del norte y al despliegue de poderes de la Corte Constitucional en Colombia. Tan significativo fue el hecho que hasta entes departamentales llegaron a proponer su propio desarrollo institucional al respecto —un caso específico es el de la Gobernación del Cauca con la ordenanza N° 78 de 2010—, impulsados además por un fenómeno de transfuguismo político donde líderes tradicionales cuya defensa del interés había sido históricamente distinta a los pueblos afrodescendientes, consiguieron su aval para ocupar puestos de vanguardia dentro de la administración pública regional.

La ‘cuestión afro’ estuvo así en la mesa de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio —TLC— con los Estados Unidos de América y se exigieron requisitos de equidad y derechos sociales y laborales. También estuvo en la agenda pública global al celebrarse en el 2011 el *Año Internacional de la Afrodescendencia* e, incluso, dio lugar a programas binacionales como el Plan Pacífico a finales de los noventa, en el cual con el apoyo de recursos del Banco Interamericano de Desarrollo —BID—, el Gobierno colombiano pretendió elevar la calidad de vida de la población de 16 municipios de esta región.

Sin embargo, después de más de dos décadas del resurgir de la cuestión afro, las zonas de mayor predominio de esta

población siguen siendo aquellas que presentan los más bajos índices de calidad de vida del país, a pesar de que gran parte de la política pública formulada estuvo dirigida a erradicar los problemas de pobreza focalizados en estas comunidades. Son continuos los eventos de discriminación racial laboral, escolar y social a los que se les ha hecho seguimiento desde el Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, el Centro de Investigación y Documentación Socio Económica de la Universidad del Valle —CIDSE— y el Observatorio de Discriminación Racial de la Universidad de los Andes, a pesar de la negación cotidiana de la existencia del racismo.

A esto se suma el reiterado sufrimiento de crímenes y episodios de violencia a manos de bandas criminales, como las Águilas Negras y Los Rastrojos, grupos armados como las FARC,<sup>1</sup> y el desplazamiento y desalojo de las comunidades de sus territorios ancestrales para dar espacio a la explotación minera.

El país parece seguir su devenir sin que dichas políticas hayan provocado mayores discusiones, por lo menos en torno al rumbo de los recursos asignados para la satisfacción de los derechos materiales, sobre las condiciones institucionales para resolver la problemática de la población afrodescendiente, y si el Estado o la misma sociedad sigue siendo parte del problema y no de la solución al mismo.

En esa medida, ¿cuál ha sido el impacto de las políticas públicas dirigidas a la población afrocolombiana, negra, palenquera y raizal?, ¿hasta qué punto se ha cumplido con los objetivos y metas de los planes, programas y proyectos ejecutados como políticas públicas específicas para la población afrodescendiente en Colombia?, ¿el diseño de la política pública fue apropiado?, ¿qué recomendaciones pueden realizarse para mejorar el impacto de futuras políticas públicas dirigidas a la población afrocolombiana? Estos son cuestionamientos que pertenecen al marco de análisis de dichas políticas (Lowi 1964;

---

1 Los escenarios operacionales de estos grupos se concentran particularmente en los departamentos del Caribe colombiano, así como en el Chocó, Cauca, Nariño, Huila y Valle del Cauca.

Majone 1978; Laswell 1951) y que se trabajan en este libro. En él también se aborda literatura sobre discriminación racial y acción afirmativa (Campbell 1998; Quijano 2000b; Castro-Gómez 2005) y, finalmente, se hace una introducción novedosa de literatura neoinstitucional (North 1991; Benabou y Tirole 2009) para mostrar el papel de los incentivos en torner las decisiones de los diversos agentes y grupos sociales.

Este libro trata, por tanto, sobre cuestiones de discriminación racial, reivindicación de derechos, y evaluación de políticas públicas de acción afirmativa, y su escritura tiene como objetivo hacer una evaluación o enjuiciamiento del impacto de las políticas públicas dirigidas a la población afrodescendiente en Colombia.

El texto se suma así a la literatura latinoamericana que trata el tema de la discriminación racial, en particular la cuestión afro,<sup>2</sup> y se diferencia de ella en el plano normativo, al realizar un aporte desde la evaluación del diseño de la política pública en Colombia que no se ha realizado hasta ahora y proveyendo un estudio de caso de evaluación de políticas públicas afrodescendientes en el departamento del Cauca (Colombia), bajo los lentes de un marco analítico construido que reconoce el balance redistribución-reconocimiento como esencial para la superación de la discriminación racial. En el plano analítico, se acerca al tema de dicha discriminación desde un enfoque neoinstitucionalista que tiene en cuenta los incentivos para coordinar actividades en grupo, tomar decisiones bajo incertidumbre y autorreconocerse.

La investigación que dio lugar a este libro tuvo como principal enfoque el análisis de políticas públicas en perspectiva neoinstitucional. El objetivo era poder adentrarse a tratar la incapacidad del Estado colombiano para lograr una reducción en las condiciones de discriminación racial en Colombia, y un verdadero tratamiento de la cuestión afro. La utilidad de este enfoque para alcanzar la comprensión del fenómeno es

---

2 *Cfr.* Arocha (1998); Do Nascimento y Larkin (2001); Alfredo (2001); Hopenhayn y Bello (2001).



máxima, en primer lugar porque permite lograr una mejor definición del problema y afrontar el análisis más allá de la eficiencia apuntando a la institucionalización. Claramente la discriminación racial es un problema público de gran calado, sin embargo, no existe evidencia de que las acciones para atacar la pobreza resuelvan esta problemática. En cambio, nuevas valoraciones y nuevos incentivos sobre los agentes pueden contribuir a eliminar toda forma de discriminación racial. En segundo lugar, el enfoque neoinstitucional de evaluación de las políticas públicas aporta al entendimiento de las racionalidades detrás de los comportamientos individuales.

La introducción de este enfoque al estudio de las problemáticas afro es innovador. Gran parte de las investigaciones sobre discriminación racial son de orden sociológico, antropológico, lingüístico y culturalista. Incluso los aportes desde la teoría económica al tema (Becker 1957; Arrow 1972) se han presentado desde la perspectiva neoclásica, por lo cual sus principales conclusiones son acerca de la decisión de trabajar o no en ciertos lugares, o sobre las diferencias salariales producto de la discriminación racial. Hasta ahora no existen estudios de evaluación de impacto de las políticas de acción afirmativa desde un enfoque neoinstitucionalista.

Sin lugar a dudas, es necesaria la introducción en el diálogo social de un discurso multicultural que acepte la diversidad étnica y reconozca las contribuciones de los afrodescendientes al desarrollo de la sociedad colombiana, reinterpretando la herencia africana, como dice Arocha (2001), más allá del aporte a la música y al deporte. Es claro que la cuestión afro trae consigo ya no solo la bandera del reclamo contra las formas de discriminación racial, sino que consolida una lucha por el cambio en la estructura de la sociedad (Do Nascimento y Larkin 2001), el cual, finalmente, crea un conjunto de expectativas sobre las nuevas políticas públicas que nacen en el entorno boyante de estas nuevas ideas. Empero, los problemas de diseño y de implementación de las políticas públicas terminaron dejando un rastro de expectativas quebrantadas.

## Balance entre redistribución y reconocimiento

El argumento principal de esta investigación es que la incompreensión del concepto de discriminación racial, que se confundió con el de pobreza, llevó a un sobre-énfasis en la idea de que eliminando esta última de las comunidades afrodescendientes se eliminaba tal discriminación, generando un bajo impacto de las políticas públicas para esta población en Colombia.

La construcción de una teoría de cambio que llevaba como mecanismo causal pobreza-discriminación racial, aminoró la capacidad de que las nuevas políticas generadas en la cuestión afro tuvieran un impacto mínimo para alcanzar los objetivos propuestos: “el racismo es continuamente negado y confundido con otras formas de discriminación de clase” (Alfredo 2001: 167). Las desigualdades sociales tienen un componente que no puede ser explicado por diferencias en educación, ingresos o clase, ni diluido en sombras de color (Hasenbalg y Silva 1992).

La cuestión afro recoge el proceso de construcción de una nueva agenda en la que son necesarios un conjunto de incentivos que conduzcan a un cambio en el comportamiento de todas las personas en la sociedad, no solo de la población afrodescendiente —autorreconocida o no— sino también del otro. Entre los cambios que se esperan en los incentivos están: la comprensión y valoración de las huellas de africanía; nuevas formas de entender los valores africanos; nuevos comportamientos en colectivo; incentivos que articulen la aceptación de uno mismo; el reconocimiento de la identidad y la valoración de lo que se es y la diferencia; además, evidentemente, se requieren cambios en las condiciones materiales que ofrezcan oportunidades para eliminar las desigualdades.

Esta investigación realizó una revisión de literatura importante que permitió dejar planteados los conceptos básicos en el tema, como racismo, raza, discriminación racial y segregación. Estas diferencias conceptuales son abordadas en el capítulo uno, en el cual se realiza también un recuento del origen de los estudios

sobre la población afro, genealogía que permite contextualizar sobre cómo se ha abordado el tema de la discriminación racial y cómo se entiende el racismo.

Igualmente, en el capítulo uno se presentan algunos antecedentes de la legislación actual y cómo se terminó introduciendo el problema en la agenda de políticas del Gobierno nacional. Se provee información del estado de las condiciones de vida económico-sociales de la población afrodescendiente, que sirve al mismo tiempo de contexto y de elemento para mostrar la forma como convencionalmente el problema ha sido tratado.

En el segundo capítulo se busca establecer un marco de análisis para comprender la problemática del racismo desde dos perspectivas: la económica y la del análisis de las políticas públicas.

En el tercer capítulo se presenta una evaluación del diseño de la política pública para afrodescendientes, palenqueros y raizales en Colombia, identificando los principales puntos a favor y en contra en el transcurso de formulación de la política iniciado posterior al proceso constituyente. Así mismo, se examinan las fortalezas y debilidades en la identificación de la población objetivo a partir del reconocimiento de la situación de exclusión y discriminación racial y la intención de la reparación de los derechos.

Para ello, a través de un análisis de documentos oficiales, se revisaron principalmente los CONPES de política económica y social, con el fin de comprender los objetivos y metas propuestos por la política. Se utilizaron técnicas de formulación y análisis como el árbol de problemas, el árbol de objetivos, y el análisis estratégico de política, construido como resultado del proceso indagatorio de esta investigación llevado a cabo con líderes afrodescendientes, documentos de política pública y el trabajo académico nacional acumulado en este campo.

El cuarto capítulo presenta un estudio de caso cuyo principal objetivo es añadir un componente aplicado que enriquece el análisis de la cuestión afro y la discriminación racial en

Colombia. El estudio de caso busca establecer si el balance redistribución-reconocimiento está presente en el imaginario de los afrodescendientes en el Cauca, a partir de información primaria tomada de los doce municipios de este departamento con mayor población afrodescendiente.<sup>3</sup>

El Cauca está ubicado en la costa Pacífica al suroeste de Colombia. Es uno de los departamentos más pobres del país. De acuerdo al último censo nacional del año 2005, el 77,2 % de su población se encontraba en la línea de pobreza y el 39,7 % en la línea de indigencia. Diez años después, aunque no se tienen estadísticas oficiales, la situación parece no haber cambiado. El 22,2 % de la población del Cauca es afrodescendiente y se encuentra agrupada en municipios de la costa Pacífica, en otros del norte del Cauca y en un municipio del sur. En este sentido, el departamento se vuelve un laboratorio importante para el estudio, porque la población afrodescendiente se encuentra distribuida en distintas regiones al interior con gran diversidad geográfica y de accesibilidad vial (y no solo en la costa Pacífica).

La selección del caso fue crucial, puesto que buena parte de las políticas han incluido al departamento y a los municipios seleccionados en su focalización. Por tanto, se debería esperar que se hubiera generado un cambio hacia la eliminación de la discriminación racial y hacia un mejor entendimiento de la cuestión afro.

El diseño de la investigación utilizó una metodología cuantitativa para estimar un modelo de regresión lineal con los datos compilados a partir de una encuesta a 1275 individuos sobre algunos indicadores que permitían recoger elementos del reconocimiento y del impacto redistributivo de las políticas

---

3 Se tomó como regla para la selección de los municipios que se tuviera una población afrodescendiente en el último censo del 2005 mayor a 30 %. El resultado fueron trece municipios con población afrodescendiente mayor al 30 %, de los cuales se incluyeron doce (ver anexo 3).

públicas. Los resultados permiten sintetizar hallazgos del efecto perceptivo sobre el impacto de las políticas de acción afirmativa en la población afrodescendiente del Cauca.

La principal limitación para realizar este tipo de análisis es la relativa a la escasez de datos. Sin embargo, la conjunción de un análisis cualitativo de contenido descriptivo con un análisis cuantitativo a partir de la encuesta, permite sustentar el argumento. A pesar del avance, son necesarios posteriores estudios que utilicen nuevos indicadores y aporten al entendimiento de la discriminación racial y la cuestión afro en Colombia. Este es un tema que sigue siendo escasamente estudiado y que requiere de investigaciones microsociales que revelen los mecanismos mediante los cuales la discriminación racial y la polarización se mantienen a pesar de los esfuerzos de las políticas.

En estos términos, el documento se convierte en una herramienta que permite navegar sobre los problemas de la población afro en Colombia y, a su vez, genera cuestionamientos sobre el papel del Estado frente a su obligación para con los diferentes grupos sociales maltratados históricamente. Lo anterior se hace a partir de un estado del arte de la política pública más representativa en el tratamiento de la cuestión afro en Colombia y de un análisis de su diseño e implementación para el caso del Cauca, poniendo el tema de las acciones afirmativas como un asunto de debate.

*Expectativas quebrantadas: un marco de análisis sobre la cuestión afro y la discriminación racial en Colombia* genera un recorrido por distintos enfoques analíticos de políticas que puede ser útil para estudiantes de pregrado y posgrado en las disciplinas de sociología, antropología, economía y políticas públicas. Además, presenta un marco para el entendimiento de la discriminación racial y la cuestión afro que permite generar pistas sobre cómo atender el problema, por lo que puede ser útil para agentes de política pública, líderes y lideresas de organizaciones sociales afro y, en general, para todas aquellas personas interesadas en formular este tipo de políticas con enfoque diferencial étnico.

Este libro está dirigido a la población colombiana en general, a la comunidad académica y a los estudiosos del tema de la discriminación racial y las acciones afirmativas en Colombia con interés específico en la situación de las poblaciones afrodescendientes en el departamento del Cauca.

# Entre el racismo, la discriminación y las afrorreparaciones: elementos de análisis para el caso colombiano

## Introducción

Cuando se pretende abordar problemas relacionados con la población afrodescendiente, un elemento que siempre está presente es la discriminación, la cual ha sido fuertemente marcada a lo largo de la historia y, a su vez, naturalizada por la sociedad. Frente a esta situación, en algunos países y de manera particular en Colombia se han llevado cabo políticas públicas, encaminadas al resarcimiento de la exclusión social y los fenómenos asociados (como la pobreza y la discriminación racial) y orientadas precisamente al cambio sustantivo de las condiciones de vida. Con ellas se busca la generación de espacios que permitan, por un lado, que la población afro pueda contar con las mismas condiciones sociales, políticas y económicas a que tienen derecho los otros miembros de la sociedad y, por el otro, a pagar la deuda histórica que se tiene con esta población.

Teniendo en cuenta este panorama, el presente documento pretende contribuir a la comprensión de los problemas de la población afro en el caso particular de Colombia; para ello inicia con la identificación del origen del racismo en la historia y las implicaciones del concepto de raza como elemento de dominación. Seguidamente se conectan algunos conceptos fundamentales dentro de los estudios afro, los cuales habitualmente se emplean de manera indiscriminada.

De otro lado, para hacer visible las condiciones en las cuales vive la comunidad afrodescendiente, se procede a la comparación de los niveles de vida de esta población frente al total nacional y la población no étnica, con el fin de evidenciar las diferencias socioeconómicas y los problemas derivados de las mismas.

En la siguiente sección se realiza un barrido histórico sobre los estudios afro y las tendencias en diferentes periodos, los cuales dan cuenta del interés de los investigadores y de los cambios y tendencias que han tomado los mismos en los últimos años. Finalmente, se realiza una discriminación de la normatividad colombiana orientada a la igualdad de oportunidades de esta población y a la generación de espacios para la participación de los mismos, respondiendo a los cambios de las demandas realizadas por esta etnia, situación que contrasta con los indicadores previamente señalados.

## **La población afrodescendiente y el origen de la discriminación**

Históricamente la población africana o de ascendencia africana<sup>4</sup> se ha enfrentado a un sinnúmero de agresiones tanto físicas como psicológicas, las cuales han afectado de manera definitiva su libre desarrollo como grupo social. En principio, esta afirmación pareciese una verdad de perogrullo, en tanto hace parte de la historia y como tal ha sido naturalizada por la sociedad; no obstante, las diversas formas y mecanismos de maltrato contra esta población no son naturales y a diferencia de lo que usualmente se cree, no se encuentran presentes en toda la historia de la humanidad.

Uno de los elementos que llevó a naturalizar la discriminación hacia la población afrodescendiente es aquel pasaje histórico denominado la Conquista de América. Este acontecimiento se encuentra directamente relacionado con el periodo de la

---

4 En el documento se utilizarán de manera indistinta las palabras afrodescendiente o afro para referirse a la población de ascendencia africana.



esclavitud tanto de africanos como de indígenas. La esclavitud de hombres y mujeres africanos inicia específicamente con el tráfico trasatlántico de personas en el periodo colonial, quienes vieron coartada su libertad, convirtiéndose en esclavos y siendo vinculados directamente al proceso de explotación de los recursos naturales en América, especialmente en la extracción de oro y minerales (Dussel 2004).

La anterior afirmación permite establecer que, inicialmente, la discriminación racial en América se encontró sustentada en la estructura económica, la cual fue afianzada a partir de la construcción ideológica de las justificaciones culturales y sociales que emergieron de Occidente para colocar a la raza blanca como prototipo de lo humano y, por lo tanto, como superior a todos los grupos etnoraciales diferentes a ella, pero de manera particular excluyendo a las personas de procedencia africana, definidas como de 'raza negra' y catalogadas como de raza inferior (Quijano 2000a). De la mano de la esclavitud surge la idea de raza:

La idea de raza en su sentido moderno, no tiene historia conocida antes de América. Quizás se originó como referencia a las diferencias fenotípicas entre conquistadores y conquistados, pero lo que importa es que muy pronto fue construida como referencia a supuestas estructuras biológicas diferenciales entre esos grupos [...] En América, la idea de raza fue un modo de otorgar legitimidad a las relaciones de dominación impuestas por la conquista (Quijano 2000a: 3).

El racismo construyó relaciones económicas y sociales motivadas por el objetivo de impulsar un tipo de desarrollo occidental en América, a partir de la acumulación desmedida de riqueza y la promoción del bienestar de los hombres blancos, a través de la explotación de la riqueza natural y el trabajo esclavo de millones de personas africanas hombres y mujeres por más de tres siglos.

Ahora bien, es imprescindible aclarar que en la historia de la humanidad no solo la población de África ha sido esclavizada. Si se recuerda, el Imperio Romano, previo a la era cristiana, tuvo cientos de miles de esclavos y no precisamente de origen africano. De igual manera, al revisar la Biblia, se hace evidente en algunos de sus pasajes la esclavitud del pueblo de Israel en Egipto.<sup>5</sup> De otro lado, Grecia y Babilonia tuvieron esclavos y, a su vez, los antepasados de los actuales europeos también estuvieron bajo el yugo de los griegos y romanos, quienes igualmente esclavizaron a filipinos, moros, chinos, a los pobres de su país y a los perdedores en los eventos bélicos.

Sin embargo, la esclavización de los hombres y mujeres africanos en América se realizó en forma muy diferente. La crueldad y la sevicia identificaron el proceso, que se caracterizó por ser el más largo, sin posibilidades de retorno y por haber utilizado estrategias represivas para destruir costumbres, tradiciones, identidades, lenguas y religiones de esta población, con el fin de evitar futuras rebeliones (Quijano 2000a).

El proceso esclavizador en el continente americano se diferencia en forma importante de otras formas de esclavitud anteriores, en la medida en que la esclavitud quedó simbolizada por el negro, y este quedó marcado por un estigma de naturalidad. El esclavo pasó así de ser identificado a partir de una inferioridad legal, que se conocía en la antigüedad, a una inferioridad moral. Sin más, se afirmó el derecho de hacer del hombre africano negro un esclavo; por tal razón, salieron a relucir explicaciones para legitimar este pretendido derecho y tranquilizar las conciencias, entre ellos el argumento bíblico de la maldición de Cam (Castro 2005).<sup>6</sup>

---

5 En particular, en el antiguo testamento, en libros como Éxodo 22: 2-3; Deuteronomio 22: 10-11 y en el nuevo testamento como es el caso de Efesios 6: 5 y Timoteo 6: 1.

6 El pasaje que presenta la maldición de Noé a su hijo Cam y a sus descendientes (Génesis 9: 18-27) por haberse burlado de él al verlo desnudo, fue aplicado de forma arbitraria a los africanos, a quienes se empezó a llamar con el nombre genérico de negros dando origen a un absurdo prejuicio racial. Con este mito se justificaba la esclavización. De acuerdo a ello, resultaba mejor para los negros