



**Área de Estado y Políticas Públicas**

**Tesis para optar por el Título de Magíster en Políticas públicas y Desarrollo**

**Título**

**Actores, tensiones y disputas en torno a los procesos de concertación del Plan Integral de Acciones Afirmativas para la Comunidad Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera, de la ciudad de Bogotá D.C. (2017-2019).**

**Tesista: Luis Oswaldo Martelo Ortiz**

**Directora de Tesis: Dra. Anny Ocoró Loango**

**Lugar y Fecha: Buenos Aires, Argentina, octubre de 2022**

**ÍNDICE**

ÍNDICE	1
RESUMEN:	4
INTRODUCCIÓN	5
<b>Objetivo general:</b>	8
<b>Objetivos específicos:</b>	8
CAPÍTULO I. Marco teórico	10
<b>1.1 Aproximaciones teóricas al concepto de racismo y discriminación racial</b>	10
<b>1.2 El racismo individual, institucional y estructural</b>	11
<b>1.3 El racismo y la discriminación racial, la cotidianidad de las comunidades afrocolombianas</b>	12
<b>1.4 Problematizando el endorracismo</b>	15
<b>1.5 Política pública y afrodescendientes</b>	16
<b>1.6 Metodología</b>	20
CAPÍTULO II: Marco legal y normativo para el reconocimiento de derechos de la comunidad afrocolombiana	24
<b>2.1 La Constitución Política de 1991, piedra angular en el desarrollo normativo de la legislación afrocolombiana, un hito en la historia de estas comunidades y de la nación</b>	27
<b>2.2 Las acciones afirmativas y su impacto en las comunidades afrocolombianas</b>	32
<b>2.3 Principales acciones afirmativas para la población NARP en Colombia</b>	34
<b>2.4 Acciones afirmativas para la comunidad afrocolombiana en el contexto de la capital de la nación</b>	37
CAPÍTULO III: Antecedentes y evolución de los Planes Integrales de acciones afirmativas-PIAA en el Distrito Capital	40
<b>3.1. El pueblo afrocolombiano en la ciudad de Bogotá, una relación mediada por la violencia, el desplazamiento y la búsqueda de oportunidades</b>	40
<b>3.2 El racismo estructural, un gran ausente en la formulación del PIAA</b>	46
<b>3.3 Nuevos PIAA, nuevas promesas, aprendizajes y desafíos para la comunidad afrocolombiana y sus liderazgos</b>	52
<b>3.4 El PIAA (2008), un ejercicio desfavorable para las comunidades negras, ¿un balance negativo o la negación de un derecho adquirido?</b>	53
CAPÍTULO IV: proceso de concertación, planeación y evaluación del PIAA 2017-2019, para la comunidad afrocolombiana en Bogotá D.C.	56
<b>4.1 Actores relevantes dentro del proceso de concertación del plan de acciones afirmativas entre la comunidad afrocolombiana y las entidades distritales</b>	57
<b>4.2 La participación de la comunidad afrocolombiana en la ejecución, monitoreo y evaluación del PIAA 2017-2019</b>	59
<b>4.3 Desenredando el complejo nudo del proceso de conciliación entre las comunidades afrocolombianas y la Secretaria de Educación Distrital-SED</b>	62

<b>4.4 Tensiones y disputas entre las organizaciones de los grupos étnicos y las entidades estatales en torno a la gestión de los PIAA 2017-2019</b>	67
<b>4.5 Organismos de control, el momento más álgido de la concertación</b>	71
<b>4.6 Manifestaciones del racismo y la discriminación racial, una mirada desde los actores comunitarios y estatales</b>	72
<b>4.7 El racismo y la discriminación racial hacia las comunidades afrocolombianas</b>	77
BIBLIOGRAFÍA	86
ANEXO 1. Formato de entrevista virtual para los y las participantes del proceso de concertación del PIAA 2017-2019	93

## RESUMEN:

La presente investigación es un ejercicio de reflexión en el que se pretende revisar un caso particular, en el que están involucrados distintos actores. Este caso no es más que el proceso de concertación del Plan Integral de Acciones Afirmativas para la Comunidad Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera, de la ciudad de Bogotá D.C. (2017-2019). Esta investigación pretendió observar y analizar las distintas interacciones que se dieron entre los Actores partícipes del proceso, haciendo énfasis en las tensiones, disputas y controversias que se pudieron dar dentro del proceso. En la investigación se puso el foco en actores claves como los y las líderes de la comunidad afrocolombiana, los y las profesionales que asumieron el proceso no solo de concertación, sino de ejecución y evaluación del proceso. Esta pesquisa, en últimas, intenta dar respuesta a la siguiente pregunta: *¿Qué condiciones favorecieron o limitaron el proceso de concertación del plan integral de acciones afirmativas para la comunidad negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, de la ciudad de Bogotá D.C. (2017-2019)?* En el transcurso de esta investigación se resolverá esta interrogante y se plantearán como resultados unas conclusiones y se sugerirían caminos de investigación. Para continuar profundizando en las políticas públicas, las acciones afirmativas y la racialización que de ellas se puede realizar dentro de un proceso de concertación entre las comunidades étnicas y las entidades públicas.

## INTRODUCCIÓN

Durante los últimos treinta años, el Estado colombiano ha venido desarrollando algunas políticas públicas encaminadas a la protección de los derechos de la comunidad afrocolombiana. La Constitución Política de 1991, es un hito importante en este cambio de perspectiva, en la forma en la que la nación empezó a tratar a las comunidades afrocolombianas. Gracias a esta constitución, y la presencia de artículos claves como el 7, el 8 o 13, por citar algunos, se logró legislar la primera ley para las comunidades negras, ley 70 de 1993, hecho que no acontecía desde la ley de libertad de esclavizados de mediados del siglo XIX. Es a partir de esta Ley que el Estado colombiano empezó a incluir en los planes de desarrollo y de gobierno, la atención a estas comunidades, elaborando CONPES-Consejo Nacional de Política Económica y Social<sup>1</sup>. A través del departamento nacional de planeación, enrutados a la creación de políticas públicas y planes de acciones afirmativas para lograr transformar las distintas situaciones que violentan las vidas de estas comunidades.

Aun con el significativo avance obtenido, estas políticas no han logrado revertir las graves desigualdades históricas, ni los problemas de racismo estructural que afectan a esta población, la cual vive en una situación de desigualdad y de mayor desventaja respecto al resto a los otros grupos que componen la nación. En efecto, la tasa de desempleo es superior que, en otros grupos, y en cuanto a cobertura educativa, acceso a salud, las Comunidades Negras, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera<sup>2</sup> presentan tasas inferiores al resto de la población (Barbary, 2004). La comunidad afrocolombiana sigue luchando por conquistar condiciones de vida digna, dentro de una nación que los invisibilizó y aún sigue evadiendo la deuda histórica que tiene con estos.

Los problemas que viven estas comunidades son ampliamente conocidos por las entidades del Estado colombiano, sin embargo, la falta de respuestas, o simplemente, esta imposibilidad del Estado por transformar esta situación es una clara muestra del racismo estructural que constituye a la nación. También es importante mencionar la invisibilidad estadística que

---

<sup>1</sup> A continuación se mencionan algunos CONPES elaborados por el Estado colombiano en los últimos gobiernos: CONPES 2909, programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras, 1997 /CONPES 3169, política para la población afrocolombiana, 2002 /CONPES 3310, política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana, 2004 / CONPES 3660, política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, 2010.

<sup>2</sup> La comunidad Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera (a partir de ahora comunidad afrocolombiana) incluye a tres grupos étnicos de matriz africana que habitan el país y que conviven en la ciudad de Bogotá: Raizales del Archipiélago de San Andrés y Providencia. Negros(as), mulatos(as), afrodescendientes, afrocolombianos(as) y Palenqueros(as) de San Basilio (DANE, 2018).

existe sobre la población afrocolombiana, lo cual afecta la posibilidad de obtener información precisa y continua frente a las necesidades de estas comunidades. Esto a su vez genera un constante subregistro que impacta negativamente en el presupuesto que el Estado asigna para atender a las problemáticas que les afectan.

En los últimos años, pese a las importantes normativas desarrolladas, encaminadas a la protección de los derechos de las comunidades afrocolombianas, el Estado no ha implementado, a nivel nacional, políticas públicas verdaderamente efectivas que den una respuesta integral a las necesidades que históricamente ha tenido esta población. Creando las condiciones para que se instale un etnocidio (Arboleda-Quíñonez, 2019) sobre los cuerpos y territorios de estas comunidades. Junto a las políticas públicas, debemos hablar también de las acciones afirmativas, también conocidas como políticas de diferenciación, promoción, movilidad o acción, en todos casos nombrada como positiva. Las cuales surgen como “un tipo de intervención estatal para responder a las demandas de igualdad de las comunidades diferenciadas negativamente dentro de una sociedad multicultural y pluriétnica que no ha logrado pasar de una igualdad formal a una real, tangible y socialmente disfrutable” (Mosquera Rosero, 1991, pág. 6).

Desde el año 2007, en la ciudad de Bogotá, se aprobaron algunas normativas a través de las cuales el gobierno distrital ha buscado concretar acciones afirmativas para la comunidad afrocolombiana. En particular, hacemos referencia a los Decretos 151 de 2008, 403 de 2008, 192 de 2010 y 507 de 2017, a través de los cuales se establecieron en distintos periodos, planes de acciones afirmativas, que fueron concertados entre los gobiernos de turno y la comunidad afrocolombiana. En ese mismo orden, el Decreto 248 del 2015 permitió la constitución del Consejo Afro Distrital, el cual tiene a cargo el proceso de concertación de los planes de acciones afirmativas para las comunidades afrocolombianas, facilitando así que en el proceso de concertación del Plan Integral de Acciones Afirmativas-PIAA<sup>3</sup> del 2017, la comunidad tuviera una participación en todos los momentos del mismo. El Decreto el 507 del 2017<sup>4</sup>, es un hito para las acciones afirmativas en Bogotá, pues aun cuando existían algunas

---

<sup>3</sup> Plan Integral de Acciones Afirmativas (a partir de ahora PIAA) para el Reconocimiento de la Diversidad Cultural y la Garantía de los Derechos para la Población Afrocolombiana, Negra y Palenquera en el Distrito Capital. 2017-2020. Disponible en: <http://www.gobiernobogota.gov.co/transparencia/informacion-interes/publicacion/otras-publicaciones/piaa-afro-negro-y-palenquero>

<sup>4</sup> Este PIAA fue concertado, ejecutado y evaluado durante el gobierno del alcalde Enrique Peñalosa Londoño, y en el marco del *Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 “Bogotá Mejor Para Todos”*. Los diálogos preparatorios dieron inicio en el 2016, y se inició la concertación durante el 2017, año en el que se reglamentó el proceso, gracias al decreto 507. Su proceso de concertación continuo durante parte del 2017 y 2018; e inicio su

normativas previas sobre el tema, este se diseñó en su totalidad de forma participativa, realizando una serie de encuentros informativos, y posteriormente de socialización y concertación en cada una de las localidades con la participación de lideresas, líderes y comunidad afrocolombiana en general, dispuesta a escuchar, proponer y tomar decisiones relacionadas con el PIAA que deseaban acorde con sus necesidades. Además, incluyó a las distintas dependencias del gobierno en la formulación del plan y les obligó al cumplimiento de las acciones concertadas con la comunidad afrocolombiana.

A partir de este marco normativo, entre 2017 y 2019, en el Distrito Capital de Bogotá, se inició un proceso de concertación de políticas de acción afirmativas. Proceso en el que estuvieron insertos distintos líderes y lideresas del Movimiento Social Afrocolombiano, a través de una instancia de participación llamada: Consultiva Distrital Afro, creada a través del artículo 18 del Decreto Distrital 248 de 2015. Los y las integrantes de esta consultiva, junto con los funcionarios públicos y contratistas de distintas entidades y secretarías, concertaron un ambicioso plan de acciones afirmativas en el que se formularon metas e indicadores, orientados a generar mecanismos para que el Estado garantice los derechos de las comunidades afrocolombianas. Lastimosamente, este PIAA no logró satisfacer las demandas que se plasmaron en este, evidencia de esta situación se percibe en la evaluación del proceso, y la negativa de las y los consultivos a darle el aval a un proceso, que pese a ser fruto de un ejercicio participativo, no arrojó los resultados esperados. Desde la perspectiva de la comunidad, es como si “le hubiesen dado contentillo” a todo lo que propusieron a sabiendas de que sería imposible cumplir con todo lo escrito. Es como si “lo de las comunidades negras no fuera valioso, no tuviera repercusiones o importancia para la administración pública”. Las expresiones aquí señaladas, fueron recogidas de las entrevistas que se les hicieron a miembros de la consultiva, quienes nombraron las tensiones y limitantes que tuvo esta concertación en todos los momentos de su aplicación. Arrastrando problemáticas que ya habían acontecido en los procesos previos de concertación de los PIAA, desde el 2007, siendo este el primer proceso de esta índole en Colombia y sirviendo posteriormente como un hito histórico o antecedente en política pública, para la creación de otros PIAA en distintas regiones del país.

Partiendo de lo anterior, esta investigación pone foco en el proceso de concertación que se realizó entre los agentes del Estado y de las comunidades afrodescendientes, partiendo de identificar las situaciones que favorecieron o limitaron los objetivos que buscaba alcanzar este

---

ejecución a finales del 2018 y principios del 2019. La evaluación y presentación de resultado se dio hacia finales del 2019 y durante el 2020.

Plan, al igual que los obstáculos que se presentaron en este proceso. Nos interesa, también, identificar las percepciones de los distintos actores institucionales y de la comunidad afrocolombiana que intervinieron en este proceso de concertación, quienes fueron parte de dicha negociación y, al mismo tiempo, realizaron el control, el seguimiento y la evaluación a las mismas. Así entonces, a partir de estas consideraciones, esta investigación se interesa por indagar por conocer: *¿Qué condiciones favorecieron o limitaron el proceso de concertación del plan integral de acciones afirmativas para la comunidad negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, de la ciudad de Bogotá D.C. (2017-2019)?* También nos preguntamos: ¿Cuáles son los factores que facilitaron y obstaculizaron su puesta en marcha?, ¿Cuáles son las percepciones de los actores institucionales y de los/as activistas destinatarios/as del movimiento afro sobre el proceso de concertación del plan integral de acciones afirmativas para la comunidad negra, afrocolombiana, raizal y palenquera de la ciudad de Bogotá, qué tensiones se generaron?, ¿Qué incidencia tuvieron los funcionarios públicos y la comunidad afrocolombiana en la ejecución de los planes de acciones afirmativas?

A partir de las anteriores preguntas formulamos los siguientes objetivos:

#### **Objetivo general:**

1. Reconstruir el proceso de concertación que dio lugar a la construcción del Plan Integral de Acciones Afirmativas para la Comunidad Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera (2017-2019), evidenciando los actores involucrados, así como las tensiones y disputas generadas entre estos.

#### **Objetivos específicos:**

2. Caracterizar la situación actual de derechos humanos de la comunidad afrocolombiana residente en la ciudad de Bogotá, identificando la normatividad existente para la atención de esta población.
3. Identificar las percepciones de los actores institucionales y de los/as activistas destinatarios/as del Movimiento Social Afrocolombiano sobre el proceso de concertación del Plan Integral de Acciones Afirmativas para la Comunidad Afrocolombiana de la ciudad de Bogotá (2017-2019).
4. Identificar los factores que facilitaron y obstaculizaron la puesta en marcha de los procesos de concertación con las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y

Palenqueras y de los Planes Integrales de Acciones Afirmativas a cargo de las entidades distritales.

Esta tesis está organizada en cuatro capítulos. En el primero de ellos, se expone la perspectiva teórica que enmarca esta investigación. El segundo capítulo se presenta el marco legal y normativo relacionado con la discriminación, el racismo y las acciones afirmativas en Colombia. El propósito es evidenciar la evolución que el Estado ha venido teniendo en el reconocimiento de derechos a la comunidad afrocolombiana. En el tercer capítulo, se realiza una caracterización general de la situación de las comunidades afrocolombianas en la ciudad de Bogotá, haciendo énfasis en el campo educativo, y se abordan algunos antecedentes de la evolución de los PIAA que han sido elaborados y ejecutados en la ciudad de Bogotá, en las diferentes administraciones distritales, desde el año 2008 hasta el 2017. En el cuarto capítulo, analizamos los procesos de concertación en torno al PIAA 2017-2019, su implementación, así como las percepciones de los actores que participaron, las tensiones y las disputas que surgieron en el proceso. Finalmente, se plantean las principales conclusiones de esta investigación.

## **CAPÍTULO I. Marco teórico**

En este capítulo presentaremos la perspectiva teórica en la cual se enmarca esta investigación. Dado que se analizarán el proceso de concertación del Plan Integral de Acciones Afirmativas para la Comunidad Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera, de la ciudad de Bogotá D.C. (2017-2019), y las articulaciones que se dieron entre los distintos actores que participaron en la consecución del objetivo de la concertación. En esta investigación entendemos que la situación de estos pueblos se ve fuertemente afectada por el racismo y la discriminación racial, y como consecuencia, se puede evidenciar la ausencia de políticas públicas con un enfoque diferencial de derechos, y de acciones afirmativas que subviertan las situaciones de abandono, así como las violencias históricamente vividas por las comunidades afrocolombianas. Es por ello entonces que en este marco desarrollaremos la perspectiva teórica desde la cual entendemos tanto el racismo y la discriminación, como las acciones afirmativas y las políticas públicas.

Será clave entender que esta investigación pretende comprender el proceso de concertación que se establece entre los responsables públicos y la Comunidad Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera, dentro del marco de formulación e implementación de la política pública, para dichas comunidades. Las mismas que han sufrido la vulneración de sus derechos como consecuencia del racismo y la discriminación étnico racial. Para lograrlo se debe prestar atención al trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública o gubernamental, en este caso distrital. Revisando en el proceso múltiples aspectos como: las definiciones que utilizaron para la priorización de necesidades de la comunidad, hasta la toma de decisiones para realizar intervenciones, procesos administrativos y de evaluación de la implementación de las políticas públicas (Thoenig, 1997, pág. 19).

### **1.1 Aproximaciones teóricas al concepto de racismo y discriminación racial**

Desde esta investigación, consideramos que el racismo y la discriminación racial deben leerse como un conjunto de violencias que afectan, en distintos niveles y de distintas formas, a la comunidad afrocolombiana. Podríamos pensar en este conjunto de violencias desde la perspectiva de Galtung (1990, citado en, Concha, 2009, p. 17), quien nos presenta tres tipos de violencia: directa, estructural y cultural, las cuales él define de la siguiente manera:

- La violencia directa es la violencia manifiesta, vale decir, el aspecto más evidente de esta. Su manifestación puede ser, por lo general, física, verbal o psicológica.
- La violencia estructural se trata de la violencia intrínseca a los sistemas sociales, políticos y económicos mismos que gobiernan las sociedades, los Estados y el mundo.
- La violencia cultural se relaciona con aquellos aspectos de la cultura, en el ámbito simbólico de nuestra experiencia (materializado en la religión e ideología, lengua y arte, ciencias empíricas y ciencias formales – lógica, matemáticas – símbolos: cruces, medallas, medias lunas, banderas, himnos, desfiles militares, etc.), que puede utilizarse para justificar o legitimar la violencia directa o estructural.

En el caso de las comunidades afrocolombianas, la violencia cultural, al ser simbólica y al estar naturalizada, se convierte en una barrera para el accionar de las políticas públicas, impidiendo la construcción de unas acciones afirmativas efectivas y el logro del reconocimiento de la diversidad cultural.

El racismo opera como una forma de violencia cultural que justifica las injusticias y desigualdades que afrontan los afrodescendientes, lo cual limita la garantía y el goce efectivo de sus derechos. Todo esto ocurre en una sociedad que asume a estos pueblos como ciudadanos de segunda categoría, y que justifica, a través de diversos prejuicios, la situación de estos grupos. Cada una de estas violencias, y las relaciones de poder que se dan en medio de estas, justifican la implementación de las acciones afirmativas, las cuales tendrían que servir como un vehículo necesario y urgente para garantizar los derechos violentados.

## **1.2 El racismo individual, institucional y estructural**

Anteriormente, hablamos desde la perspectiva de Galtung y los tipos de violencia, y de una semejanza o paralelismo con el racismo y sus distintas versiones. A continuación, retomaremos los aportes teóricos de Silvio Almeida (2019) para enriquecer el debate. Almeida expone tres tipos de racismo: el racismo individual, que lo relaciona directamente con las personas, y sus sesgos patológicos, conductuales e inmorales en su relación con aquel que a quien considera inferior; el racismo institucional, el cual se ve claramente en los poderes legislativo, judicial, ejecutivo, las rectorías de las universidades y las grandes corporaciones dotadas de gente del grupo hegemónico, y por último el racismo estructural. Este último se encuentra ampliamente diseminado en la sociedad colombiana, desde el sistema educativo, pasando por los medios de comunicación hasta los organismos del poder

que conforman y dan vida al Estado colombiano. Es por este racismo y sus consecuencias, que se perpetúan los privilegios desde la colonia de un grupo racialmente diferenciado, a expensas de las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas. Almeida sostiene que a través del racismo estructural se constituye una representación del imaginario social sobre las identidades raciales, por lo que el imperativo es mantener al blanco en el lugar de un líder natural y racional, mientras que al negro se lo ubica en condiciones subordinadas (Almeida, 2019). A continuación, exploraremos cómo el racismo y la discriminación se manifiestan en la vida de las comunidades afrodescendientes y afectan las posibilidades que tienen sus miembros para concretar sus proyectos de vida individuales y colectivos.

### **1.3 El racismo y la discriminación racial, la cotidianidad de las comunidades afrocolombianas**

Comúnmente, en América Latina se ha negado la existencia del racismo. Este es percibido muchas veces como una invención de los movimientos sociales, o del campo académico, o bien, como una categoría importada desde otros contextos nacionales. Para aquellos con esta percepción, el racismo no es más que una interpretación ajena a lo que ellos comprenden como realidad y, por tanto, afirman que se hace desde el punto de un sujeto resentido que exagera su situación. Toda esta negación, tergiversación o reduccionismo respecto al problema, no es más que resultado del mismo racismo que establece jerarquías raciales y atribuye menor valor a algunas personas. Por consiguiente, lo que le pasa a quienes sufren racismo, es solo culpa de ellos, o es una consecuencia de sus decisiones, y no de un sistema que les oprime o les impide acceder plenamente a sus derechos.

Es necesario que comprendamos, entonces, que tanto el racismo, la discriminación y el prejuicio son las causas de la mayoría de las situaciones de opresión, exclusión y abandono vividas por la comunidad afrocolombiana. Todas estas causas son generadoras de pobreza, y agudizan la desigualdad entre los miembros de la sociedad, especialmente entre los de una sociedad racializada, situación que se convierte en desventajas acumulativas que limitan y bloquean las posibilidades de cualquier tipo de movilidad social (Ocoró, 2020). Recordemos que esta problemática lleva varios siglos, en tanto no puede verse por fuera de la trata trasatlántica y de la experiencia colonial, que se mantuvo en las nacientes repúblicas independientes, hasta la continuidad de nuestros días.

Debemos tener presente que las comunidades afrocolombianas no son las únicas que experimentan el racismo, pero sí es cierto que su situación está fuertemente marcada por la desigualdad social y racial que tiene sus raíces en los tiempos coloniales. Recordemos que el discurso racista, presente en nuestras sociedades, se ha manifestado principalmente contra los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas (Ocoró L, 2020). De esta forma, la Invisibilización, la negación, el blanqueamiento, son prácticas racistas a través de las cuales se han ocultado las raíces negras e indígenas, así como también sus aportes a la historia y la cultura de toda la región latinoamericana (Ocoró L, 2020).

A continuación, seguiremos revisando las distintas formas en que el racismo está presente entre los pueblos étnicos, y las distintas dinámicas a través de las cuales afecta estas comunidades. La siguiente comparación no tiene por objetivo presentar un antagonismo entre las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas. Por el contrario, su finalidad es mostrar la forma en que el Estado colombiano percibe a un grupo y al otro, brindando, a partir de esta distinción, un trato diferencial e incluso preferencial por un grupo étnico en detrimento del otro. Sin embargo, esta posición no deja de ser racista, los antagonismos en los que intentan colocar a los grupos étnicos es una estrategia que desde la colonia sigue dando frutos. Silvia Rivera Cusicanqui, nos explica muy bien cómo el diálogo y los privilegios se agotan en la relación entre mestizo-criollos y no con ni entre los indios (Cusicanqui, 2015), y mucho menos con los afrodescendientes que habitan Latinoamérica y el caribe.

Hacemos referencia a que la relación que han tenido ambas comunidades —afrocolombianas e indígenas— con el Estado y con las elites criollas o blanco mestizas que regentan el poder y las riquezas desde la independencia, y de quienes emanan las políticas públicas, dado que son ellas las que han gobernado históricamente, es muy diferente. Para estas elites, los indígenas son concebidos como pueblos étnicos rurales, arraigados ancestralmente a la tierra y los lugares desprovistos de civilización, con sus propias lenguas y culturas claramente diferenciadas de las de la sociedad nacional mestiza (Mosquera, C., Pardo, M. y Hoffmann, O. (Eds.), 2002). Se los ve como necesitados de protección, víctimas de historias con las cuales existe una deuda impagable, que no se piensa resolver, pero que implica una atención preferencial, un discurso integracionista y asistencialista, pero no liberador e inclusivo. Todo lo contrario, pasa con las comunidades afrocolombianas; estos son vistos como individuos más urbanos, más asimilados, integrados a la sociedad y no tan diferentes culturalmente. Si bien las formas de vida de las comunidades afrocolombianas guardan diferencias con el resto de la población, no se perciben tan diferentes, dado que la mayoría habla español, son

católicos y participan activamente del sistema productivo nacional, siendo vistos como un engranaje más en la sociedad a diferencia de los pueblos indígenas. Estas son las principales razones por las cuales no los reconocieron y aún hoy se dificulta mucho el acceso a los derechos fundamentales, y dentro de estos procesos de concertación, terminan siendo un obstáculo más por superar en la búsqueda de igualdad y justicia (De la Fuente, 2018).

La comparación solo pretende evidenciar que existe una preocupación y una atención diferente hacia los pueblos indígenas, por parte de los gobiernos y del Estado en general. Más, sin embargo, esta es solo un sofisma de distracción, ya que en los cinturones de pobreza de las urbes y en los asentamientos rurales, las comunidades étnicas viven conjuntamente el racismo, la violencia y la comunicación intercultural fallida y abortada (Cusicanqui, 2015). Lo más probable es que esta idea se sostenga en el aparente indigenismo<sup>5</sup> latinoamericano y en la herencia colonial en la cual los indígenas son vistos como siervos, mientras que los africanos lo son como esclavos, situación que desarrolla, desde la etnicidad, una empatía por unos, y desde lo racial, la apatía hacia los otros (Quijano, 2007). Al trasladar el foco de lo étnico a lo racial, la situación se transforma totalmente, dado que se pasa de la omisión a una confrontación. Para el gobierno, y en general para la nación, el reconocimiento del racismo sigue siendo un problema que no desean atender. Por ello, manejar a la comunidad afrocolombiana desde lo étnico cultural, y no desde lo racial, sigue siendo un escenario favorable para la gestión. Desafortunadamente, este modo de abordar y de asumir a la comunidad afrocolombiana pueden convertirse en una evidente barrera en cualquier proceso de concertación, o en la pretensión que tiene la comunidad de una garantía de derecho que históricamente le ha sido negada. No obstante, debemos decir que los procesos de interculturalidad y encuentro entre grupos étnicos son más frecuentes, y usualmente la comunidad afrocolombiana se ha visto beneficiada a partir de algunos avances normativos de los pueblos indígenas obtenidos a partir de sus luchas y reivindicaciones, como por ejemplo todo lo concerniente a temas de titulación colectiva y derechos territoriales.

---

<sup>5</sup>El indigenismo en primer lugar se refiere a los pueblos originarios y su situación en América Latina: qué es y qué debería ser. La segunda es que el indigenismo es un discurso sobre la identidad nacional, que le da un papel central al “indio” y la indigenidad. En tercer punto, el indigenismo es generalmente expresado por criollos o mestizos no indígenas, más que por los propios indígenas. Finalmente, cuarto, el indigenismo es principalmente una forma de activismo o polémica; es un contra discurso o discurso de defensa. (Tarica, 2016)

#### 1.4 Problematicando el endorracismo

En la lectura de Silvio Almeida (2019) el racismo, el prejuicio y la discriminación son tres conceptos distintos que no deben confundirse. Si el primero es un fenómeno sistémico, el segundo se exterioriza como un juicio previo, mientras que la discriminación es recibir un trato diferente (Almeida, 2019).

Debemos tener presente una cuestión que usualmente se da en relación con estos términos. Se trata de la percepción que tienen algunos miembros de la sociedad respecto al trato diferenciado o prejuicioso que pueden haber sufrido. Incluso indican que es una práctica racista vivida desde los negros hacia ellos, o entre los mismos negros; usualmente esas acciones las han relacionado con términos como: racismo a la inversa o endorracismo. Sin embargo, el racismo está arraigado en las estructuras de poder y obedece a esas lógicas sociales, culturales e históricas. Solo afecta a los grupos étnico-raciales subordinados, aquellos que están en la base de la pirámide social que se ha perpetuado desde la colonia. Es por esta razón que no hay posibilidad de apoyar el argumento del racismo inverso y mucho menos la existencia del endorracismo, ya que no existe una opresión sistémica en relación con el grupo dominante (Almeida, 2019). Sin embargo, otros autores manifiestan que la existencia del endorracismo si es sustancial dentro de estas comunidades, Esther Pineda (2015), por ejemplo, asegura que el endorracismo es el racismo desde adentro, una auto discriminación emanada del sujeto racializado, es decir, aquel que sufre y experimenta el prejuicio por su pertenencia étnico-racial. Para Pineda, la existencia del endorracismo está directamente relacionada con el desprecio que el sujeto racializado siente hacia su raza, y las vivencias que ha experimentado. En razón de estas externaliza ciertas prácticas sobre otros sujetos racializados. Frente a las posiciones que asumen los dos autores citados, preferimos tomar distancia de Pineda y asumir la postura de Almeida, la cual resulta cercana a la postura de Frantz Fanon (1952), cuando en *“piel negra, máscaras blancas”* habla del sujeto colonizado, y asegura que no es endorracista, que no existe tal cosa.

El negro, desde la visión de este Fanon, es un sujeto colonizado que vive condicionado por esa circunstancia en medio de una sociedad que le despoja de derechos y condiciones de ser. La ausencia de una opresión sistemática, estructural, histórica, vacía al racismo inverso y al endorracismo de la posibilidad de ser equiparable con el racismo. Ambos son una secuela, una consecuencia los dos se servirán de los criterios expuestos por el sistema racista, los tomarán como propios y legitimarán una acción contra un grupo que concibo como inferior a partir de ciertas circunstancias. De cierta forma, aquel que afirma ser víctima de racismo a la inversa

está considerando todo lo anterior, y ve como amenaza para sus privilegios la subversión de esas condiciones en las cuales se encuentra, a partir de una insurrección del sujeto racializado. El sujeto o colectivo que advierte ser víctima de racismo a la inversa, en el fondo, es alguien que quiere evitar a toda costa que los negros y negras, tengan acceso a las mismas garantías a los que estos tienen acceso. En el fondo, ellos se oponen a cualquier cambio, en el cual el “negro” deje de ser un cúmulo de estereotipos o prejuicios dentro de la sociedad. Y lo hace porque comprende directa o indirectamente que el fenotipo, el color de piel y las prácticas culturales son dispositivos materiales utilizados para generar privilegios, ventajas políticas, económicas y afectivas a favor del grupo hegemónico (Almeida, 2019), del grupo al cual pertenece o defiende.

### **1.5 Política pública y afrodescendientes**

En este punto, debemos hablar de una espada de doble filo, a la cual llamaremos política pública. Esta pende sobre nuestras cabezas, y puede convertirse en una gran amenaza o en una excelente oportunidad. Antes de continuar definamos que es. Según el Informe, Buenas Prácticas de Políticas Públicas Afrodescendientes, una política pública es: la respuesta del Estado a problemas que existen en la sociedad. De este modo, para que un problema social se convierta en una política pública, antes debe constituirse en un tema de interés público que requiera atención del Estado (SEGIB, 2020, pág. 11). Este mismo informe nos indica que toda política pública tiene un ciclo de desarrollo que se inicia cuando un problema social es percibido y delimitado como relevante. El hecho de que este ciclo se concrete dependerá de la voluntad política de los gobiernos, de los recursos que aseguren su sostenibilidad y de la capacidad que tengan los actores afectados para hacer que el problema obtenga un lugar en la agenda del Estado (SEGIB, 2020, pág. 11). De esta forma, una política pública nace de un problema que es advertido por el Estado, posiblemente por presión de la sociedad, y frente al reconocimiento de este, inicia acciones destinadas a través de todas sus instituciones para erradicar ese problema.

En América Latina, las políticas con perspectiva étnico-racial emergieron en las dos últimas décadas del siglo pasado, de modo que el Estado no tiene mucha experiencia en su aplicación (Ocoró y Da Silva, 2017). De acuerdo con el Banco Mundial (2018), las políticas para afrodescendientes en América Latina y el Caribe, desarrolladas en los últimos veinte años, se pueden clasificar en:

- **ETNO-POLÍTICAS:** Se refiere a las políticas producidas en los Estados nacionales para el reconocimiento de las etnicidades o grupos étnicos.
- **POLÍTICAS DE IGUALDAD RACIAL:** Se refiere a las políticas de los Estados nacionales producidas en el marco del reconocimiento del racismo y sus implicaciones en la desigualdad racial.
- **DESARROLLO TERRITORIAL:** Se trata del conjunto de políticas públicas nacionales creadas para garantizar de modo integral los derechos reconocidos a las poblaciones afrodescendientes. (Banco Mundial, 2018)

Por otro lado, Rangel plantea que, en América Latina, las políticas públicas para los pueblos afrodescendientes deben concentrar al menos cuatro acciones:

- Políticas y acciones implementadas en los países con el objetivo de combatir el racismo.
- Concentración de las políticas de acción afirmativas y las de tipo valorativas, relacionadas con la valorización de las tradiciones afrodescendientes y donde se incluyen las de salud y educación desde la perspectiva intercultural.
- Políticas de fortalecimiento de las comunidades tradicionales entendidas como aquellas donde viven los descendientes de aquellos que fueron esclavizados.
- Políticas de promoción de la participación de los afrodescendientes en la toma de decisiones y su inclusión en planes de desarrollo de los países (Rangel, 2016).

En definitiva, se podría decir, retomando la idea de la espada de doble filo, que las políticas públicas son, por un lado, la oportunidad de visibilizar y denunciar las circunstancias que aquejan a esta comunidad, pero, a la vez, puede ser una debilidad, ya que éstas no han logrado solucionar las demandas de esta comunidad, y solo han servido para profundizar algunas prácticas de racismo estructural e institucional en medio de una constante discriminación racial a nivel social. Las políticas públicas, especialmente cuando atienden comunidades tan vulnerables, se han utilizado para justificar la corrupción, clientelismo y la politiquería, entre otras formas de descomposición de la función del Estado (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2007). Ya que han mostrado como grandes resultados de gestión, la entrega de dádivas que no transforman ni mucho menos apalancan la movilidad social y el acceso a los derechos más básicos para estas comunidades.

Hemos hablado de las políticas públicas, y las hemos ubicado en el contexto de la atención a las comunidades afrodescendientes. Pero no hemos hecho un énfasis en la relación que están tienen con los Estados, cómo se conformaron y cómo estos antecedentes, terminan por definir la capacidad que tienen las instituciones que conforman al Estado, de darle respuesta a las necesidades de quienes componen esta gran estructura nacional. Oscar Oszlak, menciona en varios de sus trabajos la forma en que se constituyeron los Estados en latinoamericana, afirmando que cuentan con una historia relativamente homogénea, ya que todas surgen de un proceso emancipador, en el que los poderes locales se rebelaron contra el centralismo colonial europeo. Este proceso emancipador hasta la fecha sigue sin dar una respuesta a la totalidad de las y los ciudadanos que conforman el Estado, privilegiando la consolidación de sistemas económicos que potenciaron la implantación del capitalismo. Siendo necesario condicionar las naciones al “Orden y Progreso” (Acuña, 2007), elemento constitutivo de muchos países de la región, y desencadenante de la configuración de un Estado ajeno a sus ciudadanos y, por ende, apartado de la necesidad de implementar políticas públicas de corte social. Y mucho menos privilegiar en sus acciones a las comunidades que no son parte del control del capital, permitiendo así que los sistemas coloniales, que posteriormente se convirtieron en independentistas y emancipadores, continuaran con ese legado enajenador de las y los otros ajenos a este “Estado” (Oszlak O. &., 1995). Esta configuración del Estado, que responde a un interés y una lógica, es explicada muy bien por este autor desde la estructura micro, meso y macro, muy bien explicada en la siguiente metáfora:

Si imaginamos al rol del Estado como un reloj, el nivel macro serían las horas, cuyos cambios casi no son perceptibles por el ojo humano. Corresponde a las reglas de juego, mucho más estables que los otros dos niveles. El nivel mesó corresponde a los minutos: es mucho más cambiante, porque las políticas deben rectificarse, adaptarse, reglamentarse para casos particulares, eliminarse por razones político-ideológicas o por cambios de circunstancias. Y el nivel micro son los segundos. Es aún más cambiante, pero en otro sentido, ya que las consecuencias celulares de la implementación de políticas afectan muy diferencialmente a los actores sociales (Oszlak O., 2011).

Podemos entonces inferir, que el Estado y las políticas públicas que piensa y ejecuta, tendrán un impacto en distintos niveles sobre la vida de las comunidades afrocolombianas. En particular, podemos asegurar que las políticas públicas, funcionales al racismo, pueden afectar a las comunidades en los tres niveles que menciono Oszlak, a continuación, un breve ejemplo:

a nivel macro, padecemos afectaciones relacionadas con el racismo estructural, viendo cómo nuestros territorios están abandonados, empobrecidos y sin acciones concretas del Estado que lleven a la transformación de esas realidades. A nivel meso y micro, somos víctimas de racismos epistémicos, culturales, directos y cotidianos. Esas afectaciones también atraviesan a las instituciones y funcionarios encargados de concertar y ejecutan, junto a una sociedad que perversamente afirma que estas comunidades: “quieren arrebatarnos sus beneficios o privilegios”, “ellos y ellas son diferentes”, “usurpar sus derechos”, “vengarse por el pasado”, “no son de acá”, “que regresen al lugar del que salieron” o que simplemente son “resentidos” (Van Dijk T., 2007). Impidiendo así, a través de un sinnúmero de barreras, el avance de las políticas públicas y la ejecución de las mismas por parte del Estado colombiano.

No podemos cerrar este punto sin dejar claro un concepto que hemos repetido insistentemente en este capítulo, hablamos de las acciones afirmativas. Al respecto, Claudia Mosquera, una académica y activista afrocolombiana, las entiende como las acciones públicas estatales, que buscan un tratamiento preferencial y prioritario para reparar los efectos de la exclusión que viven algunos grupos humanos. En sí, las acciones afirmativas tienen como tarea, impedir que estos grupos sean víctimas de la discriminación. Estas suelen tener un origen histórico, en el caso de las comunidades étnicas, colonial, y se manifiesta en sistemas estructurales de abandono estatal, desigualdad social y marginalidad económica. Como advierte Oszlak, el surgimiento de un estado está sujeto a diversos fenómenos, y en medio de esa creación social, se terminan originando entidades y sujetos sociales que van adquiriendo rasgos diferenciales. En el caso particular de las comunidades afrocolombianas, se le asignaron atributos que les convirtieron en un sujeto inferior respecto a otros grupos humanos, deformando la relación con el estado, sus instituciones y el resto de los ciudadanos que componen ese colectivo (Oszlak, 1978). Muchas veces las acciones afirmativas no surgen de la buena voluntad de los Estados, dado que les implica el reconocimiento, por acción u omisión, de su negligencia e inoperancia para garantizar los derechos a grupos humanos que habitan su territorio. Estas son producto de luchas del movimiento social que se ve afectado por las prácticas discriminatorias del Estado. E incluso, en ocasiones, estas surgen como respuesta a demandas internacionales, que le obligan a la nación a dar cumplimiento a pactos, convenios o conferencias en las que, como firmante, se termina responsabilizando de una situación de la cual este es íntimamente responsable (Mosquera Rosero, 1991, p. 6). Podemos decir que:

Las acciones afirmativas son políticas públicas (y privadas) destinadas a implementar el principio constitucional de igualdad material y neutralizar los efectos de la discriminación racial,

de género, de edad, de origen nacional y complejión física” (Santos, 2005, p. 8). En la región, es Brasil el país en donde más se han conquistado logros en lo que se refiere a las acciones afirmativas para la población afrobrasileña. Brasil, de la mano del gobierno de Lula Da Silva, fue un punto de inflexión importante en la región, ya que no solo participo en la “*Conferencia Mundial de las Naciones Unidas Contra el Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia e Intolerancia Correlacionada, realizada en Durban, Sudáfrica en 2001*”. Si no que presento en ese evento el “*Informe del Comité Nacional para la Reparación de la Participación Brasileña*”, el cual fue fruto de la presión que hicieron distintos sectores sociales, especialmente el “*Movimiento Negro Brasileño y el Núcleo Conciencia Negra de la Universidad de San Pablo*”. Gracias a la presión que ejercieron tantos actores, se logró sancionar, el 1 de enero de 2003, la Ley 10.639, la cual incluye en el currículo escolar oficial, la obligatoriedad de la enseñanza de historia y cultura afrobrasileña y de África. Tres meses más tarde, la Presidencia de la República creó “la Secretaría Especial de Promoción de la Igualdad Racial. Es gracias a todo este esfuerzo que posteriormente países como Colombia, toman estos importantes hitos legislativos y sociales, convirtiéndolos en hojas de ruta para la creación de sus propios planes de acciones afirmativas, primero en Bogotá y luego en otros territorios de la nación. No podemos dejar de mencionar que este análisis debería tender puentes y permitir controvertir la mirada del estado frente a enfoques como el de género, identidad y orientación sexual, capacitismo y clase (aporofobia), desde una perspectiva interseccional, ya que todas estas categorías, atravesadas por el racismo, condicionan la vida pública y social de las comunidades afrocolombianas, destruyendo su tejido social e impidiéndoles acceder al goce efectivo de sus derechos dentro de la nación colombiana.

## **1.6 Metodología**

Esta investigación se abordó desde un enfoque cualitativo, el mismo que entendemos como un campo interdisciplinar, transdisciplinar y en muchas ocasiones contra disciplinar. Atravesado por las humanidades, las ciencias sociales y las físicas (Rodríguez, G. G., 1996, pág. 9). También se comprende la investigación cualitativa como un ejercicio multi-metódico e interpretativo. En el que las investigadoras e investigadores indagan en situaciones de distinta índole, intentando dar sentido o interpretar los fenómenos en los términos y significados que dan las personas que participan de la investigación (Vasilachis de Gialdino, 2006, pág. 1). Esto implica el estudio, uso y recolección de una variedad de materiales empíricos —estudio de caso, experiencia personal, introspectiva, historia de vida, entrevista, textos

observacionales, históricos, interaccionales y visuales— que describen los momentos habituales y problemáticos y los significados en la vida de los individuos (Vasilachis de Gialdino, 2006, pág. 2). Y es precisamente este enfoque tan diverso, el que utilizaremos para analizar los procesos de concertación de políticas públicas, ya que en este ejercicio debemos ver los hechos que acontecieron desde diversos escenarios y solo este enfoque nos permitirá concebir esta pluralidad. Partiendo de esto entonces, se realizaron entrevistas semiestructuradas a un grupo diverso, de ocho (8) personas, compuesto por líderes y lideresas de las comunidades negras y funcionarios públicos partícipes del proceso de concertación entre 2017 y 2019. El número de entrevistadas/os pudo ser mayor e incluso se pretendió hacer un grupo focal, pero las condiciones de confinamiento por la pandemia<sup>6</sup>, con la sobrecarga laboral virtual que implicó para muchos, nos impidieron ejecutar un mayor número de entrevistas.

Se intentó, en todo momento, favorecer la recolección de la información desde la perspectiva de los participantes. Para ello fue clave, por un lado, contar con los insumos que del proceso se tienen en las distintas fuentes a las que pudimos tener acceso, como son actas de encuentros, derechos de petición y la respuesta a los mismos, los cuales nos permitieron tener una radiografía del proceso. De este modo, se recopiló la información tanto de la Secretaría de Educación del Distrito-SED<sup>7</sup> como de otras entidades distritales, y de referentes de la Comisión Consultiva Afro Distrital de ese momento. El acceso a estas fuentes nos permitió tener una lectura variada y dinámica de todo el proceso. Por ejemplo, fue muy importante el archivo de la SED, al cual pude acceder en calidad de funcionario de dicho organismo. El observador, en este caso el mismo investigador, no solo mira, sino que hace uso de todos sus sentidos para comprender la complejidad de las realidades que pretende estudiar (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010). En este archivo pude encontrar diferentes evidencias del proceso de concertación adelantado por distintos funcionarios y contratistas, en el marco de un proceso distrital en el que participó activamente esta secretaría de la mano de la

---

<sup>6</sup> Durante el año 2020 y 2021, el mundo experimentó la pandemia del COVID-19. Esta pandemia obligó a gran parte de los países a modificar sus leyes y crear duras cuarentenas, distanciamiento social y reinvención de las formas de trabajo, creando grandes afectaciones de salud mental y física que a la fecha no han sido medidas oficialmente. Revisado en Google en: <https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/index.html>

<sup>7</sup> La Secretaría de Educación del Distrito (A partir de ahora, SED) fue creada mediante el Acuerdo 26 del 23 de mayo de 1955, del Concejo de Bogotá. Hace parte del sector central de la Administración Distrital, en cabeza de la Alcaldía Mayor. La SED es la rectora de la educación inicial (preescolar), básica (primaria y secundaria) y media en Bogotá, de acuerdo con el Decreto 330 de 2008 mediante el cual se reestructuró la entidad. La Secretaría de Educación del Distrito tiene por objeto orientar y liderar la formulación y ejecución de políticas, planes y programas para garantizar el derecho a la educación y asegurar a la población el acceso al conocimiento y la formación integral.

Subdirección de Asuntos Étnicos-SAE<sup>8</sup> y de la oficina de planeación distrital. El acceso a esta información me permitió actuar como un observador activo dentro del proceso de reconstrucción histórica y documental del PIAA que surgió del decreto 507 del 2017.

Todos estos documentos fueron revisados de forma exhaustiva y se analizó cómo estos se relacionan y son influenciados por el contexto, profundizando en la forma en la que los partícipes de los textos perciben subjetivamente su realidad y la evidencian en los documentos (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010). Al mismo tiempo, se buscó explorar y describir el proceso que condujo a la elaboración de los planes integrales de acciones afirmativas, identificando las percepciones de quienes participaron, así como las tensiones que surgieron.

Es necesario tener presente que esta investigación se dio en el marco de la pandemia por el COVID-19, lo cual condicionó el diseño previsto. Por ejemplo, al inicio de la indagación, estuvimos íntimamente implicados en una práctica de exploración, a través de la observación participante, que se vio interrumpida por las medidas de aislamiento decretadas por el gobierno nacional. No obstante, la observación participante fue crucial al inicio de este estudio, dado que nos permitió profundizar y desentrañar detalles, interacciones, sucesos y articulaciones sociales de los participantes, sin que estos tuviesen que hacer grandes modificaciones en sus prácticas cotidianas.

Finalmente, debemos mencionar, que dentro de esta investigación se aplicaron entrevistas semiestructuradas virtuales y se enviaron formularios con las preguntas de la entrevista a un grupo de personas que no pudieron ser entrevistadas. Las personas entrevistadas fueron actores involucrados en el proceso de concertación, elaboración de metodologías, implementación de las acciones afirmativas y en la evaluación del proceso. También se hizo una pesquisa documental, definiendo que documentos eran relevantes y cuáles no, a través de criterios como la pertinencia con el tema, las entidades que los elaboraron y el impacto que tuvo dentro del proceso que se investigó. Finalmente, se realizó un análisis documental (documentos públicos, respuestas de entidades y reclamos de las comunidades, datos cuantitativos producidos por organismos gubernamentales), y la observación participante. Al usar varias fuentes de recolección de información pudimos visualizar nuestro problema de

---

<sup>8</sup> Subdirección de Asuntos Étnicos (a partir de ahora SAE): Ejercemos la rectoría en asuntos étnicos en el Distrito Capital: evaluación, seguimiento de las políticas públicas orientadas a la promoción, reconocimiento, garantía de los derechos individuales y colectivos y protección de la identidad cultural de los pueblos étnicos residentes en Bogotá. Revisado en Google en: <http://www.gobiernobogota.gov.co/transparencia/organizacion/organigrama-sdg/subdireccion-asuntos-etnicos>

investigación desde diferentes ángulos y de esta manera aumentar la validez y consistencia de los hallazgos (Benavides, 2005).

## **CAPÍTULO II: Marco legal y normativo para el reconocimiento de derechos de la comunidad afrocolombiana**

El presente capítulo presenta el marco legal y normativo relacionado con la discriminación, el racismo y las acciones afirmativas en Colombia. El propósito es evidenciar la evolución que el Estado ha venido teniendo en el reconocimiento de derechos a la comunidad afrocolombiana.

Colombia es un país que inició un cambio profundo como nación, a partir de finales del siglo XX, con el surgimiento de la nueva Constitución Nacional en 1991. Esta constitución únicamente fue posible en razón de la presión que distintos grupos sociales ejercieron en todo el territorio nacional. Fueron, en gran medida, los movimientos estudiantiles, a través de una amplia convergencia nacional, los que impulsaron con el movimiento la Séptima Papeleta<sup>9</sup> todo este proceso constitucionalista. Proceso que permitió que sentaran en una misma mesa diversos sectores, gobierno, partidos tradicionales, referentes de la sociedad civil y excombatientes participantes de procesos de paz.

Es importante mencionar el papel activo de los movimientos sociales y sus propuestas de cambio como antecedentes de este proceso constitucionalista. Particularmente debemos ubicarnos en la década de los 70 y 80, periodo durante el cual Colombia experimentó un recrudecimiento en la violencia a partir de la confrontación que se dio entre el Estado, los narcotraficantes y las guerrillas. Escenario que se agudizó en la década de los 90 con la sistemática vulneración de derechos por parte de los actores antes nombrados contra la sociedad civil colombiana. Esta última situación está íntimamente ligada con el fracaso en las negociaciones de paz de finales de los 80. Estos fracasaron, en gran medida, por el exterminio que se desencadenó luego de la firma y entrega de armas de los grupos participantes en dichas negociaciones<sup>10</sup>. Cabe destacar que el Estado colombiano tiene mucha responsabilidad en esta situación, ya sea por acción u omisión.

---

<sup>9</sup> El movimiento estudiantil de la denominada séptima papeleta surgió como una respuesta diferente a una sociedad acorralada por el miedo, por la intimidación de quienes aplican su propio código del crimen, la propia sentencia y la propia muerte. Fue un hecho político que se manifestó en un cambio jurídico para dar paso a la transformación más importante en la historia de la nación colombiana. La séptima papeleta fue el instrumento que permitió dar inicio a la Constitución Política de 1991. (Roldán, 2011)

<sup>10</sup> Desde la década de los 80 Colombia atravesó varios procesos de paz con distintos grupos alzados en armas de izquierda, entre ellos las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), M-19, Ejército de Liberación Nacional (ELN), Ejército Popular de Liberación (EPL), el grupo indigenista Quintín Lame y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT). En el marco de estos procesos es clave mencionar al partido

Todo este periodo terminó por exponer las grandes ausencias y debilidades del Estado colombiano para hacerle frente a la realidad del país. Se puso en evidencia no solo su incapacidad, si no, las falencias que tenía el Estado para salvaguardar los derechos fundamentales como la vida o la paz, el reconocimiento de la diversidad y presencia de otros grupos étnicos en el territorio, la participación activa de sus ciudadanos, entre otros.

Todos estos hechos guardaban relación o eran fruto de la ideología conservadora impuesta en la Constitución Nacional de 1886, la cual perduró 105 años. Esta carta magna negó, hasta la constituyente de 1991, los derechos de gran parte de la nación colombiana. La “raza”, la religión, la posición económica, el acceso a la educación se consagraron como distintivos para privilegiar o invisibilizar a una parte u otra de la sociedad. Además, esta Constitución abiertamente centralista, focalizó el desarrollo de la nación en los territorios andinos, abandonando a su suerte toda la periferia, en especial, dejando en el desamparo a los territorios del Pacífico, Caribe, Orinoquia y Amazonas. Esta constitución creó un estricto orden racial y territorial beneficiando a unos a expensas de los otros (Isaza, 1986). Todo lo anterior, sumado a una gran ola de violencia orquestada por el narcotráfico, la guerra interna insostenible y un Estado paquidérmico, terminó desencadenando una gran movilización de la sociedad civil. En esta llegan a converger todas las expresiones de descontento social en la constituyente de principios de los noventa; y es de este movimiento que nació la Constitución Política de 1991.

Con esta nueva carta magna se inició un cambio de las estructuras de poder que persisten desde la época de la independencia, y se alentó la transformación radical de la sociedad, de los privilegios y de las formas de ver y concebir al otro; pero especialmente se plantea la necesidad de reconocer la existencia de la población indígena y afrodescendiente del país. Hasta esa fecha, y aún hoy, en ciertos escenarios, la diversidad étnica y cultural del país había sido históricamente negada, por un reducido grupo poblacional, el mismo grupo que venía desde la independencia, y antes de esta, gozando de una serie de privilegios vinculados con el criollismo y su herencia europea. Los mismos que heredaron una estructura racial piramidal que ubica lo blanco europeo y su descendencia, en la cima, y lo negro africano, en la base, constituyendo así una sociedad racializada y racista.

Esta pirámide racial se consolidó desde una política y legislación sesgada, que limitó el acceso al desarrollo y a garantías constitucionales a los pueblos indígenas y comunidades

---

izquierdista Unión Patriótica, vinculado con las FARC, el cual de manos de paramilitares de ultraderecha fue exterminado casi en su totalidad, abriendo una gran herida en la nación que a la fecha aún no sana.

afrocolombianas, conforme a lo establecido desde la colonia. Esta misma pirámide racial generó las condiciones para que la pobreza y la violencia estuvieran asociadas a otros grupos racialmente diferenciados, acentuando esta situación sobre los cuerpos e historia de las comunidades afrocolombianas.

Las altas tasas de analfabetismo y las condiciones económicas y de marginalidad que afectan a gran parte de la comunidad afrocolombiana, son muestra de que sus derechos han sido históricamente vulnerados. Es más, en algunos casos, es totalmente nula la posibilidad que dicha comunidad tiene para romper con las trampas de la pobreza y, como consecuencia, poder acceder al disfrute de sus derechos. Quizás esta situación se deba a diversos factores, entre ellos la imposibilidad de velar por una legislación incluyente, o el hecho de que sus territorios y sus cuerpos sean vistos como un depósito y un lugar de saqueo. Basta con revisar los censos nacionales, a la fecha, y detectar la ausencia de una legislación capaz de proveerles garantías y permitirles hacer frente a situaciones como las arriba descritas. La invisibilidad hacia la comunidad afrocolombiana se ve claramente en el ejercicio que realizan las entidades del Estado, a través de subregistros en los censos y en los distintos sistemas de recolección de información. Estos ubican a la comunidad afrocolombiana como una minoría, y esa subrepresentación impide que se les brinden las garantías que requieren. Esa misma invisibilidad se manifiesta en las múltiples barreras que desde la colonia se han reposado sobre sus cuerpos producto del racismo y la discriminación. No debemos dejar de mencionar que, en el anterior censo nacional 2018 del DANE (DANE, 2018), se evidenciaron una serie de problemáticas en función a la recolección de la información crítica de las comunidades afrocolombianas, posiblemente similares a las que ya se venían identificando desde hace más de una década en el distrito de Bogotá<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> El DANE identifica las siguientes causas como el origen del sub registro entre las comunidades afrocolombianas (DANE, 2018):

- CAPÍTULO IV: proceso de concertación, planeación y evaluación al PIAA 2017, para la comunidad afrocolombiana en Bogotá D.C.
- Aplicación de la pregunta 37— Pertenencia étnica:
  - o Los censistas no formularon la pregunta y marcaron la alternativa 6: Ningún grupo étnico.
  - o Negativa de las personas a responder la pregunta (zonas urbanas).
- Pertenencia étnica y auto reconocimiento:
  - o El discurso de la costañidad y el mito del mestizaje triétnico.
  - o La existencia del racismo y la discriminación racial.
  - o El desconocimiento acerca de los aportes de África y de las culturas negras.
  - o La negación de la etnicidad de la gente negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en los departamentos en donde existen pueblos indígenas.
  - o La debilidad de las organizaciones étnicas.

Por otro lado, podemos mencionar la idea de ver a la población afrocolombiana como sujetos incapaces de pensar por sí mismos, y que se encuentran en una minoría de edad o un Estado infantil que no les permite emanciparse aún de las taras de la esclavitud. Y que, por consiguiente, necesitan de un salvador externo ante su incapacidad de asumir las riendas de su existencia. Es así que podemos afirmar que la marca más grande que nos dejó la carimba<sup>12</sup> de la esclavitud sobre la piel de la comunidad afrocolombiana es el racismo y la discriminación, lo cual conlleva a que una infinidad de violencias directas, estructurales y culturales continúen siendo un lastre en nuestras vidas.

## **2.1 La Constitución Política de 1991, piedra angular en el desarrollo normativo de la legislación afrocolombiana, un hito en la historia de estas comunidades y de la nación**

Considerando lo antedicho, solo hasta 1991 se dieron las condiciones para reconocer la existencia constitucional de estas poblaciones. Sin embargo, varios siglos de mentalidad esclavista, negacionista y racista hacia las comunidades racializadas y segregadas no desaparecen fácilmente con las reformas normativas o constitucionales, sino que se requieren largos procesos de transformación cultural y educativa.

Retomando la idea inicial del cambio propuesto a partir de la Constitución de 1991, vemos el marco normativo que se desprende en procura de hacer efectiva esta transformación. No olvidemos que, antes de este periodo, existía una normatividad muy pobre en favor de la comunidad afrocolombiana, quizás las más referenciadas sean la Ley de Libertad de Esclavos en 1851 y La Ley de Manumisión de Vientres en 1821. Fue solo hasta la inclusión del Artículo 7, de la Constitución de 1991, que se plantea que “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”. Es así que comienza a florecer, posteriormente, una legislación en favor de la comunidad afrocolombiana.

En el apartado anterior hablamos de los antecedentes y condiciones que permitieron el surgimiento de la Constitución Política de 1991 en Colombia. Constitución que abrió muchas oportunidades para la construcción de paz, la participación de toda la ciudadanía y el reconocimiento de la presencia de los grupos étnicos. Gracias a esta situación, se logró

---

<sup>12</sup> Señal que se ponía a los esclavos africanos con hierro candente. Esta marca certificaba la introducción legal al Nuevo Mundo y la propiedad por parte de los esclavistas. Esta señal dejó al sujeto negro desprovisto de su condición histórica de persona, convirtiéndolo en cosa, en mercancía, en carbón biológico destinado a las plantaciones, minas y al servicio doméstico de los dueños del poder en el Nuevo Mundo (Marrero, 2021)).

avanzar en la construcción de una normatividad que garantizara a las comunidades afrocolombianas el acceso a los derechos, servicios y garantías que les habían sido negadas históricamente a pesar de ser ciudadanos colombianos. A continuación, realizaremos la presentación de las principales normas y leyes surgidas a partir de la Constitución de 1991 en favor de la comunidad afrocolombiana.

En primer lugar, está la Ley 70 de 1993, la cual es fruto del esfuerzo y de las luchas de los movimientos sociales afrocolombianos. Esta Ley tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico. Además, tiene entre sus funciones el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana. Esta ley tiene unos principios regentes estipulados en su Artículo 3, los cuales se detallan a continuación:

- El reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural, y el derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana.
- El respeto a la integralidad y la dignidad de la vida cultural de las comunidades negras.
- La participación de las comunidades negras y sus organizaciones, sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la nación en pie de igualdad, y de conformidad con la ley.
- La protección del medioambiente atendiendo a las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza.

Como vemos, estos principios se orientan a la protección de las comunidades afrocolombianas, y reconocimiento de su identidad, territorio y diversidad, a la vez que brindan y garantizan su participación en la nación, sus derechos y el desarrollo de sus territorios y comunidades. Por otro lado, cabe destacar que el capítulo VI, constituido por los artículos 32 al 46, titulado “Mecanismos para la protección y desarrollo de los derechos y de la identidad cultural”, es muy importante en términos de la lucha contra el racismo epistémico y cultural que existe en el sistema educativo. Es imprescindible que se lleve a cabo su pronta reglamentación, dado que en este capítulo están los artículos claves para que el sistema educativo colombiano se pueda modificar, y a través de este cambio, propicie una política de

educación inclusiva que genere una transformación positiva del sector, en pro de la garantía de derechos de las comunidades afrocolombianas.

En estos artículos se encuentran una serie de disposiciones legales que van desde la garantía del acceso a una educación acorde con las necesidades de la población afrocolombiana, pasando por la creación de sanciones contra el racismo y la discriminación. También propone la creación de un fondo para la educación superior, y la creación de una comisión de educación a nivel nacional. Entre todos estos artículos se destacan el 33 y el 39, el primero por trazar un camino para enfrentar el racismo y la discriminación, artículo que posteriormente daría un paso más, al surgir la ley 1482 del 2011 y con ella la creación de un sistema nacional sancionatorio frente a cualquier tipo de discriminación en la sociedad colombiana. El segundo, por ser el progenitor de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos (CEA), y con esta Cátedra, el compromiso del sistema educativo colombiano por investigar y presentar los saberes y aportes del pueblo afrocolombiano a la escuela, y a la par, transformar imaginarios y estereotipos raciales entre la comunidad escolar. El artículo 39 contó con la ley nacional de educación (Ley 115 de 1994) y posteriormente con el decreto 1121 de 1998, este último reglamento la CEA y expidió normas para su implementación en el sistema educativo colombiano.

En cada uno de los artículos de la ley 70 mencionados (32 al 46), se ve una clara muestra de la intención de los asambleístas de la época por orientar políticas públicas y acciones afirmativas con las cuales transformar las realidades que aquejan históricamente a las comunidades afrocolombianas. Especialmente, ellos hacen un énfasis en aquellas asociadas al racismo y la discriminación racial, como lo señala el Artículo 33.

Resulta de vital importancia tener presente la ley, aun cuando esta no esté reglamentada y, por ende, no tenga el alcance que se requiere. Pese a eso, no deja de ser un vehículo a través del cual realizar algunas transformaciones. En todo esto vemos que el factor de mayor relevancia para la lucha contra el racismo, y por alcanzar el fin de las acciones afirmativas, son los procesos educativos, dado que son los únicos capaces de cambiar la costumbre y la naturalización de las prácticas sociales (Segato R, 2007). Por ende, será clave retomar el capítulo VI de la Ley 70 y tenerlo presente en todo momento.

También podemos mencionar algunos decretos que buscan reglamentar su ejecución, como por ejemplo el Decreto 804 de 1995 (por medio del cual se reglamenta la atención educativa para grupos étnicos), y el Decreto 1122 de 1998 (por el cual se expiden normas para el desarrollo de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, en todos los establecimientos de educación formal del país y se dictan otras disposiciones).

A nivel internacional, podemos mencionar el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (Daher, 2008)<sup>13</sup>, el cual ha servido a los intereses de las comunidades afrocolombianas en litigio estratégico, como referente en el desarrollo normativo en paralelo con la legislación indígena en Colombia. La Conferencia Regional Preparatoria de las Américas y la Conferencia Ciudadana contra el Racismo, la Xenofobia, la Intolerancia y la Discriminación, realizadas ambas en Chile, a finales del 2000, y la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban, del 31 de agosto al 8 de septiembre de 2001. Tanto el Convenio, el cual fue ratificado por la nación colombiana, como la Conferencia de Durban y la Pre-Conferencia de Chile, a las cuales asistieron activistas, líderes sociales de las organizaciones afros, indígenas y funcionarios del Estado colombiano. Representan un avance importante en el proceso de reconocimiento de derechos y la apertura a la creación de acciones afirmativas en la nación colombiana. Se puede afirmar, citando a la investigadora Claudia Mosquera, que, a partir de esta Conferencia, el país se vuelve una nación “con más y mejores leyes”, creándose las condiciones para la proliferación legislativa para afrocolombianos, negros, palenqueros y raizales (Mosquera, 2009, p. 23). Se destaca el amplio desarrollo constitucional para la interpretación de los derechos étnicos y la construcción de política pública para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal (Mosquera Rosero-Labbé, 2009). A continuación, presentaré un resumen de todo este movimiento legislativo que aconteció a raíz de este proceso, el cual, pese a ser un valioso avance, no termina de concretarse generando las condiciones efectivas para subvertir las necesidades de la comunidad afrocolombiana. Este es el amplio y robusto marco normativo afrocolombiano

---

<sup>13</sup> En Colombia es frecuente utilizar este convenio como referencia tanto para los indígenas como para el resto de grupos étnicos, incluyendo las comunidades afrocolombianas. John Antón Sánchez es una autora que usa este convenio como un marco normativo internacional a través del cual defender los derechos de las comunidades negras (Sánchez, 2018).

Decretos surgidos tras la Ley 70 de 1993<sup>14</sup>:

- **1745 de 1995**, Capítulo III, Propiedad colectiva de las comunidades negras.
- **2248 de 1995, Artículo 45**, Comisión Consultiva de Alto Nivel.
- **2249 de 1995, Artículo 42**, Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades Negras.
- **1627 de 1996, Artículo 49**, Fondo de créditos condonables del ICETEX.
- **1122 de 1998, Artículo 39**, Cátedra de estudios afrocolombianos en los Proyectos Educativos Institucionales.
- **1320 de 1998, Artículo 44**, Consulta Previa en las comunidades negras e indígenas.
- **3050 de 2002, Artículo 57**, Comisión para la formulación del Plan de Desarrollo de las comunidades negras.
- **1523 de 2003, Artículo 56**, Procedimientos para la elección del representante y suplente de las comunidades negras ante los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales.
- **3770 de 2008, Artículo 45**, Comisión Consultiva de Alto Nivel de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Requisitos para el registro de consejos comunitarios y organizaciones de dichas comunidades. (Mosquera Rosero-Labbé, 2009, pág. 26).

Política pública para población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal:

- **Ley 152 de 1994**. “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”.
- **Ley 115 de 1994**. “Por la cual se expide la Ley General de Educación”.
- **Decreto 0804 de 1995**. “Por medio del cual se reglamenta la atención educativa para grupos étnicos”.
- **Decreto 3323 de 2005**. “Por el cual se reglamenta el proceso de selección mediante concurso para el ingreso de etnoeducadores afrocolombianos y raizales a la carrera docente, se determinan criterios para su aplicación y se dictan otras disposiciones”.
- **Decreto 140 de 2006**. “Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 3323 de 2005 y se reglamenta el proceso de selección mediante concurso especial para el ingreso de etnoeducadores colombianos y raizales a la carrera docente, se determinan criterios para su aplicación y se dictan otras disposiciones”.
- **Decreto 1320 de 1998**. “Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades

---

<sup>14</sup> El objetivo primordial de esta ley es Reconocer a las comunidades negras y Establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural, los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y fomento de su desarrollo económico y social. Estableciendo que las comunidades negras deben participar en el diseño, ejecución y coordinación de los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social destinados para su beneficio; con el fin de respetar y reconocer sus necesidades particulares, sus prácticas tradicionales y sus aspiraciones en materia de desarrollo (Mosquera, 2009, p. 26).

indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio”.

- **Decreto 4181 de 2007.** “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el Avance de la población afrocolombiana, palenquera, raizal”.

Jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana:

- **Sentencia T-422 de 1996.** “Diferenciación positiva para comunidades negras”.
- **Sentencia T-955 de 2003.** “Los derechos constitucionales de comunidades negras”.
- **Sentencia C-461 de 2008.** “Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1151 de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”.

## **2.2 Las acciones afirmativas y su impacto en las comunidades afrocolombianas**

Las acciones afirmativas son políticas que busca saldar una deuda histórica en relación con los derechos fundamentales de los cuales fue privado un grupo poblacional. Estas buscan dar respuesta a las necesidades de un grupo humano desde la identidad que a este le constituye, por ejemplo, la étnico-racial (Góngora-Mera, 2014). Actualmente, este es un término ampliamente difundido e incluso criticado. En efecto, en algunos países de la región existen algunos programas y proyectos gubernamentales enfocados para crearlas en respuesta a las necesidades propias de su territorio y comunidades.

Al introducirnos en los orígenes históricos<sup>15</sup> de las acciones afirmativas para la población negra, debemos tener presente el contexto de Estados Unidos y la lucha por los derechos civiles (Ocoró L, A y Da Silva, M, 2017). Lucha en la cual la presencia de los afroamericanos y su movilización social marcó un punto de inflexión que detonó en la aparición de estas políticas. Las mismas aparecen como un reconocimiento a la necesidad que tiene el Estado norteamericano de subvertir las prácticas racistas y discriminatorias que sufrían estas comunidades. Otro de los hitos clave en el surgimiento y despliegue de las acciones afirmativas está en el nacimiento del CERD (Comité para la Eliminación de la Discriminación

---

<sup>15</sup> Las primeras normas de trato preferencial según categorías étnicas o raciales datan de los tiempos del Imperio Austro-Húngaro después de 1867 (Wandruszka y Urbanitsch, 1980) y de la Unión Soviética entre 1923 y 1939 (Martin, 2001). Adicionalmente, el Imperio Británico implementó medidas de acción afirmativa en algunas de sus colonias durante la primera mitad del siglo XX (en la India Británica desde 1927). Los belgas también introdujeron medidas de trato preferencial en Ruanda en 1934. Estas políticas no fueron diseñadas primariamente para favorecer a grupos étnicos marginados, sino que tenían, como valor geopolítico estratégico, la función de prevenir revueltas nacionalistas y aminorar las presiones secesionistas al interior de organizaciones políticas muy extensas y garantizar de este modo la integridad territorial de imperios multiétnicos. (Góngora-Mera, 2014)

Racial)<sup>16</sup>, el cual es adoptado por la ONU (Organización de las Naciones Unidas) en 1965 y entra en vigor desde 1969. Este es uno de los primeros organismos internacionales que enuncia en un instrumento jurídico internacional la idea de “medidas especiales” de carácter transitorio para promover políticas a favor de los grupos perjudicados por el racismo y otros tipos de discriminación (Segato R, 2007). Las acciones afirmativas tienen detractores y defensores, pero el proceso que han desencadenado aún sigue vivo, gestando las condiciones para una transformación, que salvo en casos como Sudáfrica, Estados Unidos y Brasil, aún no logra los resultados que en su génesis se planteó (Agudelo, 2019).

Antes de continuar, vale la pena hacer una mención especial frente a tres países que han implementado acciones afirmativas. El primero es la India, nación que fue la primera democracia en el mundo que trató de combatir desigualdades sociales a través de políticas preferenciales. Dos años después de ganar su independencia del imperio británico (1947), fueron incorporadas acciones afirmativas (Góngora-Mera, 2014). El segundo país es Estados Unidos, el cual, durante la lucha por los derechos civiles, impulso una agenda paralela por los derechos de los afroamericanos, quienes padecían la mayor vulneración de sus derechos civiles, y eran quienes más anhelaban los cambios que se perseguían en la sociedad norteamericana de los años sesenta. Por último, podemos destacar a Brasil, país que desde hace dos décadas viene implementando, en forma sostenida, acciones afirmativas para población indígena y negra. En efecto, Brasil es el principal referente en torno a la aplicación de políticas de acción afirmativa para la población negra. Brasil es pionera en temas de cuotas raciales en el campo educativo, y viene implementado todo un sistema en torno al acceso y permanencia de la población negra en la educación superior. Aún no logra alcanzar un 100 %, pero el avance es muy significativo frente a la aplicación de la misma acción afirmativa en el resto del continente (Ocoró L, A y Da Silva, M, 2017).

Es importante mencionar el Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo)<sup>17</sup>, que, en el caso de Colombia, abrió el camino a nivel legal para la creación de las

---

<sup>16</sup> El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés) es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial por los Estados parte. Todos los Estados parte tienen la obligación de presentar informes periódicos al Comité sobre cómo se están aplicando los derechos. Los Estados deben presentar un informe inicial un año después de su adhesión a la Convención y, posteriormente, cada dos años. El Comité examina cada informe y comunica al Estado parte sus preocupaciones y recomendaciones en forma de “observaciones finales” (Assembly, U. G., 1965).

<sup>17</sup> El Convenio 169 de la OIT, ha sido empleado e invocado por las propias comunidades y pueblos indígenas, y por otros actores —tanto órganos públicos como organizaciones de la sociedad civil—, que han actuado en

acciones afirmativas. Su adhesión se convirtió en un valioso instrumento a través del cual las comunidades étnicas, exigieron sus derechos y la creación de unas acciones afirmativas concretas.

Podemos también citar lo consignado en los Artículos 2 y 3, del Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobado en 1958<sup>18</sup>, organización que hace un llamado a la operatividad de las acciones afirmativas. Por ejemplo, el artículo 2, obliga a formular y llevar a cabo políticas públicas encaminadas a eliminar cualquier tipo de discriminación. Por su parte, el artículo 3 dicta un compendio de instrucción para la modificación y aplicación de política pública con la cual desestructurar acciones u omisiones que persistan en el Estado y acentúen las distintas formas de discriminación en sus instituciones y prácticas cotidianas como nación. Sin embargo, como ya mencionamos, solo será hasta la Constitución de 1991 que el país se verá obligado a dar lugar a las reformas necesarias para hacer posible las acciones afirmativas en su marco normativo.

### **2.3 Principales acciones afirmativas para la población NARP en Colombia**

A continuación, las principales acciones afirmativas en el campo educativo que existen para la población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera (NARP) en Colombia. Lo primero que debemos tener presente es que el artículo 13 de la Constitución de 1991, resalta el deber del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, y adoptar medidas a favor de los grupos discriminados o marginados. Un ejemplo claro de una acción afirmativa presente en la Constitución es la Circunscripción Especial Afrocolombiana<sup>19</sup> en la

---

defensa de los derechos e intereses de esas comunidades. Y parte del empleo de ese instrumento internacional ha consistido, justamente, en el litigio ante los tribunales locales y, en su caso, ante los órganos del sistema regional de derechos humanos (Courtis, 2009).

<sup>18</sup> La Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 1965) y la Convención 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Organización Internacional del Trabajo 1989), también han realizado llamados a los estados en relación con la promoción de las acciones afirmativas y el cumplimiento de lo establecido en estas.

<sup>19</sup> La Constitución de 1991 estableció dos curules en el Senado reservadas para los indígenas y una en la Cámara de Representantes, así como dos curules en la Cámara para las negritudes. Posteriormente, y con ocasión del proceso conducente a reformar el equilibrio de poderes del Estado, el Congreso de la República convino en darles a los raizales del archipiélago de San Andrés y Providencia una de las curules destinadas a la representación de los colombianos en el exterior, respondiendo a las particularidades étnicas de dicho grupo. A pesar de las críticas que han levantado en algunos círculos del país, es de reconocer que los mecanismos establecidos en la Constitución colombiana han permitido fortalecer la democracia del sistema político colombiano en la medida en que le han dado visibilidad a colectividades históricamente marginadas. Sin embargo, no se puede desconocer que desde la creación de estas curules no han cesado los debates sobre su

Cámara de Representantes, la cual se encuentra reglamentada en el Artículo 176 de la misma. Otra acción afirmativa propia del contexto de la educación, escenario en el que nos vamos a centrar, es la puesta en vigencia de la Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades Afrocolombianas<sup>20</sup> (Decreto 2249, de diciembre 22 de 1995, que da cumplimiento al artículo 42 de la Ley 70 de 1993). Este decreto es sumamente importante, dado que abre a nivel educativo muchísimas posibilidades para la comunidad afrocolombiana. En primer lugar, le permite elegir a sus representantes, busca garantizar la presencia de la comunidad en su diversidad, y le asigna un sinnúmero de tareas alrededor de la etnoeducación y la Cátedra de Estudios Afrocolombianos (CEA). Cada una de las funciones de la Comisión es importante, especialmente aquellas que permiten realizar recomendaciones y gestionar la reglamentación de política pública en favor de las comunidades afrocolombianas. Posteriormente, se expidió el Decreto 1122 de 1998, a través del cual se estableció la obligatoriedad de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos en todos los centros educativos del país, tanto públicos como privados, como un mecanismo pedagógico y epistémico alternativo para enfrentar el racismo escolar, buscando la incidencia en el conjunto de los lineamientos curriculares y pedagógicos etnoeducativos.

Además de lo anterior, es relevante tener presentes otras normativas y planes vigentes en favor de la garantía de derechos de la comunidad afrocolombiana, como no los señalan Ocoró y da Silva (2017) y Góngora-Mera (2014) en sus respectivas investigaciones. A continuación, encontrarán algunas Sentencias, Autos, Decretos, Planes de Desarrollo y CONPES (Consejo Nacional De Políticas Económicas y Sociales) surgidos a partir del Artículo 13 de la Constitución de 1991, que amparan todo lo relacionado con las acciones afirmativas y la atención preferencial por las comunidades afrocolombianas:

<b>Principales sentencias, decretos y planes que amparan las acciones afirmativas para afrodescendiente</b>	
<b>Sentencia T-</b>	“La diferenciación positiva correspondería al reconocimiento de la situación de

efectividad relacionados con la heterogeneidad cultural y geográfica de las minorías cuya representación se busca asegurar. La laxitud de requisitos para formar partidos étnicos, la cooptación de dichas comunidades por individuos que no representan sus intereses y las dificultades para incidir en las decisiones del Congreso (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2015).

<sup>20</sup> La Comisión Pedagógica Nacional de comunidades Afrocolombianas, adscrita al Ministerio del Interior, debe contribuir al avance en el debate pedagógico distrital y nacional, y en el desarrollo de currículos, investigaciones y materiales didácticos. Además, debe impulsar la implementación de acciones afirmativas en el sector educativo y de una política educativa que respondan a las particularidades de las comunidades afrocolombianas presentes en la escuela. Decreto 2249 de diciembre 22 de 1995

<b>422 de 1996</b>	marginalización social de la que ha sido víctima la población negra y que ha repercutido negativamente en el acceso a las oportunidades de desarrollo económico, social y cultural...”.
<b>Sentencia T-371 de 2000</b>	“Se designan políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación”.
<b>CONPES 3310 de 2004</b>	“Política de Acción Afirmativa para la Población Afrocolombiana”.
<b>Acuerdo N.º 319 de 2005</b>	Que extendió beneficios en el sistema de salud para afrocolombianos
<b>Decreto 140 de 2006</b>	Que concedió acceso especial a profesores afrocolombianos en el sistema nacional educativo
<b>Decreto 4466 de 2007</b>	Que reconoció un puntaje adicional de 3 % en el proceso de selección para subsidios de vivienda a favor de familias con algún miembro afrocolombiano.
<b>Auto 005 de 2009</b>	Por medio del cual se ordenó el diseño e implementación de un “Plan específico de protección y atención para comunidades afrodescendientes”.
<b>Los Planes Nacionales de Desarrollo</b>	Que desde el 2010-2014 “Prosperidad para todos”, 2014-2018 “Todos por un nuevo país” y 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”; han venido estableciendo acciones afirmativas en educación y en el servicio público bajo criterios étnico-raciales.

Es importante mencionar que, a través de la sentencia de la Corte Constitucional C-371 de 2000, el Estado colombiano ha definido las acciones afirmativas cómo:

Políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, y de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación. Los subsidios en los servicios públicos, las becas y ayudas financieras para estudiantes con recursos escasos o el apoyo económico a pequeños productores, son acciones afirmativas. Pero también lo son aquellas medidas que ordinariamente se denominan de discriminación inversa o positiva, y que se diferencian de las otras citadas por dos razones: 1) porque toman en consideración aspectos como el sexo o la raza, que son considerados como criterios sospechosos o potencialmente prohibidos. Y 2) porque la discriminación inversa se produce en una situación de especial escasez de bienes deseados, como suele ocurrir en puestos de trabajo o cupos

universitarios, lo que lleva a concluir que el beneficio que se concede a ciertas personas tiene como forzosa contrapartida un perjuicio para otras.

Es imprescindible indicar que en esta definición se incluye el término discriminación inversa o positiva, el cual se usa recurrentemente para obstaculizar cualquier tipo de concertación o ejecución de las acciones afirmativas, convirtiéndolas en excusas para limitar a las comunidades étnicas en su ejercicio de concertación y así impidiendo que accedan a un bien mayor frente a la discriminación que viven. Este término es clave, dado que es un concepto a través del cual el racismo estructural permea estos procesos, imposibilitando, como consecuencia, que alcance los fines que persigue.

#### **2.4 Acciones afirmativas para la comunidad afrocolombiana en el contexto de la capital de la nación**

En el caso particular de Bogotá, desde el año 2007, vienen surgiendo algunas expresiones normativas que buscan dar cumplimiento a la Ley 70 y el Decreto 1122 en el sistema educativo distrital. La Resolución 1961 de 2007 y la Resolución 3843 de 2011 son muestra de eso. Ambas en razón de lograr fortalecer la Cátedra de Estudios Afrocolombianos en Bogotá. Desde esa época también han venido surgiendo otras expresiones normativas a través de las cuales el gobierno distrital ha buscado concretar acciones afirmativas para la comunidad afrocolombiana. Los Decretos 151 y 403 de 2008, 192 de 2010 y 507 de 2017, fueron la normatividad a través de la cual se establecieron, en distintos periodos, planes de acciones afirmativas.

Para esta investigación los decretos 507 del 2017 y 248 del 2015 revisten de gran relevancia. Particularmente, este último permitió la constitución del Consejo Afro Distrital que tuvo a su cargo del proceso de concertación de los planes de acciones afirmativas para las comunidades afrocolombianas, facilitando así que, en el proceso de concertación del PIAA del 2017, la comunidad tuviera una participación activa. Este Decreto, el 507 del 2017, es un hito para las acciones afirmativas en Bogotá. Si bien, previamente existieron otros decretos, como ya mencioné, éste el primero que se diseñó en su totalidad de forma participativa. Además, incluyó a las distintas dependencias del gobierno de turno en la formulación del plan y les obligó al cumplimiento de las acciones concertadas con la comunidad, debido al seguimiento asiduo que hizo Planeación Distrital, entidad que sirvió como veedor de todo el proceso. Todo

lo anterior convierte a este decreto en un elemento de análisis pertinente dentro del marco de esta investigación.

Así mismo, todo lo antedicho nos muestra la voluntad política del gobierno distrital, en pro de cambiar la desigualdad histórica que vive la comunidad afrocolombiana en la nación. Sin embargo, es evidente que estas primeras apuestas requieren de un continuo ejercicio de reflexión y concientización frente a las prácticas racistas y discriminatorias que vulneran sus derechos, y que aún hoy, afectan a la comunidad afrocolombiana en el goce efectivo de su ciudadanía. En este trasegar, que implica un cambio de la visión política y de la estructura del Estado, de la sociedad y la cultura, la educación es primordial para democratizar la sociedad colombiana. Es evidente, entonces, la importancia de fortalecer los procesos educativos que garanticen una formación adecuada para toda la población colombiana y, en especial, para la comunidad afrocolombiana. En síntesis, es de suma importancia alcanzar este fin.

Si deseamos transformar nuestra sociedad a partir de las problemáticas antes identificadas, debemos volcarnos hacia la construcción de una nación pluriétnica y multicultural, que garantice los derechos para todas las personas sin distinción o privilegios de raza o clase social. Una nueva nación capaz de promover el respeto y la equidad racial, con una perspectiva de derechos, capaz de combatir el racismo estructural y la discriminación racial y de afectar positivamente la cotidianidad de la comunidad afrocolombiana en el país.

Teniendo claro el fin que se persigue, es indispensable entonces que las acciones afirmativas dentro del sistema educativo se enfoquen en combatir el racismo y la discriminación racial, generando un impacto en toda la sociedad. Esto supone profundizar el reconocimiento de la diversidad étnico-cultural, el respeto y la garantía del goce efectivo de los derechos de la comunidad afrocolombiana, y de los otros grupos étnicos. En este sentido, es fundamental desarrollar y consolidar procesos educativos en torno a la CEA, y adelantar medidas de prevención y atención a las situaciones de discriminación étnico-racial y del racismo que se presentan en contextos escolares.

Se ha explorado el contexto en el cual la nación se dejó permear por las exigencias de aquellos cuya voz fue negada e invisibilizada. También en este primer punto hemos visto la génesis de las acciones afirmativas en favor de la comunidad afrocolombiana en el ocaso del siglo anterior, las cuales se vienen profundizando en los albores de esta nueva época.



### **CAPÍTULO III: Antecedentes y evolución de los Planes Integrales de acciones afirmativas-PIAA en el Distrito Capital**

El presente capítulo busca examinar la evolución de los PIAA que han sido elaborados y ejecutados en la ciudad de Bogotá en las diferentes administraciones distritales, desde el año 2008 hasta el 2017. Cada uno de estos se encuentra articulado a un decreto distrital (507 de 2017, 192 de 2010, 403 de 2008 y 151 de 2008) y son producto de un ejercicio de concertación con las comunidades afrocolombianas asentadas en el distrito capital. Antes de ello, haremos una contextualización de la situación del pueblo afrocolombiano en el Distrito Capital.

#### **3.1. El pueblo afrocolombiano en la ciudad de Bogotá, una relación mediada por la violencia, el desplazamiento y la búsqueda de oportunidades.**

En Bogotá, el Censo Nacional del 2005 mostró la presencia de una comunidad afrocolombiana de 97.885 personas, cifra con un subregistro que debe ser considerado, teniendo en cuenta que 214.922 personas, equivalentes al 3.1 % de la muestra, se reconocieron como pertenecientes a algún grupo étnico, pero no fueron clasificadas en las categorías étnicas del instrumento. En el año 2011, la comunidad afrocolombiana en Bogotá alcanzaba una cifra de 108.058 personas, y 115.088 para el año 2014, de los cuales el 64.5 % han migrado de otras regiones (Urrea G, 2016). Para 2014, la comunidad afrocolombiana se concentraba particularmente en las localidades periféricas de la ciudad y, a su vez, en estas llegan a tratar de recuperar su tejido social en los cordones de miseria de las mismas. Las localidades en las que existe una mayor presencia afrocolombiana son Bosa, Suba, Ciudad Bolívar, San Cristóbal y Engativá (Urrea G, 2016).

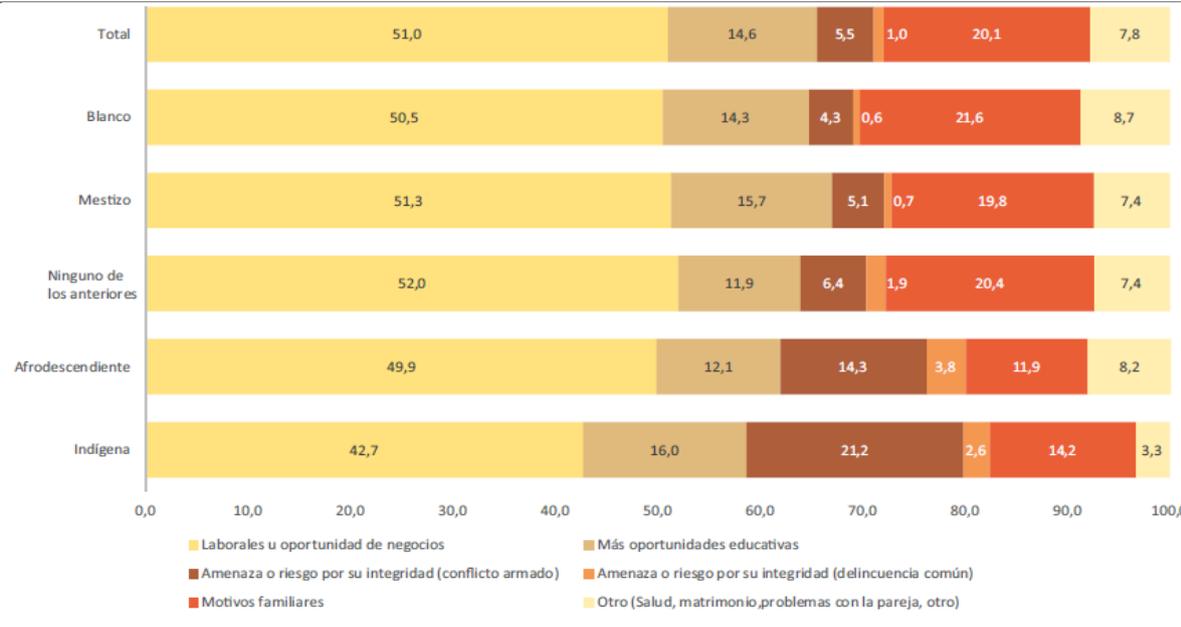
Por otra parte, los pueblos étnicos, especialmente la comunidad afrocolombiana, han sufrido el impacto del conflicto armado de manera desproporcionada con respecto a los otros grupos poblacionales. La Encuesta Multipropósito de Bogotá (EMB) 2014<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> La Encuesta Multipropósito de Bogotá (en adelante, EMB 2014.) es el instrumento de recolección de información estadística a nivel local más actualizado que ofrece Bogotá. Contiene insumos para analizar no solo la evolución de su población en temas de condiciones de vida, entorno y capacidad de pago, sino la evaluación de diferentes iniciativas públicas establecidas en sus planes, programas y proyectos. Los resultados de esta herramienta estadística son producto de los esfuerzos conjuntos de la Secretaría Distrital de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), (Bogotá Alcaldía Mayor, 2014).

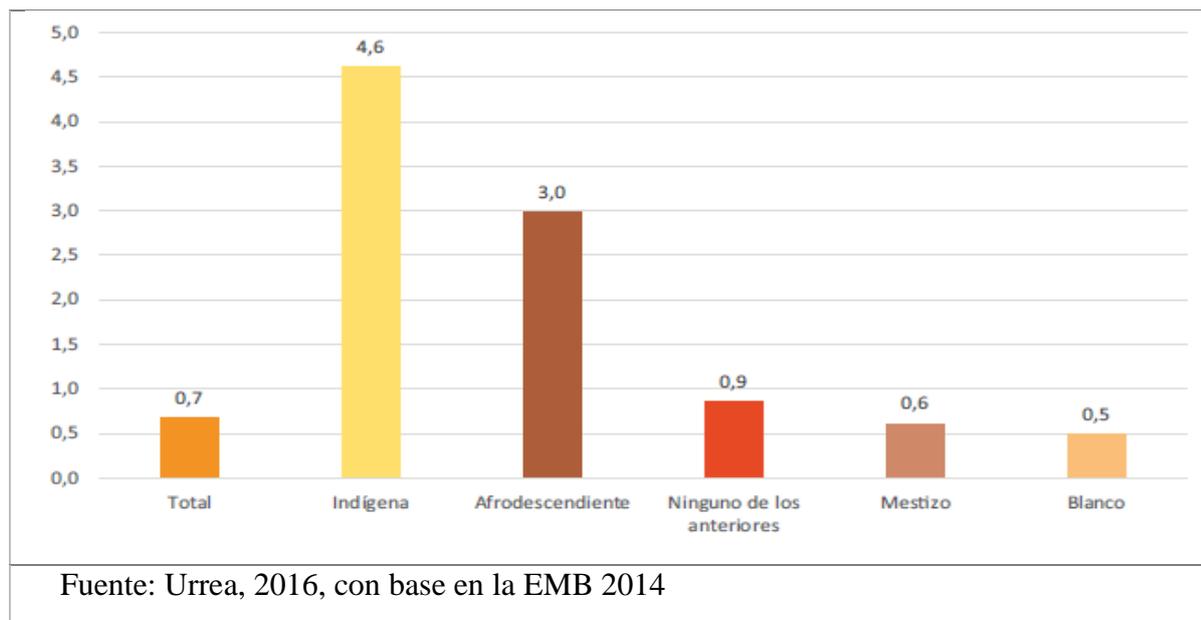
evidencias que la migración motivada por el conflicto armado prevalece entre las comunidades indígenas y afrocolombianas que en el resto de la población. Por otra parte, el 3 % de los afrocolombianos que fueron encuestados para la EMB 2014 reportaron haber sido víctimas del desplazamiento forzado, frente al 0.7 % promedio para la ciudad de Bogotá. Las siguientes gráficas nos dan cuenta de los datos antes referenciados, y nos servirán para continuar presentado la realidad de las comunidades en la ciudad de Bogotá.

Gráfico 1. Motivos de migración según pertenencia étnica



Fuente: Urrea, 2016, con base en la EMB 2014.

Gráfico 2. Proporción de la población víctima del desplazamiento forzado según pertenencia étnica



Continuando con el análisis, también nos encontramos con el siguiente dato: la comunidad afrocolombiana es el grupo poblacional que registra las tasas más altas de analfabetismo en la ciudad, correspondientes al 4.78 %, frente al 2.48 % del promedio para la ciudad. Su situación es aún más compleja frente a temas como el acceso y permanencia en la educación, ya que “revelan menores participaciones porcentuales en los niveles educativos superiores y mayores en el nivel de preescolar primaria, además de tener porcentualmente una mayor población sin ningún nivel educativo” (Urrea, 2016, p. 67).

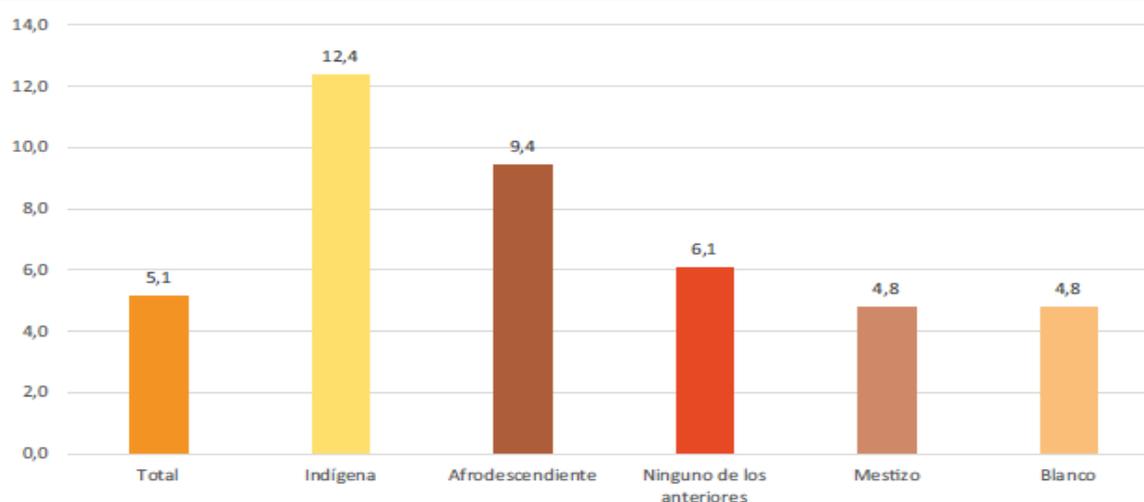
El análisis no se puede quedar solo en las garantías para el goce efectivo del derecho a la educación. Además, requiere que se revisen las tasas de desempleo de la comunidad afrocolombiana, las cuales son mucho más altas respecto al resto de la población de la ciudad de Bogotá. Del mismo modo, estas comunidades también presentan los mayores porcentajes de trabajo no asalariado e informal, y los menores de trabajo independiente, así como un promedio de ingresos considerablemente más bajo que el del resto de la población. El análisis de Urrea y Viáfara, resulta muy ilustrador:

Inclusive habría que reconocer que los menores años promedio de educación y peor calidad de la educación son el resultado de los rezagos acumulativos del proceso de esclavización, el periodo colonial y las políticas de exclusión en la era republicana que estableció fuertes desigualdades de oportunidades para los grupos étnico-raciales. Los mismos que hoy en día se ven reflejados en menores dotaciones de capital humano y pobreza y marginalidad en las zonas de mayor participación de la

población afrodescendiente en Colombia, que se conoce usualmente como discriminación pre-mercado (Urrea, 2016, p. 106).

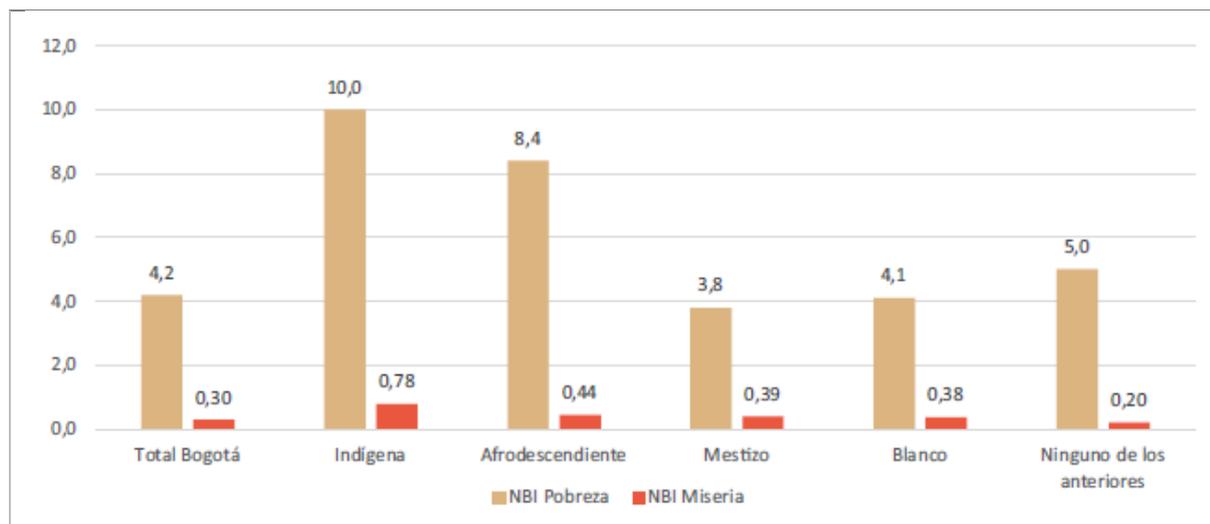
En términos de abandono, desigualdad y acceso a los derechos y servicios básicos, la comunidad afrocolombiana presenta mayores desventajas, ocasionando que las trampas de pobreza se afiancen en su devenir y llevándolos a ser protagonistas de los más bajos indicadores a nivel social y económico. El racismo y discriminación racial les siguen impidiendo transformar esas condiciones; he ahí la importancia de las acciones afirmativas.

Gráfico 3. Proporción de la población que por falta de ingreso no consumió una de las tres comidas



Fuente: Urrea, 2016, con base en la EMB 2014

Gráfico 4. Pobreza y miseria según índice de NBI



Fuente: Urrea, 2016, con base en la EMB 2014

Los gráficos número 3 y 4 demuestran que la comunidad afrocolombiana enfrenta, además del racismo, o como fruto del mismo, la marginalización social, política, económica y cultural. Es indiscutible que se encuentran excluidos de los beneficios del desarrollo y del gran cúmulo de derechos consagrados en nuestra constitución. Esta situación se manifiesta en altos índices de pobreza, analfabetismo, mortalidad, inequidad, violencia, desplazamiento y discriminación racial.

De acuerdo con Segato (2007) el racismo estructural lo constituyen todos los factores, valores y prácticas que contribuyen a la fijación de las personas no-blancas en las posiciones de menor prestigio y autoridad, y en las profesiones menos remuneradas. Lo antedicho, lo podemos ver claramente reflejado en el siguiente gráfico:

Gráfico 5. Pobreza multidimensional

## Pobreza multidimensional de la población NARP vs total nacional

### Privaciones por indicador.

Porcentaje de privaciones de hogares con al menos una persona que se autorreconoce NARP por indicador. Dominios principales. 2018.

Indicador	Total nacional NARP	TOTAL COLOMBIA
Trabajo informal	81.0	72.3
Bajo logro educativo	51.6	43.8
<b>Rezago escolar</b>	<b>36.3</b>	<b>28.6</b>
<b>Inadecuada eliminación de excretas</b>	<b>28.4</b>	<b>12.0</b>
<b>Sin acceso a fuente de agua mejorada</b>	<b>20.7</b>	<b>11.7</b>
Analfabetismo	14.3	10.1
Hacinamiento crítico	13.9	9.2
Sin aseguramiento en salud infancia	11.6	11.0
10.2	9.3	
<b>Material inadecuado de paredes exteriores</b>	<b>9.6</b>	<b>2.9</b>
Barreras de acceso a servicios de salud	8.9	6.2
Desempleo de larga duración	8.9	11.8
Material inadecuado de pisos	7.3	6.1
Inasistencia escolar	4.6	3.3
Trabajo infantil	2.9	2.1

Fuente: DANE, 2018

La anterior definición se ve reflejada, a la perfección, en el cuadro de arriba, en el que se observan una serie de indicadores de pobreza multidimensional, los cuales en conjunto reafirman la existencia de una relación fuerte entre situación económica, acceso a derechos y raza, materializando así al racismo estructural.

Pero no nos quedemos ahí, ya que la autora también nos define el racismo institucional (Segato R., 2007) y nos dice que son las prácticas institucionales que llevan a la reproducción de las desventajas de la población no-blanca. Muchas veces, lo que inhibe el acceso a los servicios y recursos que las instituciones ofrecen puede resultar de las exigencias de la atención al público, que pueden no ser bien comprendidas o satisfechas: formularios complejos, un vocabulario institucional poco familiar y el trato ríspido y poco sensible de los empleados que dificultan la aproximación.

La discriminación, el racismo, la invisibilización y las violencias históricas ejercidas sobre la comunidad afrocolombiana que habitan en Bogotá, así como la limitada capacidad estatal para responder a sus realidades, necesidades y demandas, generan inequidades y vulneración en el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos. Este panorama evidencia la urgencia de, por un lado, implementar acciones y estrategias de atención diferencial en los planes y proyectos de las políticas públicas para la atención diferencial a

la población afrocolombiana y, por otro, la necesidad de reforzar y ampliar la implementación de acciones afirmativas en un ejercicio de promoción y reivindicación de sus derechos.

### **3.2 El racismo estructural, un gran ausente en la formulación del PIAA**

Los PIAA tienen su origen en la Ley 70 de 1993, acto legislativo que aconteció después de la constitución y que abrió el camino legislativo a la construcción de políticas públicas y acciones afirmativas para las comunidades negras. Sin embargo, es gracias al Acuerdo 175 de 2005. “Por medio del cual se establecen los lineamientos de la Política Pública para la Población Afrodescendiente residente en Bogotá y se dictan otras disposiciones” (Mosquera, 2009), que empiezan a concretarse en un escenario regional, abriendo, en el caso de Bogotá, las puertas para un desarrollo normativo único para la nación, que serviría como ejemplo para otras regiones y ciudades del país. En este contexto, surge el Decreto 151 del 21 de mayo del 2008<sup>22</sup> “Por el cual se adoptan los lineamientos de Política Pública Distrital y el Plan Integral de Acciones Afirmativas, para el Reconocimiento de la Diversidad Cultural y la Garantía de los Derechos de los Afrodescendientes”. Este decreto capitalino es muy relevante, y a continuación conoceremos las razones. En primer lugar, revisemos la definición que se les da a las acciones afirmativas en el artículo 6:

Se entiende por acciones afirmativas el conjunto de directrices, programas, proyectos y medidas administrativas dirigidas a garantizar a los afrodescendientes residentes en el Distrito Capital las condiciones apropiadas de atención y acceso a la estructura administrativa, los servicios y programas. Que no se fundamentan exclusivamente en su condición de población vulnerable, sino que responden a acciones basadas en criterios de razonabilidad histórica dirigidos a garantizar el acceso a mejores oportunidades de desarrollo económico, social y cultural. Así como a promover su inclusión, mediante la definición de componentes de atención específica en su beneficio, que integren recursos, procedimientos, indicadores, cupos y porcentajes mínimos de participación, para el mejoramiento de su calidad de vida, con fundamento en criterios concertados de aplicación gradual y complementaria de las modalidades de las Acciones Afirmativas como son: El Sistema de Trato Preferencial y el Sistema de Cuotas.

Al realizar una lectura del artículo 6 del decreto 151 del 2008, se observa que en el decreto

---

<sup>22</sup> “Por el cual se adoptan los lineamientos de Política Pública Distrital y el Plan Integral de Acciones Afirmativas, para el Reconocimiento de la Diversidad Cultural y la Garantía de los Derechos de los Afrodescendientes” revisado en Google en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30505>

distrital no se hace alusión al tema de la discriminación racial o racismo; solo se ubica a la comunidad afrocolombiana en la posición de población vulnerable, negando o invisibilizando el problema. Al revisar este decreto, podemos encontrar que el término “discriminación” aparece dos veces, mientras que la frase “discriminación racial” solo una vez. Otros términos tales como “racismo” nunca aparecen. Esta actuación es claramente una manifestación del racismo estructural evidente en estas concertaciones de acciones afirmativas. Es más, la exclusión de estos términos, y la sustitución por otros, cambia radicalmente el alcance y la disposición legal para el cumplimiento del decreto 151 del 2008. Es menester tener presente que el Estado colombiano, como miembro y partícipe de la Organización de Naciones Unidas, acoge estas disposiciones en el seno de sus instituciones y se ve obligado a llevarlas a cabo. El acto de no nombrar, en un documento público, lo que se ha ratificado a nivel internacional, puede leerse como una posición abiertamente negacionista frente al problema, o totalmente racista, vale decir, una actitud que, ante una realidad, se resiste al cambio.

Insistimos en que es necesario que se comprenda que la causa de las desigualdades de la comunidad afrocolombiana son el racismo y la discriminación racial. Al ser categorizada como una población vulnerable, y plantear la intervención desde esa mirada, se obtura la posibilidad de ver la relación que tiene la situación de esta comunidad con el racismo del Estado colombiano. Esto demuestra que el enfoque de estas acciones afirmativas no está en pro de transformar las causas estructurales, o sea el racismo y la discriminación racial, sino en razón de incidir en la vulnerabilidad que viven las comunidades como consecuencia de factores como el desplazamiento o el analfabetismo.

Todo lo anterior evidencia que la pretensión de este decreto y de las políticas públicas en el Distrito de Bogotá no es solucionar de fondo un problema histórico de la comunidad. Y esto se evidencia desde el momento en el que no se ubica el racismo como una limitante o barrera en el acceso, en calidad de igualdad, a los derechos consagrados en la constitución para la comunidad afrocolombiana. Este mismo decreto no pretende constituir acciones afirmativas que expongan esta realidad y la solucionen, dado que esto supondría aceptar la existencia de un racismo estructural, el mismo que legitima estas acciones dentro de las instituciones estatales y pone freno a la visibilización de estos problemas.

Al revisar la ley 70 de 1993, se presenta la misma situación: los términos “racismo” y “discriminación” solo aparecen una vez en el artículo 33, uno de los que aún no ha sido

reglamentado, lo cual reafirma la anterior aseveración. Pareciera entonces que el racismo y la discriminación racial no son un problema que el Estado colombiano quiera aceptar, y, por tanto, esta actitud impide que se reconozca el orden racial existente en el país. Toda la Invisibilización que se les ha dado a estos términos pone en evidencia el racismo institucional y el racismo estructural, los mismos que obstaculizan cualquier tipo de avance real para las comunidades afrocolombianas. Lo antedicho se da en el seno de un Estado que sigue sin reconocerles a estas comunidades sus derechos en plenitud e igualdad, y sin hacerlos merecedores de las garantías que tienen como ciudadanos en plenitud dentro de la nación.

Continuemos con el análisis del Decreto 151 de 2008, y observemos cómo este señala la forma de darle operatividad a los PIAA, mencionando que estos se desarrollan desde políticas sectoriales, y ubica a la SED como un sector clave para la consecución de los fines del gobierno de turno, los cuales son una sociedad incluyente, participativa, respetuosa y más humana. Estos fines son orientados a través de los siguientes lineamientos contenidos en el artículo 4:

1. Mejoramiento de la calidad de vida de la población afrodescendiente del Distrito Capital.
2. Fortalecimiento de la cultura de la población afrodescendiente.
3. Garantía del ejercicio de los derechos de los afrodescendientes, con énfasis en los derechos humanos y en el reconocimiento de los derechos históricos y contemporáneos como grupo étnico.
4. Promoción de la construcción de relaciones de entendimiento intercultural entre los afrodescendientes y el conjunto de la población bogotana.
5. Toma de medidas eficaces, especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura, y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial de los afrodescendientes.
6. Reconocimiento y apoyo a las iniciativas de los afrodescendientes, relacionadas con la acción política no violenta, la resistencia civil y la solución política del conflicto armado.
7. Promoción de relaciones de corresponsabilidad social, transparencia y confianza de la administración distrital y los afrodescendientes.
8. Reconocimiento y apoyo a las dinámicas socioculturales, económicas y organizativas particulares de los afrodescendientes, incluyendo las perspectivas de género y generacionales.

En este conjunto de ocho lineamientos, solo el lineamiento número cinco hace alusión al tema de la discriminación racial, y lo ubica en el espectro de la educación como una acción pedagógica. El resto de los lineamientos solo refieren a promoción, fortalecimiento, mejoramiento, reconocimiento y garantías para las comunidades afrocolombianas, pero no se habla de unas medidas claras para transformar las dinámicas de racismo estructural e institucional. Reforzando lo mencionado anteriormente, este Decreto se preocupa mucho más por dar respuesta a las demandas más inmediatas y tangibles de la comunidad afrocolombiana, pero desconociendo las causas que históricamente han venido generando condiciones desfavorables para esta población.

La lectura en detalle del decreto termina por reafirmar lo que ya hemos puesto de relieve, y es la continua omisión que se hace a nivel normativo frente al racismo y la discriminación. La ausencia de este, como problema, termina por direccionar las acciones afirmativas en un rumbo contrario al que las comunidades persiguen y se convierte en un factor que limitan enormemente la transformación de la realidad de estas comunidades. El ubicarlas como vulnerables, y no como racializadas, se desliga al Estado de una responsabilidad mayor, una que lo pone de frente con su historia y la gran deuda histórica que tiene para con las comunidades afrocolombianas.

Finalizando el análisis del decreto 151 de 2008, queremos mencionar algunas estrategias que se establecieron como claves en este PIAA, por parte de los funcionarios bajo el mando del alcalde Samuel Moreno Rojas y a las cuales se les buscó dar cumplimiento. Estas propuestas, llenas de buenas intenciones, rápidamente se quedaron en el olvido, en gran medida por la ausencia de presupuesto y la inexistente articulación entre la Oficina Distrital de Planeación y otras entidades distritales. Este panorama nos permite seguir señalando la presencia de racismo estructural e institucional en los albores de este proceso, y en la búsqueda de garantías y derechos para la comunidad afrocolombiana. Estas estrategias terminan quedándose sin margen de maniobra y convirtiéndose en un incumplimiento por parte del gobierno frente a estas comunidades. Entre estas podemos encontrar la búsqueda de una adecuación institucional diferenciada para la atención a la comunidad afrocolombiana, promover y fortalecer la participación política de estas, especialmente de la consultiva distrital. Generar condiciones para el acceso a los medios de comunicación y promover la conmemoración del 21 de mayo como el Día Nacional de la Afrocolombianidad en todo el territorio de la ciudad de Bogotá, Distrito Capital, de conformidad con lo establecido en la Ley 725 de 2001 y en el Acuerdo Distrital 175 del 28 de septiembre de 2005. Por último, se

planteó garantizar la Inclusión del Patrimonio Cultural y Cultura Diversa y, además, permitir la implementación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos en cumplimiento del Decreto Nacional 1122 de 1998.

De este decreto y sus propuestas, podemos identificar un par de logros para la comunidad. Uno de ellos es el fortalecimiento de la conmemoración del día de la afrocolombianidad, y al fortalecimiento de las iniciativas de la consultiva, para garantizar su participación en los distintos espacios distritales, dando cumplimiento a una serie de artículos de la ley 70 de 1993. Sin embargo, como ya mencionamos, la falta de reconocimiento del racismo estructural e institucional evidencia también la falta de voluntad política del Estado para enfrentar el racismo como problema y en cierta medida existe para superar la visión folclórica y estereotipada que muchas veces existe respecto a las comunidades étnicas por parte de las instituciones distritales.

Las PIAA en el sector educativo son las que tienen los más bajos resultados de gestión, evidenciados por las evaluaciones realizadas desde los organismos de control y los representantes de la comunidad afrocolombiana (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010). Las evidencias del bajo resultado en la implementación de la CEA por parte de la SED estuvieron directamente relacionadas con la baja ejecución presupuestal y el pobre cumplimiento de las metas, productos e indicadores señalados dentro del PIAA. Los insumos para la realización de estas evaluaciones son presentados a estas entidades y a la comunidad por la SAE, entidad que tiene a su cargo el seguimiento, tiene a cargo el seguimiento y la socialización a este proceso.

Esta evaluación negativa del sector es debido al hecho de que no logran evidenciar avances significativos en la implementación de la CEA y otras acciones necesarias en el sector de educación, pese a ser un sector con un marco normativo a nivel distrital y nacional. Además de lo antedicho, la SED también obtiene unos bajos puntajes en las evaluaciones de seguimiento, en razón de las apreciaciones que le brinda la Consultiva Distrital.

Esta situación fue lentamente transformándose en los siguientes PIAA, especialmente en el del 2017-2019, ya que en estos nuevos planes los y las integrantes de la Consultiva empezaron a poner en la mesa el tema racial y las violencias asociadas con el racismo anti negro en la ciudad de Bogotá. Este fue un proceso lento, en el que la misma Consultiva se vio

conflictuada y dividida, puesto que atender sus necesidades desde el enfoque étnico les representaba una menor resistencia a la que podía suponer, el hacerlo desde lo racial. Siendo esta última, una arista que limita el diálogo e incluso lo bloquea, ya que es asumida desde el negacionismo e incluso desde la acusación, por parte de la institucionalidad, generando una barrera en muchos casos insoslayable.

A continuación, citaré algunos fragmentos de las entrevistas realizadas a funcionarios afrocolombianos y consultivos distritales partícipes de la investigación, quienes dejaron en claro que las acciones afirmativas guardan una relación directa con la necesidad que existe de incluir en la discusión, el racismo y la discriminación racial. Al respecto, Diana Montaña, funcionaria de la Secretaria de Educación Distrital, manifestó: “la mediación racial si estaba presente, la estructura de la institución nunca se flexibilizó ni permitió que las comunidades pudieran acceder de forma diferencial a estas acciones afirmativas”. Ella nos deja claro que es necesario pensar en el tema racial, ya que este es un obstáculo infranqueable dentro del proceso de concertación. De la misma forma, Edwin Caicedo, funcionario de la Secretaria de Gobierno, indica: “Para las entidades el racismo no es un problema, un grupo de personas se han venido concientizando, pero aun la gran mayoría no ven el problema y frenan cualquier tipo de avance que se busque realizar”. Esta lectura del racismo es la que genera la invisibilización del problema y la negación de la misma, es la que lleva las negociaciones al terreno de lo étnico y cultural, limitando su accionar e impidiendo que este delito cobre relevancia en el proceso. Podríamos decir que la ausencia de discusiones relacionadas con el racismo en el proceso de concertación y la ejecución de las acciones afirmativas es, en sí misma, una manifestación del racismo estructural. Aquel que las instituciones y sus funcionarios negaban, como mecanismo de protección, ya que ponerlo en la palestra pública, es dar pie a sanciones, por el hecho de que el racismo es un delito en la ley colombiana<sup>23</sup>.

Es importante mencionar que no solo los funcionarios y las instituciones se negaron a hablar del tema racial durante un buen tiempo, los mismos consultivos distritales, en muchos casos se negaron a presentarlo en las concertaciones. O lo hicieron de forma muy débil, ya que muchos lo percibieron como una talanquera para el proceso, y un problema que limitaría sus posibilidades en otros frentes, como el étnico cultural. Finalmente, citaré a Javier Velázquez,

---

<sup>23</sup> La ley 1482 de 2011, tiene por objeto garantizar la protección de los derechos de una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, que son vulnerados a través de actos de racismo o discriminación. Modifica el código penal colombiano, configurando el racismo como un acto que amerite penas punitivas como prisión y multas.

consultivo distrital, quien recoge en pocas palabras la relación que tiene la entidad y los consultivos con el enfoque étnico, cultural y la parca filiación con el tema racial:

“El integracionismo en la representación de las comunidades es una dificultad, a través de estos se generan acciones afirmativas que no transforman las situaciones que vive la comunidad ni afectan al racismo estructural, solo se quedan en la satisfacción de una demanda particular, usualmente para cuestiones culturales”.

### **3.3 Nuevos PIAA, nuevas promesas, aprendizajes y desafíos para la comunidad afrocolombiana y sus liderazgos**

Siguiendo con el recorrido histórico y normativo, pasaremos a revisar tres nuevos PIAA y los decretos Alcaldía Mayor de Bogotá de los cuales emanan estos. En estos tres casos (403 del 21 de noviembre del 2008, el 192 del 21 de mayo del 2010 y el 507 del 22 de septiembre del 2017) será indispensable comprender cómo estos procesos participativos evolucionan gracias a las dinámicas propias de las comunidades, sus liderazgos y de las distintas entidades distritales. En las siguientes páginas nos aproximaremos a distintas visiones, interpretaciones y formas de concebir un proceso, sus avances y los problemas que obstaculizan el fin que persiguen las acciones afirmativas y los procesos de concertación entre las partes. Es importante mencionar que fue a partir del gobierno de Samuel Moreno (2008-2011) que se iniciaron estos procesos de concertación, y continuaron ejecutándose y consultándose nuevos planes en las alcaldías de Gustavo Petro (2012-2015) y Enrique Peñalosa (2016-2019). Debemos tener presente que las alcaldías antes mencionadas tenían un fuerte vínculo con movimientos progresistas, alternativos y centristas, en especial las dos primeras, con fuertes vínculos sociales y comunitarios que les condujeron a propiciar escenarios favorables para lograr darle respuesta a las demandas de la comunidad. Las alcaldías de Gustavo Petro y Samuel Moreno, ambas de corte progresista y señaladas como de izquierda, favorecieron muchísimo a la comunidad afrocolombiana, abriendo caminos normativos, destinando partidas presupuestales específicas para estas comunidades, pero especialmente creando y fortaleciendo dentro de la Secretaría Distrital de Gobierno<sup>24</sup>. Dependencias con funciones y finalidades orientadas a la atención preferencial de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el Distrito Capital. La alcaldía de Enrique Peñalosa, reconocida por

---

<sup>24</sup> Revisado en Google en: <https://www.gobiernobogota.gov.co/>

ser de centroderecha, no fue ajena a este camino recorrido, y pese a que realizó cambios en la forma de relacionarse, no abandonó el trabajo y le dio continuidad al proceso que ya venía caminando y dando buenos resultados.

Continuando con el análisis es clave mencionar que no fue sino hasta el decreto 192 del 2010 que se incluyeron las matrices que identifican las acciones afirmativas y el presupuesto correspondiente a los sectores con los cuales se concertaron los PIAA. Antes de este decreto, esas acciones eran solo un plan con muchas generalidades y sin información detallada para su seguimiento. Gracias a este último decreto, las comunidades pudieron ver con mayor claridad el panorama, observar la minucia y actuar en consecuencia. Desafortunadamente, gran parte de la comunidad se vio limitada en la comprensión de estas matrices y presupuestos planteados desde las entidades. Varias lideresas y líderes señalaron que existían muchos tecnicismos y eufemismos usados por los funcionarios, los cuales fueron percibidos como una forma de racismo institucional, un discurso elitista, distante a las comunidades y ajeno a sus contextos y formas de comprensión (Van Dijk, 2006). Pese a estos percances, el proceso de concertación culminó en la construcción de un PIAA, su ejecución y evaluación durante el período de gobierno del alcalde Gustavo Petro.

Culminados los dos anteriores procesos, la comunidad y el gobierno de turno, en este caso la alcaldía de Enrique Peñalosa, iniciaron un nuevo camino de concertación. En este existía un nivel de conciencia mayor por parte de la comunidad y sus líderes frente a sus derechos, la necesidad de apropiarse de las matrices de seguimiento a los PIAA y, por supuesto, una mayor comprensión de la relación que existe entre acciones afirmativas, indicadores y presupuestos dentro del PIAA. Este último proceso de concertación es el que nos despierta mayor curiosidad, por eso revisaremos algunas apreciaciones de la comunidad alrededor de su construcción.

### **3.4 El PIAA (2008), un ejercicio desfavorable para las comunidades negras, ¿un balance negativo o la negación de un derecho adquirido?**

Al revisar el balance del PIAA asociado al decreto 151 del 2008, y realizado por los organismos de control durante el gobierno del alcalde Samuel Moreno en el 2010, por solicitud de las y los representantes de la comunidad afrocolombiana y por la SAE, vemos que una de sus principales problemáticas que se mencionan estuvo relacionada con el manejo

de la información. En este balance se expresa que hubo ausencia de información adecuada debido a la ausencia de variables como género, ciclo vital, condición o situación o variables étnico-raciales diferenciadas. Impidiendo establecer la magnitud del impacto del Plan entre la comunidad. Sumado a eso, no se plantearon indicadores claros para medir el desarrollo de las comunidades afrocolombianos como fruto de la implementación del PIAA. Y finalmente no se creó un plan o programa específico para las comunidades negras, lo cual impidió establecer si efectivamente este PIAA tuvo un impacto positivo o negativo entre las comunidades, dejando a las comunidades solo con normatividad vaciada de efectos transformadores entre estas (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010). Julissa Mosquera, una de las lideresas históricas del Movimiento Social Afrocolombiano y de víctimas en Bogotá, afirma que este decreto y el PIAA que surgió de este han permitido:

El reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de la población negra, afrodescendiente y palenquera residente en Bogotá”. Pero a su vez, advierte que estos mismos han servido “para que el funcionario blanco mestizo invalide los derechos de la comunidad afrocolombiana, ya que no reconocen que ese grupo poblacional tiene unos derechos, los cuales deben aceptar y comprender desde una mirada más amplia y sin estigmatización.

La comunidad afrocolombiana sufre un tipo de discriminación enmarcada en su etnicidad y la idea de que su territorio de origen y cultura son periféricos, foráneos y ajenos, respecto al centralismo de la capital y la cultura “civilizada” y “eurocéntrica” de Bogotá. Pese a todos esos esfuerzos en el desarrollo de políticas públicas, no se ha logrado evitar reproducir la idea de que la comunidad afrocolombiana es foránea, que no ha aportado a la construcción de la nación y de la ciudad. Estas ideas ponen de manifiesto la vulnerabilidad que viven las comunidades afrocolombianas (Ospina, 2020), y la pertinencia que urgen en el mejoramiento de la calidad de vida, a través de un consolidado de políticas públicas en términos de igualdad de condiciones e inclusión económica, social, educativa, de vivienda, servicios públicos, pensión, salud de calidad, entre otras muchas garantías ciudadanas de las que hoy son excluidas (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010, pg.).

En el primer plan de acciones afirmativas distritales, decretos 151 del 2008, se establecieron tres grandes pilares: participación, equidad e identidad cultural. No obstante, el balance de la

política pública para la garantía de los derechos de las y los negros, negras, mulatos, palenqueros y afrocolombianos en Bogotá del 2010 registra un mayor avance en el eje de la identidad cultural, especialmente desde una promoción artística y cultural (Alcandía Mayor de Bogotá, 2010). Los otros dos pilares, a causa de la imposibilidad que tenía la administración para recopilar información y ejecutar acciones concretas, no pudieron evidenciar claramente el impacto que generaron. El anterior ejemplo deja en claro que el gobierno de turno y los funcionarios avanzaron junto a las acciones asociadas a la etnicidad, al folclor y la cultura. Pero las demandas sociales orientadas a garantizar condiciones materiales de existencia, y a la lucha contra el racismo, propuestas por las comunidades, no registran avances significativos. En este balance no se advierte, la ausencia de información, variables e indicadores étnicos, como antes mencionamos, sino que se centran en el tema étnico, cultural y de los espacios de representación. El balance no hace referencia a cifras socio demográficas e indicadores en los que se evidencie el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad afrocolombiana en el distrito.

Estas circunstancias ponen de manifiesto la debilidad de la institucionalidad y de las estructuras administrativas para modificar sus dinámicas y convertirse realmente en un garante de los derechos de la comunidad afrocolombiana, y limita el alcance de los objetivos de la política pública de acciones afirmativas del Distrito Capital. Efectivamente, los indicadores, cifras y presupuestos que las entidades muestran en sus informes, no encarnan un impacto directo sobre las dificultades que viven las comunidades afrocolombianas, y tampoco logran apalejar las afectaciones que estas sufren históricamente (Secretaría Distrital de Planeación, 2014).

## **CAPÍTULO IV: proceso de concertación, planeación y evaluación del PIAA 2017-2019, para la comunidad afrocolombiana en Bogotá D.C.**

En este último capítulo lo enfocaremos en todo el proceso de concertación y planeación que dio origen al PIAA del decreto 507 del 2017. Posteriormente, focalizaremos el análisis en el área de educación con el propósito de hacer visible los factores que facilitaron y obstaculizaron la ejecución de los planes de acción afirmativa. Este capítulo servirá para afianzar algunas ideas claves previamente expuestas, sobre cómo se excluye de estos PIAA la cuestión racial. En los anteriores decretos y en la normativa general relacionada con las acciones afirmativas, hemos procurado no particularizar algún sector, aunque en este caso, y siendo este el foco de la investigación, revisaremos lo concerniente al sector de educación. Para ello serán claves, por un lado, los insumos que del proceso se tienen en las distintas fuentes secundarias a las que se puede tener acceso, como son actas de encuentros, derechos de petición y respuesta a los mismos, los cuales permitirán tener una radiografía del proceso. Por otra parte, se involucrarán las miradas que sus directos protagonistas tuvieron del proceso.

A los efectos de alcanzar nuestro objetivo, contaremos con un insumo clave que está relacionado con una reconstrucción de los hechos por parte de los protagonistas. Este ejercicio se realizó en el año 2020, en el marco del confinamiento que vivió el país por la pandemia del COVID-19. Estas condiciones dificultaron mucho la recolección de información; por consiguiente, se dio en un contexto flexible y reflexivo, el que se desarrolló a partir de algunas preguntas orientadoras que fueron estimulando el diálogo con los y las entrevistadas. Entre los protagonistas con los cuales se recopiló la información, se encuentran referentes institucionales, tanto de la SED como de otras entidades distritales, y referentes de la Comisión Consultiva Afro Distrital, quienes participaron en el proceso de concertación del PIAA 2017 y su ejecución durante los años 2018, 2019 y 2020.

Iniciemos este recuento por las fuentes secundarias, emanadas del archivo de la SED, a las cuales pude acceder en calidad de funcionario de dicho organismo. En su archivo pude encontrar diferentes evidencias del proceso de concertación adelantado por distintos funcionarios y contratistas en el marco de un proceso distrital en el que participó activamente esta secretaría de la mano de la SAE y de la oficina de planeación distrital. El acceso a esta

información me permitió actuar como un observador activo dentro del proceso de reconstrucción histórica y documental del PIAA que surgió del decreto 507 del 2017. A continuación, presentaremos los actores relevantes y la relación que el Estado tiene con los grupos étnicos.

#### **4.1 Actores relevantes dentro del proceso de concertación del plan de acciones afirmativas entre la comunidad afrocolombiana y las entidades distritales**

A continuación, dividamos a estos actores, y uno a uno estableceremos su relación y el rol que tuvieron en este proceso:

1. Líderes y lideresas de la comunidad afrocolombiana (consultivos distritales);
2. Funcionarios distritales a cargo de los procesos de diálogo en el proceso de concertación;
3. Referentes étnicos de las comunidades, ejerciendo como funcionarios en las entidades distritales;
4. Funcionarios distritales a cargo de la toma de decisiones, y asignación de recursos en el proceso de concertación de las acciones afirmativas.
5. Comunidad afrocolombiana residente en el distrito de Bogotá.

Los grupos antes mencionados son una representación clara del dinamismo que existe dentro de un proceso de planificación y ejecución de una política pública, como el que hemos venido describiendo. En primer lugar, encontramos a las y los líderes de la comunidad; para el caso de Bogotá, sería la Consultiva Distrital. A su vez, estos tendrían un espacio de diálogo con las entidades, y específicamente con la Secretaría de Educación Distrital, liderada por la comisión de educación. Esta comisión asume una gran responsabilidad al verse inmersa en todo el proceso de concertación de las acciones afirmativas. Es importante tener presente que este es un proceso lento y dispendioso, que requiere de una gran inversión de tiempo de los actores de la comunidad, saberes y trabajo no remunerado. Todo este compromiso se realiza bajo el ánimo de buscar el mayor bienestar posible para toda la comunidad afrocolombiana. El medio para lograr este objetivo es un sistemático proceso de negociación, concertación y veeduría a las acciones afirmativas, dispuestas para transformar las condiciones de inequidad que vive la comunidad en todo el distrito. Es necesario aclarar que, para el caso de nuestra investigación, las acciones afirmativas se conciben dentro del sistema educativo, el cual debe estar dispuesto

para atender y garantizar el derecho a la diversidad étnica y la protección a la identidad, liberando estos espacios de cualquier tipo de discriminación étnica racial.

El segundo grupo está integrado por todos aquellos funcionarios que tienen por tarea crear canales de diálogo con la Consultiva Distrital, evaluar sus propuestas y elaborar respuestas fundamentadas en los planes de inversión de la dependencia que representan y del alcance de sus obligaciones como entidad. Este grupo de profesionales que dicta línea técnica y orientan la concertación de las acciones afirmativas, es clave, dado que sobre ellos y ellas recae el diálogo entre quienes proponen y quienes pueden, desde su voluntad política, hacer realidad estas solicitudes.

El tercer grupo está compuesto por los referentes étnicos; muchos de ellos y ellas han participado en anteriores procesos de concertación de acciones afirmativas y tienen la misión de apoyar la ejecución de estos planes dentro de la entidad que los contrata. Una de sus principales tareas es destinar su tiempo para atender a la comunidad y generar sinergias al interior de las entidades en procura de que en cada nuevo proceso de concertación existan unas mejores condiciones de diálogo, gestión y apertura ante las exigencias de las comunidades. También son responsables de apoyar a la comunidad en el proceso de concertación, ayudando a formular las nuevas acciones, realizando seguimiento a las concertadas y siendo elemento fundamental en la ejecución de las mismas.

El cuarto grupo está constituido por funcionarios de alto nivel, en quienes reposa la decisión final. Ellos se ocupan autorizar el gasto dentro de los planes de inversión, gestionar recursos dentro de la entidad y generar las condiciones para que la ejecución de la acción afirmativa concertada pueda realmente ser ejecutada y así dé respuesta a las necesidades de la comunidad. Muchas veces este grupo toma decisiones sobre la base de la información que le suministran sus referentes y funcionarios, y se limita, en la mayoría de los casos, a leer dicha información suministrada. Escuchar consejos y tomar decisiones sobre la base de lo que la normatividad le permite hacer, garantizando su buen quehacer y limitando su acción a lo que los organismos de control le autoricen a ejecutar. Sobre este grupo recae usualmente el comentario respecto a su voluntad política y sus falencias a la hora de abordar con determinación las problemáticas que aquejan a las comunidades que pretenden servir y garantizar un derecho vulnerado.

Al último grupo lo conforman quienes recurrentemente se mencionan en los espacios de concertación, es decir que son los llamados a ser los primeros beneficiados de todas estas acciones. Pero en la mayoría de los casos no llegan a conocer qué pasa en estos espacios, desconocen lo que se concertó. Lo más significativo es que desconocen cuáles son sus derechos, y están a expensas de los que sus líderes les transmiten con respecto a las concertaciones. Es necesario, además, tener presente que este último grupo está sujeto a los intereses y búsquedas de los tres primeros grupos, para quienes la comunidad afrocolombiana puede ser solo una excusa para negociar intereses particulares o simplemente un grupo significativo de ciudadanos, que en últimas se convierten en cifras e indicadores de gestión.

Históricamente, estos grupos se han venido visibilizando solo como datos a partir de los cuales evidenciar el cumplimiento de una política de inclusión y justificar una inversión sin un enfoque diferencial real y efectivo. Esto lo saben varios de los y las lideresas, y lo usan como una estrategia de negociación, siendo cómplices de un sistema que no transgrede la opresión que viven las comunidades afros.

#### **4.2 La participación de la comunidad afrocolombiana en la ejecución, monitoreo y evaluación del PIAA 2017-2019**

El año 2017, fue un año muy convulsionado en el ámbito de la política pública en Bogotá, ya que el año anterior se pasó de un gobierno de izquierda, de corte progresista, a uno de derecha, con una línea de trabajo enfocada en resultados determinados por cifras e indicadores. Este cambio afectó directamente las prácticas de concertación y el alcance que estas pudieran tener. Es importante mencionar, que, pese al cambio de enfoque en la administración pública, esta no limitó el proceso de concertación, por el contrario, procuró agilizarlo, pero lo hizo con unas reglas de juego, en las que primaba la función de la dependencia, por encima de las exigencias que hacía la comunidad.

En el caso particular de la Secretaria de Educación Distrital, se concertaron 17 acciones afirmativas, gran parte de ellas propias de los objetivos y finalidades de cada una de esas dependencias de la SED, sin otorgar un lugar específico a las acciones afirmativas definidas en el PIAA. Muchas de estas finalidades de las dependencias se presentaron como propuestas en la concertación y quedaron como acciones afirmativas, bajo el paraguas de la atención a las poblaciones vulnerables, pero sin el peso que correspondía darles ante la gravedad del flagelo

de la discriminación y el racismo. Bajo esta perspectiva, entendemos que se produjeron decisiones que obturaron la posibilidad de atender a un problema urgente que afecta la situación de las comunidades afrocolombianas, y que complican el proceso de implementación de las acciones afirmativas. Retomando el análisis de Oszlak y O'Donnell (Oszlak O. y., 1995), toda política pública atraviesa un “ciclo vital” que empieza desde su problematización hasta su resolución, lo que implica que “a lo largo de este proceso, diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión toman posición frente a la misma” (p. 16). En este sentido, una política estatal es, desde la lectura de Oszlak y O'Donnell (1995):

Un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. (...) en primer lugar, la política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que, observadas en un momento histórico y en un contexto determinados, permiten inferir la posición —agregaríamos, predominante— del estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad (p. 116).

Esta omisión o Invisibilización del racismo es también un rasgo de la política pública que definen una dirección del accionar del Estado, y condicionan fuertemente la efectividad de la política de acciones afirmativas. En efecto, la falta de reconocimiento del racismo y de la discriminación en los PIAA afectó también el proceso de concertación de las acciones afirmativas, dado que no se los asume como un problema relevante a solucionar. Vale decir que el tema racial no se convierte en una necesidad que deba ser priorizada y fácilmente se pierde entre otras situaciones que ameritan atención, quedando está relegada al no ser necesaria, como por ejemplo la cuestión de la etnicidad y la representación estereotipada en muchos casos de lo afrocolombiano. Mientras las acciones afirmativas no aborden o se ocupen del racismo y la discriminación, no abra avances significativos en estos procesos.

Frente al proceso de ejecución, monitoreo y evaluación de las acciones afirmativas concertadas del PIAA (2017-2019) se debe decir que las comunidades, al menos en el sistema educativo, no participaron directamente en la ejecución de la mayoría. Esto, desde un inicio, generó inconformidad y problemas para la concertación, creando la idea de que una acción afirmativa que no se concertara y ejecutara junto a la Comisión Consultiva Afro Distrital no era realmente útil para la comunidad. Por otra parte, la participación de la Comisión fue más

escasa en aquellas acciones o políticas en las que no participaban de su ejecución, debilitando así los procesos de monitoreo y evaluación, al quedar sin un interlocutor que cuestione los resultados que muestra cada dependencia sobre la gestión que hicieron a las acciones afirmativas. Las situaciones antes descritas con las que terminan facilitando o entorpeciendo la evaluación<sup>25</sup>, tergiversando hasta cierto punto los resultados. A continuación, entregamos un breve resumen de las mismas:

De las 17 acciones afirmativas, evaluadas por las y los consultivos en los distintos procesos de revisión de la aplicación de los PIAA, solo una tiene un desempeño calificado en eficacia baja:

- Realizar cuatro reportes identificando las y los maestros afrocolombianos beneficiarios de programas de formación docente.

Y únicamente tres acciones tienen una calificación media en su cumplimiento:

- Formar a maestros y maestras de reciente vinculación acerca de la educación intercultural, la Cátedra de Estudios Afrocolombianos y los enfoques diferenciales.
- Diseñar e implementar una ruta de Acceso y Permanencia Escolar con enfoque diferencial.
- Elaborar un estudio acerca de la viabilidad técnica de la implementación de la minuta diferencial en el Programa de Alimentación Escolar, reconociendo las necesidades y prácticas alimentarias de los grupos étnicos y la población rural en las IED.

El resto tuvieron desempeños altos, incluso una que fue del interés de la Comisión y en la que tuvieron una participación directa en su ejecución, alcanzando un 100 % en cada uno de los indicadores que la evaluaban:

- Formar a agentes mediadores de las bibliotecas escolares de las Instituciones Educativas Distritales en enfoques diferenciales, educación intercultural y Cátedra de Estudios Afrocolombianos.

Es probable que el informe final de la ejecución de este plan de acciones afirmativas termine por mostrar grandes avances. Estos estuvieron avalados por una comisión que debía velar por

---

<sup>25</sup> En la página de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, podemos encontrar la Matriz de seguimiento 2019, la cual contiene información sobre la implementación de las acciones afirmativas durante 2019. Esta matriz de seguimiento responde a las exigencias del Decreto 151 de 2008.

unos resultados diferentes y por un grupo diverso de profesionales, que midió el impacto a través de informes que hablaban del desarrollo de programas y proyectos, sin un enfoque diferencial claro. Ya que las acciones afirmativas, estuvieron siempre arrojadas dentro del paraguas de las poblaciones vulnerables, sin tener un presupuesto específico o unas acciones concretas medibles. Al final de cuentas, todas estas acciones se ejecutaron y arrojaron entre sus resultados estadísticos, una aparente inclusión étnica que no refleja un verdadero avance en la vida de las comunidades o en la superación de las trampas de pobreza que limitan sus proyectos de vida.

#### **4.3 Desenredando el complejo nudo del proceso de conciliación entre las comunidades afrocolombianas y la Secretaría de Educación Distrital-SED**

A partir de este momento, nos centraremos en analizar el denso proceso de conciliación entre las propuestas de la SED y las establecidas por la comunidad afrocolombiana, todo esto mediado por las y los consultivos distritales de las comunidades afrocolombianas. En este proceso de conciliación para la concertación de las acciones afirmativas estuvieron involucradas, además de los profesionales de las instituciones, como el caso de Edwin Caicedo de la SAE y para el caso del sector de educación, las profesionales Claudia Taboada y Diana Montaña. Un grupo amplio de consultivos distritales, entre ellos Javier Velásquez, Cidenia Rovira y Julissa Mosquera, a quienes también se los entrevistó en este proceso. Durante el mismo, tuvo una singular preponderancia la figura de la consejera Cidenia Rovira, quien para la fecha era la persona que lideraba la comisión de educación. Bajo su tutela, la concertación se vio ralentizada por la recurrente presencia de derechos de petición<sup>26</sup> y de entidades de control que garantizaran el debido proceso e impidieran cualquier tipo de vulneración de los derechos de la comunidad. En estos encuentros de diálogo y atención a los derechos de petición<sup>27</sup>, fue usual el uso de términos como “constreñimiento a los

---

<sup>26</sup> El derecho de petición es una herramienta, establecida en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, que tiene toda persona para presentar solicitudes ante las autoridades o entidades, ya sea por motivos de interés general o particular.

<sup>27</sup> A continuación, se citan algunos derechos de petición: Respuestas a la Comisión de Educación del Consejo Distrital de Comunidades Afrodescendientes y a Cidenia Rovira #. Oficio Peticionario. Respuesta. E-2017-92167 del 19 de mayo de 2017. Comisión Educación del Consejo Afro. S-2017-93143 del 16 de junio de 2017. E-2017-103346 del 9 de junio de 2017. Cidenia Rovira. S-2017-104265 del 6 de julio de 2017. E-2017-113290 del 30 de junio de 2017. Comisión Educación del Consejo Afro S-2017-106109 del 7 de julio de 2017. E-2017-107151 del 16 de junio de 2017. Cidenia Rovira S-2017-107903 del 11 de julio de 2017. E-2017-115624 del 5 de julio de 2017. Cidenia Rovira S-2017-109853 del 17 de julio de 2017.

consultivos”, término empleado por la consejera Cidenia Rovira, al referirse a las acciones ejecutadas por parte de los funcionarios de la SED. El más reiterado de los términos fue el de “racismo estructural”, ligado a la inoperancia y deficiente implementación de la CEA (E-2017-103346 del 9 de junio de 2017). Sumado a la negación que denunció la misma consejera, al interpretar que las acciones de la SED, estaban orientadas a impedir la consecución de unas acciones afirmativas que, desde el sector de educación, atendieran adecuadamente a las comunidades afrocolombianas, subvirtiendo las prácticas de racismo y discriminación imperantes en el sistema educativo distrital (E-2017-107151 del 16 de junio de 2017). Es importante mencionar que este intercambio de solicitudes y respuestas entre la SED y la Comisión de Educación del Consejo Afro, con algunos protagonistas particulares, terminó por dilatar el proceso de concertación y convertirlo en un espacio más a título personal que comunitario. Pese a lo llamativo que pudiera resultar este proceso de intercambio epistolar, es diciente que solo existiera en este caso particular, y que, en el resto del proceso, no se encontraran solicitudes, respuestas, o fueran muy pocas las veces en las que la comunidad solicitó y las entidades dieron respuesta. A propósito de esto, Julissa Mosquera nos dice:

Efectivamente, existen muchas vulneraciones a las comunidades a través de unas acciones afirmativas que se concretan en diálogo, pero que no se cumplen en la ejecución de las mismas, y cuando la comunidad pide que le den cuenta, las entidades responden por responder, sin aclarar las dudas de fondo que tiene las lideresas.

Es claro entonces que las comunidades y sus liderazgos, encontraron un desgaste en este intercambio epistolar, ya que las entidades respondían por responder, en la mayoría de los casos, y no daban cuenta de las demandas hechas por la comunidad en el proceso de concertación. Esto evidenciaba un racismo que se soslaya, a través de mecanismo poco fructífero dentro de la construcción del PIAA, como los derechos de petición y los intercambios de solicitudes y respuesta entre las distintas partes que se encuentran en diálogo.

La dinámica descrita antes, en la que se planteó como objetivo conciliar acciones afirmativas entre comunidad y entidad, terminó por crear un ambiente de oposición y antagonismo entre las partes, impidiendo así el diálogo entre los representantes de la comunidad y la SED.

Aunque la existencia del racismo institucional no se puede negar, y menos aún en estos escenarios en los cuales las comunidades afrodescendientes exigen el cumplimiento de sus derechos. En muchos casos, las demandas de las comunidades afros son vistas una amenaza a los privilegios de quienes no desean alterar el sistema racial que se ha establecido desde la colonia y que sigue operando en nuestra sociedad.

También es importante mencionar algunos acontecimientos positivos en el marco de esta concertación. En la siguiente cita, Diana Montaña, nos da un ejemplo de este tipo de circunstancias: “la mayoría de los funcionarios que acompañaron los procesos, fueron afrocolombianos, también participaron algunos funcionarios mestizos, su aporte no fue mayor, ni a favor ni en contra, la SAE a través de Edwin Caicedo e IDPAC a través de Javier Palacios fueron quienes asumieron la secretaria técnica de los encuentros. Estos profesionales afrocolombianos asumieron el liderazgo y compromiso con el proceso, tanto a nivel laboral como político. La cercanía con la comunidad le permitió establecer una dinámica diferente dentro del proceso”. Finalmente, Diana menciona: “algunas figuras se destacaron, otras no tuvieron ninguna relevancia, y otros definitivamente se dedicaron a entorpecer todo el proceso”. Claudia Taboada afirmó, en su entrevista, lo siguiente:

La mediación racial, si estaba presente, la estructura de la institución nunca se flexibilizó lo suficiente, ni permitió que las comunidades pudieran acceder de forma diferencial a estas acciones afirmativas”. Diana Montaña coincidió en esta apreciación y aseguraba además que era necesario “crear unas reglas de juego diferente”, se requiere recrear una normatividad que permita generar unas condiciones diferentes para realizar estos procesos de concertación de acciones afirmativas.

El consultivo Javier Velásquez, al ser consultado sobre el rol de los actores en el proceso de concertación del PIAA, manifestó que:

Las y los profesionales de las entidades distritales manifestaban la falta de tacto y estrategia en las negociaciones, sumado a un comportamiento beligerante que algunos tachan de cultural, pero otros tildan de irrespetuoso por parte de la consultiva respecto a las y los funcionarios. A eso hay que agregarle un afán de protagonismo e interés particulares por parte de las y los consultivos, lo cual obstaculizó la capacidad de diálogo, concertación y posibilidad de acuerdo entre las partes.

Todo lo anterior queda claramente identificado en las siguientes palabras del líder afrocolombiano, Javier Velásquez, quien nos dice: “el obstáculo más grande fue el desconocimiento por parte de los funcionarios de las diferentes entidades, en lo relacionado con los temas Afro y las mismas acciones afirmativas”. Sumado a la anterior, Javier

Velásquez indica que “las acciones Afirmativas concertadas no permitieron cerrar las brechas socioeconómicas por lo cual fueron creadas, estas no tuvieron el impacto de transformar realidades, estas solo Beneficiaron a un grupo pequeño de líderes miembros del espacio de representación”. En ambas citas, el consejero afro nos señala dos importantes críticas al proceso, que se convirtieron en reclamos por parte de la comunidad afrocolombiana, y que terminaron por generar un cambio importante dentro de este proceso. Estas palabras terminan siendo muy útiles para comprender las grandes tensiones que se fueron gestando entre funcionarios y consultivos. Obstáculo que se convirtió en una gran barrera para la concertación, en perjuicio de las comunidades que esperaban afanosamente respuestas tangibles de este proceso. Julissa Mosquera, otra de las consultivas, afirma:

En medio de toda esta situación se fue evidenciando lo que las y los consultivos tildaron de racismo estructural por parte de las instituciones, respecto a las comunidades afrocolombianas. Todo esto ocasionó una total apatía, enemistad y rotura de los canales de diálogo.

Como podemos observar, este es un tema que ha generado, y aún genera, tensiones entre los destinos actores. Frente a esta situación compleja, que termino por convertirse en una barrera, Edwin Caicedo, manifiesta:

Los consultivos en general carecen de muchísimas herramientas para la concertación de las acciones afirmativas, se quedan cortos a la hora de gestar planes, proyectos o formulación de propuestas efectivas por encima de los intereses particulares o simplones, como una mera contratación. El estilo de concertación, a través de alegatos y violencia, terminan desgastando la concertación, esto termina llevando al fracaso de estas apuestas.

Y para superar algunas tensiones y limitantes dentro del proceso de concertación y garantizar mejores resultados en los futuros procesos de negociación, propone:

Empezar un cambio generacional entre las y los líderes, además es importante identificar líderes que puedan apoyar al cambio de forma más articulada. La articulación entre las comunidades sería clave, el proceso casa dentro sería clave. Es relevante superar los egos para generar así una mayor presión entre las entidades. Convertir a los funcionarios en aliados, la confrontación se convierte en un distractor.

Diana Montaña, de forma muy crítica, sugiere frente a las dinámicas de relacionamiento entre la comunidad y las entidades, la siguiente propuesta:

Debemos replantearnos las dinámicas de relacionamiento entre las entidades (voluntades, directivos, funcionarios) y las comunidades afrocolombianas (representantes y participación) en función de la gestión, ejecución y

evaluación de las políticas públicas. Es necesario poder pensarnos en la tangibilidad de las acciones afirmativas, dado que a la fecha se quedan solo en acciones propias de las entidades cubiertas por la inclusión de un enfoque diferencial que aparenta la presencia de lo afro, sin un impacto real en las comunidades.

Para lograr esta propuesta, Diana nos sugiere que se hace necesario que:

El Movimiento Social Afrocolombiano en Bogotá, debe plantearse un ejercicio de litigio estratégico, logrando así una incidencia macro frente a las políticas públicas y así alcanzar unas acciones afirmativas que realmente logren transformar el racismo estructural. es necesario hacer una actualización de la normatividad vigente, que permita tener un escenario diferente de negociación.

A todo ello debemos agregar un racismo estructural rampante, el cual obstaculizó el proceso, restándole importancia, limitando recursos y negándose a viabilizar las propuestas que buscaran subvertir prácticas discriminatorias, discursos prejuiciosos y estereotipos hacia las comunidades afros. Al respecto, uno de los entrevistados manifestó:

El racismo estructural siempre ha existido, en el proceso de concertación de las acciones afirmativas, se ve que las personas que participan lo desconocen, no hacen una lectura correcta, y no logran tener una comprensión de esta situación. Ellos tienen una lectura igualitaria de las comunidades, no ven necesario el enfoque diferencial. (Entrevista a Edwin Caicedo, funcionario público de la SED).

La falta de comprensión del enfoque diferencial étnico, por parte de los y las funcionarios, puede ser interpretado como expresiones del racismo institucional, al evidenciar no solo el desconocimiento del otro, sino que alberga también un sentimiento de inoperancia respecto al otro que presumen o sienten inferior a ellos. Al respecto, toma fuerza la sugerencia que hace Diana Montaña, al proponerles a las y los líderes históricos del Movimiento Social Afrocolombiano, cambiar las formas de negociación y construir nuevos escenarios y normas de concertación.

El proceso de concertación pone de relieve la debilidad organizativa y de representación que tienen las comunidades afrocolombianas. La Consultiva Distrital Afrocolombiana puede realizar un proceso de concertación para tratar de garantizar el bienestar de dichas comunidades, pero su participación en las tareas de veeduría al resto del PIAA fue escasa. Los miembros de la Consultiva solo continúan participando, en su mayoría, quienes lograron

obtener algún recurso o se vieron beneficiados con algún tipo de contrato dentro de la concertación. Otros, limitan su participación o dejan de asistir o hacer seguimiento al proceso, dado que se ven obligados a continuar con sus proyectos económicos, sus dinámicas de sostenimiento o el activismo social que hacen con las comunidades en sus territorios.

#### **4.4 Tensiones y disputas entre las organizaciones de los grupos étnicos y las entidades estatales en torno a la gestión de los PIAA 2017-2019**

La mirada de las lideresas y líderes en torno a la gestión de la SED claramente no es homogénea ni uniforme, por el contrario, las opiniones son muy disímiles y, como lo vimos, evidencian tensiones y conflictos ente estos y las entidades estatales. Esta situación es aprovechada por algunos actores de los grupos étnicos para posicionar sus intereses individuales o de sus colectivos; intereses que muchas veces no responden a las necesidades de la comunidad. Además, esta misma disparidad y conflictividad, es capitalizada por las entidades y sus funcionarios, para alcanzar ciertos niveles de diálogo y acuerdos con un grupo u otro, garantizando el éxito de sus acciones afirmativas, bajo la evaluación positiva de aquel o aquella que recibió dádivas, mercantilizando así el proceso, sus resultados y el impacto. Un ejemplo de esto es lo que ha pasado con la Secretaria de Educación Distrital (SED), en la que varios líderes y lideresas han evaluado negativamente a esta entidad, bajo la idea de que esta no les brinda los niveles de participación e incidencia a nivel presupuestal y contractual que estos exigen. Esta negativa de la entidad a acceder a sus demandas se interpreta como un impedimento para el fortalecimiento organizativo de estos espacios de participación y representación de la comunidad afrocolombiana. Esta es la justificación que tienen varios consultivos para calificar negativamente la gestión de la SED. Al consultar sobre las dificultades que emergieron en el proceso de concertación y evaluación de las acciones afirmativas, Javier Vázquez, uno de los consultivos, nos manifestó lo siguiente:

Se debe hacer frente a los miembros de la comunidad que se aprovechan de las acciones afirmativas, sacando provecho a través del integracionismo de lo que se oferta, y vendiendo de cierta forma a la comunidad detrás de sus intereses particulares.

Con relación a la misma pregunta, Julissa Mosquera, otra de las consultivas entrevistadas, manifestó:

Debemos transformar las formas de relación que los y las líderes de la comunidad tienen con la institución, inicialmente entre los mismos miembros de la comunidad, dado que debemos deconstruir unas prácticas divisorias que existen al interior. Y que el racismo estructural se aprovecha de eso para incumplir en la concertación y en el proceso de ejecución de las políticas públicas. Es necesario ir avanzando, reconstruyendo nuestro liderazgo, liberándolo de prácticas caníbales, podemos realizar una veeduría eficaz al proceso que se concertó.

Los anteriores testimonios exponen las tensiones en torno a las partidas presupuestales que existen entre las y los consultivos y las entidades estatales. Al igual que algunas prácticas clientelistas que debilitan seriamente los procesos de concertación de las políticas, así como el impacto real que estas puedan tener en las comunidades. El clientelismo, “anula y desvirtúa el empoderamiento de la ciudadanía en su participación en los asuntos del país, la desestimula sistemáticamente (...). Además, tiene consecuencias éticas porque su práctica continuada va alejando al ciudadano de sus deberes para con la sociedad, este pierde el sentido de responsabilidad sobre lo realizado en la política (...)” (Estrada, 2018, p. 1).

Las palabras de Julissa son un llamado de atención, que deben tenerse presentes y contribuir a una crítica interna de los procesos que llevan las consultivas, y comprender que no siempre su quehacer responde a los intereses colectivos, sino más bien a sus búsquedas particulares. Ambos casos nos permiten comprender cómo la valoración de las políticas, en este caso las evaluaciones de los PIAA, está mediada o condicionada al manejo o no de los recursos de las acciones afirmativas por parte de las y los consultivos de las comunidades afrocolombianas. Recordemos que la comisión consultiva es una instancia de diálogo, concertación e interlocución entre las comunidades que representan y el gobierno distrital. Lamentablemente, este espacio se ha prestado para intereses individuales, contradiciendo los fines colectivos que se espera. Esta situación viene siendo advertida por funcionarios, algunos sectores de la consultiva y líderes de otros grupos étnicos. Quienes ven en este tipo de prácticas una amenaza para los intereses de la comunidad afrocolombiana y una contradicción a los fines que tiene el espacio. Diana Montaña en una entrevista nos manifestó al respecto:

Los representantes de las comunidades padecieron de tres grandes males, poca capacidad de negociación, intereses personales y manejo de la información pobre bien sea por excesos de información, negación de la información o ausencia de la misma. Además, la táctica de negociación violenta, el negacionismo de los acuerdos, y la poca estrategia de parte de los

representantes fue generando prejuicios negativos por parte de las entidades con las cuales se negociaba.

Es importante mencionar una situación de la cual se han servido las entidades y se ha beneficiado un sector de la consultiva distrital. Entre ambos se ha creado una relación a partir de la entrega de contratos y proyectos de baja cuantía, que muchas veces entorpece los procesos de concertación, pues debilita los fines loables que tiene el movimiento afrocolombiano de mejorar la condición de la comunidad afrocolombiana, y termina justificando las prácticas racistas y discriminatorias que tienen las instituciones para con la población.

Diana Lorena Montaña Riascos, quien era funcionaria contratista de la SED entre el año 2017 y 2019, lideresa comunitaria, describió el proceso de construcción del PIAA de la siguiente forma:

El proceso de construcción del plan de AA, inicialmente se adelantó en las localidades contando con la participación de la comunidad afro de esas zonas. Se trabajó en mesas temáticas, y allí la comunidad indicaba las problemáticas y propuestas frente a la temática abordada, que involucraba a algún sector. Luego, las propuestas eran recolectadas por los sectores y complementadas por el IDPAC, para que dentro de las entidades se definiera la viabilidad de asumir las acciones propuestas. Después se comenzaron a celebrar reuniones de concertación con el Consejo Consultivo y la Comisión de Educación. En el marco de este proceso, algunas de las tensiones se concentraron en la no existencia de presupuestos destinados solamente para ejecución de acciones afirmativas en cada secretaria, la precaria experiencia del Distrito en la negociación e implementación de este tipo de medidas. Y la confusión entre las ofertas institucionales básicas de cada sector, con las acciones afirmativas que deberían asumirse, además de la tensión en la representación y discusión con los sectores.

Parte de esta descripción da cuenta de la mecánica del proceso, pero a su vez, de esta se desprenden una serie de factores determinantes para afirmar la existencia de una suerte de discriminación o diferenciación en las formas de gobierno y de relacionamiento con lo no blanco. Práctica persistente desde la colonia (Maya, 2009) y esto se ve claramente en todo lo relacionado con la ausencia de claridad en los presupuestos y la confusión en la oferta y tareas de cada institución gubernamental.

Al respecto, la líder comunitaria raizal y funcionaria contratista de la alcaldía, Neygeth María Romero Manuel, comentó:

Como partícipe en este proceso puedo decir que no pude evidenciar actos de racismo o discriminatorio palpables desde la concertación. Sin embargo, desde lo intrínseco y desde el desconocimiento si se puede considerar que hubo racismo y discriminación al no contar con recursos específicos para estas acciones, donde presuntamente la administración distrital vulneró estos derechos al tener que la población mendigar recursos, para probar esta afirmación sería bueno investigar el balance de las acciones cumplidas en el marco del decreto.

En ambos testimonios, se puede ver con claridad la presencia del racismo y la discriminación a través de distintas manifestaciones protagonizadas por las y los funcionarios del distrito, quienes no comprendían el alcance de sus omisiones al desconocer ciertos derechos de la comunidad afrocolombiana dentro de estos procesos de concertación. Es probable que este tipo de prácticas favorecieran el clientelismo, ya que las relaciones politiqueras de sectores políticos, con algunos liderazgos de la comunidad, terminan por favorecer intereses personales, con fines partidistas, y nunca comunitarios. De esta forma, muchos liderazgos comunitarios negaron la posibilidad de que el proceso fuera realmente participativo, impidiendo que se diera una respuesta para la comunidad y desde una lectura vinculante del proceso organizativo, social y comunitario de los pueblos afrodescendientes en Bogotá. Dentro de las y los líderes entrevistados (Javier Velázquez, Julissa Mosquera y Diana Montaña), se manifestó en conjunto que:

La mediación racial, si estaba presente, la estructura de la institución nunca se flexibilizó ni permitió que las comunidades pudieran acceder de forma diferencial a estas acciones afirmativas. E insistieron en que el racismo estructural solo puede flexibilizarse si existiera unas reglas de juego diferente, se requiere recrear una normatividad que permita generar unas condiciones diferentes para realizar estos procesos de concertación de acciones afirmativas.

La responsabilidad de que este proceso no alcanzara la meta propuesta sigue aguardando aún por evidenciarse; algunos podrían afirmar que fue fruto del accionar de algunas lideresas y líderes, mientras otros advertirán que es la consecuencia de la negligencia u obrar tendencioso de funcionarios acostumbrados a un sistema representativo y ajenos al derecho a la participación. Al respecto, Diana Montaña manifestó:

La secretaria de educación de Bogotá debería ser capaz de transformar con mayor eficiencia el asunto, se necesita que la sed asuma la cea como una bandera institucional. Se necesita una política pública que implique aún más a la sed, todo su sistema de forma integral y afecte de forma positiva la vida de las comunidades afro. Tienen una gran deuda aún, deberían ser el ejemplo para el resto de la nación en su impacto para la nación. La SED vive en un proceso lento de transformación, dado que no logra impactar de forma suficiente en su estructura.

Pese a esto, la labor de la SED fue destacada en el informe “Buenas Prácticas en Políticas Públicas para Afrodescendientes de la SEGID (2020). En este se manifiesta que el proceso de implementación de la CEA, liderado por el trabajo de la Dirección de Inclusión e Integración de Poblaciones, es una práctica ejemplarizante y podría considerarse una experiencia de éxito en la implementación de acciones afirmativas afro en Colombia. De acuerdo con este informe:

El proceso de implementación de la CEA que actualmente tenemos en Bogotá es resultado de muchos esfuerzos organizativos, académicos e institucionales. Hemos trabajado durante más de una década para contar hoy en día con un conjunto de acciones que involucran la formación docente, el acompañamiento pedagógico a los colegios, la atención a casos concretos de racismo y la elaboración de material pedagógico para fortalecer la Cátedra (SEGIB, 2020, p. 65).

#### **4.5 Organismos de control, el momento más álgido de la concertación**

Durante el período previo a la expedición del decreto, entre los meses de junio y septiembre del 2017, y bajo la presión de la SAE y de la Secretaria de Planeación Distrital, se buscó acelerar el proceso, tratando de dar cumplimiento a los tiempos de la función pública, y dejando de lado el bien de las comunidades. Este período representó una rotura en todo el proceso, dado que evidenció el hecho de que la institucionalidad funciona con unas dinámicas que no se ajustan o responden a los intereses de sus miembros, sino a los tiempos, formas y dinámicas que el Estado ha creado, un Estado que sigue dejando por fuera a todas aquellas comunidades excluidas de siempre.

Quizás hoy es importante retomar la lectura que las partes tenían una de la otra, y observar cómo estos prejuicios terminaron por perjudicar todo el proceso. Sin embargo, es relevante mencionar que, en dicho período, además de la intervención de la procuraduría frente a las acusaciones de racismo estructural y otras manifestaciones de este en el sistema educativo distrital bogotano, las cuales impedían la implementación de la CEA.

El antagonismo y desconfianza se alzó como barrera entre las partes, sumado a las divisiones internas entre la comisión afro y la falta de articulación para avanzar de mejor forma en la concertación, y lograr una negociación eficaz con la institucionalidad. De igual manera, si el diálogo no hubiese sido minado, las partes habrían planificado el concurso de sus labores, garantizando unas acciones afirmativas con las cuales darle otro horizonte al quehacer del sistema educativo. Simultáneamente dándole camino a las posturas y requerimientos que de la

comunidad emanaban y que debían superar los intereses particulares de quienes representaban a las comunidades en el espacio.

#### **4.6 Manifestaciones del racismo y la discriminación racial, una mirada desde los actores comunitarios y estatales**

Este apartado del capítulo 4, lo centraremos en los hallazgos encontrados a partir de la revisión y análisis de las entrevistas realizadas a consultivos y referentes afrocolombianos de las distintas entidades, quienes fueron partícipes de estos procesos de concertación, ejecución y evaluación de los PIAA. Todos los hallazgos suponen una serie de dificultades latentes en estos procesos de concertación, y se expondrán a continuación. Por una parte, está el desconocimiento de los y las funcionarías de las distintas entidades distritales, frente a las dinámicas propias, tiempos, formas y situaciones que afectan diferencialmente a las comunidades afrocolombianas en las periferias de la ciudad de Bogotá.

Este fenómeno se ve reflejado con claridad en las palabras que nos brinda la lideresa raizal Neygeth Romero, quien participó dentro de este proceso como contratista del distrito, y al preguntar por la metodología y proceso de concertación de las acciones afirmativas respondió:

El proceso de construcción de este decreto desde mi labor de contratista no fue fácil. En mi percepción, parte de la población afrocolombiana no sabía a qué iba en los talleres donde se realizó este proceso de construcción, sino que más bien iban por la orientación y acciones que tenían ciertos líderes.

En esta cita, no solo queda reflejado el desconocimiento de la comunidad frente al proceso en el que se estaban inmiscuyendo, sino que además se puede inferir que las entidades no construyeron una propuesta metodológica acorde con esas realidades. Dejaron en las y los líderes la convocatoria, y posiblemente no les explicaron con suficiencia el objetivo y dinámicas del espacio en el que estos participarían junto a la comunidad. El desconocimiento de las dinámicas propias de la comunidad y la ausencia de un enfoque diferencial en esta interacción son un síntoma claro de un racismo institucional en el relacionamiento que se tiene con la comunidad.

El racismo institucional no consiste únicamente en manejar un lenguaje distante a la comunidad; también se refleja en la nula respuesta que da a las problemáticas que él debería solucionar. Limitar la participación de la comunidad al beneplácito de los líderes y reducir su capacidad de gerencia, terminan siendo prácticas racistas ligadas a los prejuicios que se tienen

respecto a la limitada capacidad de la comunidad para concertar, dialogar y llegar a consensos (da Silva, 2017).

También se dieron tensiones internas en el proceso de concertación dado al interior de la comisión de educación, como bien nos lo indicó Diana Montaña, una de las entrevistadas, quien expresó:

Los representantes de las comunidades padecieron de tres grandes males, por una parte, la poca capacidad de negociación, sus intereses personales y el manejo de la información pobre, bien sea por excesos de información, negación de la información o ausencia de la misma. La táctica de negociación violenta, el negacionismo de los acuerdos, y la poca estrategia de parte de los representantes fue generando prejuicios negativos por parte de las entidades con las cuales se negociaba.

La entrevistada menciona la carencia de estrategias de negociación, de unidad y de diálogo entre los liderazgos que participaban en el proceso de concertación. Y cómo estas situaciones, junto a cierta animadversión, fue rompiendo con la negociación y minando el proceso. El desconocimiento de las prácticas propias, la presencia de prejuicios y la construcción de una metodología por parte de las entidades sin un enfoque diferencial, y centrada en los objetivos, es otra muestra de racismo y discriminación frente a una comunidad que ha sido desatendida y duramente castigada por el racismo. Quizás los liderazgos fallaron en el primer diálogo con las entidades y en la contextualización del escenario, pero es mayor la responsabilidad de las entidades, al asumir prejuiciosamente que estas comunidades debían adaptarse a su discurso y códigos de comportamiento, imponiendo así, sus formas, y negando cualquier posibilidad de aplicación de un enfoque diferencial en el proceso de concertación.

Por otra parte, podemos mencionar la falta real de voluntad política de las instituciones distritales. Algunos sectores tienen mayores resistencias a cualquier tipo de solicitud que pudiese afectar el statu quo, y ante las solicitudes, y con el fin de salir del paso, esos sectores terminan concertando acciones que anticipadamente sabrían que serían inviables. Incluso, concertaron acciones sabiendo que formarían parte de planes de atención para población vulnerable, sin un enfoque diferencial étnico y sin una atención preferencial para la comunidad afrocolombiana. Uno de los profesionales que participó en el proceso y que nos solicitó no referenciar su nombre, nos dice al respecto lo siguiente:

No se presentaron situaciones de racismo evidentes, pero si es visible el microrracismo<sup>28</sup>, es decir, un racismo que se esconde en la risa de los directivos que participan de los escenarios de toma de decisión de los negros y negras. Que si bien estuvieron allí a algunos se les notaba las ganas de no estar, a través de su poca gestión frente al balance que presentaban.

Este planteo es clave, pues se evidencia la falta de voluntad política, pero a la par, se ve reflejada la experiencia de primera mano de un funcionario afrocolombiano que experimentó directamente el racismo institucional por parte de sus superiores, y hacia él mismo, al vivenciar la total desidia con la que las instituciones y sus directivos trataban a la comunidad afrocolombiana. Los microrracismos no pueden continuar siendo comprendidos como una reducción del racismo, deben comprenderse como una parte crucial dentro de todo este aparataje que compone nuestra sociedad racializada y proclive al desconocimiento de los derechos de aquellos que juzga inferiores (Goikolea-Amiano, 2020).

Además de lo expuesto, se puede añadir la falta de un presupuesto para la ejecución o la imposibilidad de adecuación institucional para la atención diferenciada a la comunidad afrocolombiana. En muchas ocasiones los requerimientos de la comunidad entraban en una bolsa común que impedía el cumplimiento de estos PIAA, ya que no había una destinación específica para la comunidad, condicionando el proceso desde el inicio. Podríamos entonces afirmar que, muchas veces, se concertaron acciones que desde su concepción no tendrían posibilidades de ser realizadas. El funcionario público afrocolombiano, antes mencionado en entrevista, también señaló:

Yo creo que el racismo es latente y está presente en la ciudad, pero realmente se evidencia a través de las pocas oportunidades que tienen las comunidades negras, se evidencia a través de las pocas propuestas serias en sus planes de trabajo que tienen los alcaldes locales. Para poder visibilizar a los grupos étnicos, se evidencia a través de la falta de rubros específicos con enfoque diferencial en los proyectos de inversión de las entidades distritales y locales.

Esta cita, en conjunto con el resto de los argumentos de las y los entrevistados/as, son una muestra de las manifestaciones de racismo y discriminación que vive la comunidad

---

<sup>28</sup> «Microrracismos» como símil de «micromachismos» para hacer referencia a las actitudes y discriminaciones diarias que a menudo no se entienden como violentas, aunque son expresiones racistas (Goikolea-Amiano, 2020).

afrocolombiana, desde el acto más tangible, evidenciado en el lenguaje corporal y los mal llamados microrracismos, hasta llegar a ese racismo estructural que la mantiene en la total ignominia.

Todo lo que se mencionó hasta el momento, en lo que se refiere a los PIAA que se han ejecutado a la fecha, representan una muestra del resultado de una serie de malas prácticas efectuadas tanto por la administración distrital, como por los consultivos dentro del proceso de concertación y ejecución de las acciones. Algunos conciudadanos dirán que este asunto, al igual que el trato que recibe, es solo producto de la desidia, vale decir, de la inoperancia por parte de los funcionarios de la alcaldía. Sin embargo, es inevitable ligarla a las manifestaciones del racismo estructural que impide la consecución de transformaciones reales en favor de las comunidades afrocolombianas en la ciudad de Bogotá.

Finalmente, debemos mencionar que esta relación de exigencias versus incumplimiento entre la comunidad afrocolombiana y el Estado colombiano a través de sus gobiernos es una controversia de vieja data y no es exclusiva del distrito de Bogotá. La negación e invisibilización del problema, o la desestimación de la situación, llevándola a un asunto menor, es recurrente en los informes y balances que presentan las entidades estatales al hablar de este asunto y presentar su gestión frente a entidades como la CERD. Sin embargo, distintas organizaciones de la sociedad civil colombiana y del Movimiento Social Afrocolombiano<sup>29</sup> han desestimado estos informes, evidenciando así la presencia del racismo, y el encubrimiento que se da a la situación de estas comunidades. A continuación, presentaré unos ejemplos de esta situación:

En el informe presentado en el 2008 por el Estado colombiano a la CERD, este admite, que pese a la existencia de un marco normativo contra a la discriminación, existen aún condiciones de vulneración mayor para estas por razones asociadas a la cultura e historia del continente (Estado Colombiano, 2008, p. 13). Posteriormente, en un siguiente informe, indica que en Colombia no ha existido ningún tipo de política de segregación, pero sí advierte que existe ese tipo de violencia y el Estado está preparado para enfrentar este flagelo (Estado Colombiano, 2013, p. 15). Frente a estas afirmaciones que desestiman el problema, en informes alternativos que la sociedad civil colombiana envió al CERD, en 2009 y 2019, se

---

<sup>29</sup> La Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas-C.N.O.A., El Proceso de Comunidades Negras-PCN, Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados-AFRODES, entre otras organizaciones afrocolombianas, han aportado a estos informes, brindando información de base desde sus procesos sociales en distintos territorios del país.

expone la persistencia de una serie de violencias vividas por las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas a causa del racismo y la discriminación racial (Observatorio de Discriminación Racial, 2009, p. 7). Estos informes advierten que la existencia de un desarrollo normativo, que no es capaz de materializar acciones capaces de transformar la realidad de dichas comunidades. Al contrario, termina revictimizando a las comunidades, negándoles protección efectiva de sus derechos humanos y dificulta el goce de los derechos étnicos y de la igualdad racial en Colombia (organizaciones presentadoras, 2019, p. 6).

Por último, el Estado colombiano afirma en sus informes a la CERD, sobre sus acciones frente al racismo, que tiene un enfoque diferencial en la implementación de la política pública, ya que las orienta considerando las diferencias poblacionales, regionales y características específicas de la población, de manera que se garantiza atención oportuna, eficiente y pertinente (Estado colombiano, 2018, p. 8). Sin embargo, la realidad no se corresponde con estas pretensiones, por el hecho de que es común que la legislación que busca proteger los derechos indígenas y afrocolombianos genere largos procesos burocráticos, al tiempo que deja a la administración un amplio margen de discreción en cuanto a los métodos y el momento de su implementación (organizaciones presentadoras, 2019, p. 7). Todo esto deja en claro que para el Estado colombiano estas situaciones no son un problema, reafirmando su racismo estructural frente a las comunidades étnicas y especialmente la afrocolombiana. Podríamos decir entonces que la existencia del racismo, sin la problematización del mismo, vicia no solo la creación, sino la ejecución de las políticas públicas, ya que las limita en todos los aspectos posibles.

Ahora es importante que comprendamos a mayor profundidad el flagelo del racismo y la lectura que de este queremos realizar en esta investigación, mientras ahondamos en las acciones afirmativas como mecanismo de lucha contra estas violencias. En este apartado es fundamental empezar a ver las barreras que el racismo y la discriminación racial imponen para la implementación efectiva de las acciones afirmativas y especialmente en el contexto educativo. Es necesario, además, comprender la relación de antagonismo que existe entre ambas, racismo y acciones afirmativas, y cómo esta compleja relación tiene como consecuencia un precario acceso a una educación de calidad para la comunidad afrocolombiana en el marco de la nación y su sistema educativo.

#### **4.7 El racismo y la discriminación racial hacia las comunidades afrocolombianas**

Colombia es un país que, después de su independencia, dio continuidad a las mismas relaciones discriminatorias establecidas desde la colonia, las que se traducen en diferencias raciales, de género, clase, religión y otras. Estas diferencias se ubican dentro de la escala social, relegando así a sus diversos ciudadanos a distintos niveles de la jerarquía social de la nación. Debemos tener presente que estas prácticas discriminatorias respondían, en su albor, a una serie de principios establecidos desde la colonia por Europa. El eurocentrismo y la hegemonía se dieron en las relaciones sociales a través de la imposición de una jerarquía racial, de género y económica. Es una problemática que continúa afectando a la nación colombiana. La independencia de Europa no fue suficiente para cambiar estas prácticas en la independencia. El criollismo aprovechó esta situación y se posicionó como nuevo amo, dejando por fuera de los privilegios a indígenas y negros. El mito del mestizaje y la igualdad racial solo fue una forma de darle continuidad a las estructuras sociales que se perpetuaron desde la época colonial. Toda Latinoamérica vive este paradigma y se resiste a cambiar estas formas de relacionarse con aquellos que, desde hace un tiempo, ven con reojo el fondo de la pirámide social y racial colonial.

Esta negación de la condición pluricultural y multiétnica de todas las sociedades latinoamericanas intentó zanjarse con la inclusión de artículos constitucionales en pro de posicionar la diversidad étnica. En el caso de Colombia, el artículo 7 de la constitución de 1991 buscó cumplir esta función, pues este abordó la problemática y generó algunas medidas inclusivas intentando resolver el problema de la exclusión. Este lo intento hacer a través de la celebración folclorizante de la diversidad, nacionalizando ritos, danzas y costumbres de estas poblaciones, incorporándolos o integrándolos a las festividades, y con monumentos y rituales de Estado. Lamentablemente, estas acciones no repercutieron en la garantía de derechos que esperaban las comunidades; solo evidenciaron el profundo lastre histórico y la enorme deuda del Estado hacia estas poblaciones (Mato, 2008).

Colombia es una nación que aún le da continuidad a la pirámide racial y al eurocentrismo; esto a causa de una ideología que pervive desde la colonia y que sostiene la idea de que los seres humanos seríamos clasificables en “razas”, y que algunas de ellas serían “superiores” a otras. Esta ideología llamada racismo incidió fuertemente en los sistemas jurídicos, económicos, políticos, académicos, sociales, y en la construcción de la identidad de la república poscolonial (Mato, 2020). Esa ideología y sus manifestaciones a través de las instituciones se han perpetuado y en algunos periodos de la historia de la nación fueron

fortalecidas a través de políticas de blanqueamiento que afianzaron las injusticias raciales frente a las comunidades afrocolombianas, consideradas en todo momento como inferiores. Colombia y su Estado racializado van muy acorde con la siguiente cita de Grosfoguel (2016):

Los racismos evidencian la perduración de relaciones que inferiorizan, subordinan y posibilitan discriminaciones o exterminios, pese a que han sido cuestionados, por lo menos, desde principios del siglo XX y, sobre todo, desde la década de los veinte, por las diferentes ciencias, desde las biológicas hasta las antropológicas (pg. 25)

El racismo implicó la destrucción del conocimiento y la espiritualidad de los otros pueblos; fue así que establecieron y asumieron que todos estos eran inferiores (mujeres, africanos, americanos, musulmanes, judíos, entre otros) y los convirtieron en mano de obra esclava para la generación de riquezas y la construcción de sus imperios<sup>30</sup>. No podemos dejar de tener presente, en todo momento, que el racismo y la discriminación racial, como prácticas de exclusión, invisibilización, estereotipia y empobrecimiento. Todas estas fueron introducidas y legitimadas en nuestra cultura desde los tiempos de la trata transatlántica o negrera, sirviéndose de muchas instituciones como la iglesia, la escuela, la academia, la jurisprudencia y las mismas políticas públicas de los diferentes Estados. Es necesario, entonces, comprender los efectos que esta ideología generó en las comunidades afrocolombianas, y advertir “el racismo y la discriminación son barreras con alcances estructurales que atraviesan cada una de nuestras acciones y pensamientos cotidianos, a través de formas y prácticas que pueden incluso pasar desapercibidas para nosotros mismos” (Restrepo, 2008, p. 193). Resulta pertinente, por consiguiente, colocar el foco en este punto, en la naturalización de estas situaciones, vale decir, en lo cotidiano que se nos ha vuelto este flagelo.

---

<sup>30</sup> Valga recordar los discursos teológicos de De Las Casas y Sepúlveda, quienes participaron en un juicio en la corona española, y expusieron distintos argumentos teológicos, los mismos que fueron engendrando posturas racistas a nivel biológico y cultural. Sepúlveda posicionó la idea de “pueblos sin alma”, la cual, con el auge de las ciencias naturales, pasó a convertirse desde un discurso biológico racista a “pueblos sin biología humana” y, posteriormente, “pueblos sin genes” (sin genética humana). De igual forma, pasó con De Las Casas, quien realizó su defensa a través del argumento de “bárbaros a cristianizar”, el cual posteriormente a través del auge de las ciencias sociales pasó a convertirse en “primitivos a civilizar” (Menéndez, 2018, p. 30). Ambos argumentos fueron vividos por los africanos y sus descendientes en América, ya que a estos se les prohibió pensar, orar o practicar sus cosmologías, conocimiento y visión del mundo. Se les negó la posibilidad de producir conocimientos de forma autónoma, permitiendo así proclamar la superioridad biológica y cultural europea sobre estos, asegurando que “los negros tienen el coeficiente de inteligencia más bajo”, asegurando de esa forma la colonización de sus cuerpos, mentes y espíritus a través del racismo (Menéndez, 2018, p. 128).

## **Conclusiones**

La normatividad y los PIAA en torno a los cuales giro esta investigación, son fruto de las exigencias y demandas del Movimiento Social Afrocolombiano, y son un intento de la autoridad de turno por dar respuesta a todas estas solicitudes y reclamos en la ciudad de Bogotá. Vale decir que todo este desarrollo normativo, se ha leído como una posibilidad de hacer de la ciudad un escenario diverso y equitativo, en el que se eliminen las desigualdades y exclusiones raciales que afectan a amplios sectores de la población, y de manera particular, a la comunidad afrocolombiana que habita la ciudad. Pese a su existencia, ni la amplia normatividad, ni mucho menos, los PIAA han logrado transformar las condiciones de vida de la comunidad y superar el racismo estructural que pulula en las entidades del Estado y, en particular, en el gobierno distrital. Violencia que ha sido protagonizada por su inflexibilidad administrativa, su negativa presupuestal, y especialmente, por su talento humano, en su mayoría, hombres y mujeres que invisibilizan, desestiman y limitan la acción del estado en las vidas de la comunidad afrocolombiana. Quizás esto sea consecuencia, como dice Oszlak, de la forma en la que se concibió el Estado, forma en la que hemos creído ciegamente, incluso de forma abstracta,

considerando el Estado como un sistema de dominación social. Cuya materialización se logra a través de un conjunto de instituciones que conforman un aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política sobre aquellos que son considerados inferiores (Oszlak O., 1978, pág. 8). Esta descripción cala perfectamente en la dinámica que se ha creado alrededor de los funcionarios públicos, y la sociedad en general, respecto a las comunidades afrocolombianas, vistas no solo como inferiores, sino como ajenas al estado, extranjeras en su propia tierra. A continuación, mencionaré una serie de hallazgos y apuntes finales de esta investigación:

Lo primero que se debe exponer, es que, dentro del proceso de concertación de los PIAA, se presentaron prácticas racistas que viciaron el proceso, ya que el gobierno y sus funcionarios no se dispusieron a realizar una adecuación institucional. Si no que implementaron una estrategia en la que primaron las cifras y los indicadores, sobre los resultados efectivos y tangibles que esperaba la comunidad, privándolas así, del acceso a acciones concretas, que dieran respuesta a las necesidades e intereses que este grupo humano. De parte de la comunidad afrocolombiana, debemos mencionar que se contó con una serie de representantes en la concertación, líderes y lideresas históricas, las cuales participaron en el proceso de concertación, entre ellos y ellas se evidencian tensiones internas y la prevalencia de intereses personales sobre los colectivos. Tristemente, no se logrará romper con el individualismo y los protagonismos dentro del proceso de concertación, no se consiguió colectivamente un acuerdo sobre lo fundamental, ni mucho menos, sobre la reacción de un modelo de diálogo y acuerdos en pro de la comunidad. Alcanzar este acuerdo, sería la oportunidad, con la que se pueda gestar, dentro del proceso de negociación, una adecuación institucional organizada, eficiente y amplia, en la que sean realizables las apuestas que tiene el Movimiento Social Afrocolombiano en la ciudad de Bogotá, para el bienestar de sus comunidades (Caruncho, 2016). Al revisar las entrevistas y leer las reflexiones propuestas por quienes participaron en estas, podemos ver que la mayoría giraban alrededor de la presencia de racismo en la concertación de las acciones afirmativas. Seguido de la existencia de un evidente clientelismo entre funcionarios y líderes, y del negacionismo por parte de las instituciones frente a la existencia de prácticas discriminatorias a nivel racial. Vemos cómo a lo largo de todo el proceso de concertación, se evidenciaron prácticas racistas y discriminatorias respecto a la comunidad afrocolombiana por parte de los funcionarios. Por ejemplo: se dio una limitada capacidad de diálogo, presentándose constantemente la subvaloración de las exigencias de la comunidad. Se desatendieron las demandas y solicitudes de palabra en los espacios de

concertación, y se estableció desde el principio un diálogo asimétrico y jerárquico, que se evidenció en la falta de empatía. Además, se vio frecuentemente dentro de este ejercicio, una permanente negligencia en las respuestas que se debían dar a las solicitudes que hizo la comunidad, permitiendo entre ver la ausencia de cualquier importancia ante la exigibilidad de derechos por parte de estos ciudadanos.

En esta investigación, se han evidenciado una serie de obstáculos y barreras que condicionaron el proceso de concertación de los PIAA (2017-2019) como la poca adecuación institucional para dar respuesta a las necesidades de la comunidad, el escaso presupuesto asignado, el trato diferencial violento, negligente e incluso ausente. O el total desconocimiento de las y los funcionarios respecto a las situaciones sociales, económicas o culturales de estas comunidades; especialmente se vio, en la negación de sus diferencias étnicas y raciales respecto a la dinámica territorial y gubernamental de Bogotá. Evidenciando así un racismo estructural, cultural y directo, que impedía el acceso de estos pueblos al goce efectivo de sus derechos, contemplados en la Constitución Política y en la legislación con enfoque étnico que posee la nación. Es clave comprender que el racismo y la discriminación, violentan de forma desproporcionada a esta comunidad. Esta barrera les ha complicado desproporcionadamente su existencia, y ha condicionado cualquier tipo de reacción estatal frente a los problemas que les afectan, en gran medida por ser el Estado uno de los principales responsables, bien sea por omisión o por la creación de las condiciones para que estas se perpetuaran.

Retomando el tema de las fracturas internas entre los y las líderes de la comunidad, a partir de intereses individuales, podemos mencionar que estas fracturas generaron una serie de relaciones nefastas. En algunos casos clientelistas y en otros casos, generaron barreras infranqueables, entre la entidad y la comunidad, a raíz de la ruptura dada entre el o la representante y los funcionarios a cargo de la concertación. La existencia de prácticas clientelistas en este ejercicio democrático y participativo, situación que fue y sigue siendo funcional a los intereses de las entidades y de algunos liderazgos de las comunidades afrocolombianas. Se convirtió en un obstáculo para la comunidad y un beneficio para un puñado de actores, pero que, muchas veces, no daba respuesta a las necesidades de la comunidad en general. Podríamos decir, que en contexto particular de la concertación de las acciones afirmativas y de una política pública distrital en favor de estas comunidades, primaron los intereses de una y otra parte, por encima del bien común de este grupo humano.

Sumado esto, terminan por preservar el privilegio racial, condenando a la persistencia de la vulnerabilidad de estos sujetos en medio de un Estado social de derecho. Para finalizar, podemos decir que el escenario de concertación para las comunidades afrocolombianas se encuentra lleno de obstáculos, barreras y tensiones, las cuales se agudizan en otros ámbitos, como en el sector educación. Sector del cual la comunidad espera mucho, como lo hizo saber a través de las demandas que se hicieron viables en la ley 70 de 1993, sin reglamentar, y en el decreto nacional 1122 de 1998, sin implementación real. Cada uno de esos obstáculos está asociado con la relación que se ha establecido entre las entidades de gobierno y sus funcionarios con respecto a las comunidades étnicas, especialmente la afrocolombiana, y la lectura peyorativa que de estas se hace.

Continuando con la enunciación de barreras, debemos traer una que represento una de las mayores dificultades de estos PIAA, estuvo relacionada directamente con la orientación que se le dio al problema, ya que se habló de vulnerabilidades y se priorizó el tema de la diferenciación étnico y cultural por encima del racismo y la discriminación. El no haber puesto como un problema central el asunto racial, y las manifestaciones del racismo en nuestra sociedad, en el proceso de concertación, condenó este proceso al continuismo y se perdió la oportunidad de subvertir una práctica hegemónica, que ha perdurado desde la colonia, como lo es el racismo. A la par, se percibió instituciones que no comprendían el problema o se negaban a reflexionar en torno a este, perpetuando así el racismo y la discriminación en proceso de concertación.

El racismo es, en sí, un problema transversal que afecto todo este proceso, el racismo, en todas sus expresiones, estructural, cultural, institucional, obstaculizo todo este proceso. Además, considerando el hecho de que, como nación, no vemos al racismo como un problema, y, por ende, hacemos muy poco para cambiarlo. Naturalizando su presencia y experimentándolo a través de la discriminación étnico-racial y la perpetuación de políticas estatales que posicionan a este grupo de ciudadanos, en una categoría inferior a la del resto. Mientras este flagelo no entre en discusión, los PIAA, no serán una política pública tangible, seguirán atendiendo a la comunidad afrocolombiana desde una lectura étnico-cultural de su realidad, depositando el grueso de sus acciones en el fortalecimiento y promoción de sus tradiciones y saberes. Dejando al margen las luchas por la superación de las condiciones de pobreza y desigualdad social que perduran entre esta comunidad, y que tristemente son atendidas sin el mismo criterio o diligencia.

De esta gran barrera, llamada racismo, se desprenden, como mencione previamente, una serie de comportamientos que rayan en el prevaricato al accionar estrategias que van en contra de la ley y la Constitución. Esto pasa frecuentemente, por ejemplo, en el ámbito educativo. Al revisar la normatividad a nivel nacional y distrital, encontramos un escaso cumplimiento, muy pocos avances que, en su mayoría, no podríamos llegar a considerarlos significativos y, por último, encontramos un pobre seguimiento por parte de los organismos de control, los mismos que deberían exigir el cumplimiento sin dilación.

Como hemos observado, cada uno de los PIAA naufragó desde el momento en el que la concertación no puntualizó el problema racial, y se diluyó en distintas acciones, que, por desconocimiento o intencionalidad, no lograron dar respuesta a la necesidad de la comunidad. Así fue que los PIAA quedaron, en la mayoría de los casos, como la atención a una franja de población vulnerable, sin criterio diferencial, y sin enfatizar en el problema racial como perpetrador de las condiciones de vulneración permanente de derechos hacia la comunidad afrocolombiana.

En consecuencia, es necesario plantearnos la relación que existe entre los actores gubernamentales partícipes en el proceso y el peso que tienen, los prejuicios raciales de estos sobre las poblaciones afrocolombianas y en los procesos de concertación de las políticas públicas. Estos prejuicios están muy presentes, dado que la negación de la existencia del problema del racismo y la discriminación racial, constituyen un asunto naturalizado en nuestra sociedad. Es importante admitir que en nuestra sociedad predomina un enfoque asistencialista y no uno garante de derechos, especialmente en todos los casos en los que se atiende a la comunidad afrocolombiana. El asistencialismo guarda una estrecha relación con el modo en que se expresa el racismo en Colombia, pues limita las posibilidades de que estos sujetos sean considerados ciudadanos en plenitud, evitando que gocen efectivamente de los derechos que han sido establecidos constitucionalmente y amparados en la normatividad de la nación.

También debemos revisar los alcances de la política de las acciones afirmativas, cuáles son sus pretensiones, y cómo deben incidir dentro de las prácticas de toda la alcaldía mayor de Bogotá y sus distintas dependencias. Todo ello en miras a transformar, desde el interior, las causas que impiden a las comunidades subvertir sus condiciones y participar realmente de un

estado de derechos en condición de igualdad. Hasta la fecha, los gobiernos distritales de Bogotá se pueden colocar como abanderados dentro de los procesos de implementación de planes integrales de acciones afirmativas, pero aún faltan muchos frentes por atender y mejorar. Estas comunidades deben recibir una atención prioritaria en la prestación de los distintos servicios y derechos fundamentales, debido al abandono estatal y a la omisión de los gobiernos de turno. Cabe destacarse que estos procesos de concertación de acción afirmativa están mediados por el reconocimiento que hace el Estado de una problemática. Este Estado emprende estas acciones frente a la carencia o ausencia de sus servicios e instituciones alrededor de las comunidades mencionadas, y a partir de la distinción negativa que hace de estos en razón de prejuicios estructurales y culturales. No debemos dejar de lado que, históricamente, estas situaciones han estado presentes, y son las comunidades afrocolombianas las que insisten en la necesidad de transformarlas y lograr una verdadera equidad y justicia racial.

Uno de estos frentes es el reconocimiento del problema racial, el cual quizás es el paso más importante en este proceso. Otro es formar y sensibilizar a los distintos actores partícipes del proceso en temas como racismo y acciones afirmativas, en miras con el objeto de evitar que el racismo estructural se use como obstáculo en el avance de garantías de la comunidad. Y, por último, es necesario que en todo este proceso prime la comunidad afrocolombiana, sus intereses y anhelos. Desde esta perspectiva, se debe actuar sin ninguna mediación mezquina, asistencialista, racializada o individualista, sino desde una que los trate como ciudadanos y que ejerza las acciones necesarias para compensar el abandono histórico que durante tantas décadas los ha privado del goce efectivo de derechos como parte integrante de la nación colombiana. En otras palabras, el Estado colombiano y la sociedad deben contribuir a la reconstrucción de una esfera pública que se ha fracturado históricamente como consecuencia del ejercicio de dominación de una porción de la nación sobre otro. Se le debe a la comunidad afrocolombiana garantizar sus derechos y vérselo realmente como un ciudadano y no solo como un votante, contribuyente y usuario de servicios, sino como un miembro efectivo de ese Estado. El mismo que debe ser un referente central de un accionar colectivo, que propicie la inclusión, la paz, y rompa con idearios coloniales, que impiden ser un estado para todos y no para unos cuantos (Oszlak O., 2000, pág. 33).

Es claro que hay unas fuertes manifestaciones de microrracismos en el trato y la relación que establecieron en total verticalidad los funcionarios e instituciones que hicieron parte del

proceso de concertación con la comunidad. Estas acciones se agravan, cuando en frente están aquellos sujetos que la cultura, historia, medios de comunicación e instituciones estatales se han encargado de invisibilizar. Los planificadores, redactores e implementadores de la política pública y de las acciones afirmativas, deben tener presente que el éxito o el fracaso de estas, depende en gran medida de la capacidad que estas tengan para reedificar la realidad. Como instituciones estatales, se hace necesario traducir en acciones el contenido de las normas y el acuerdo que alcanzan con las comunidades, no bloquearlo o instrumentalizarlo. Y mucho menos armonizarlo con el sistema de opresión que viene sustentando en el racismo y la discriminación. Por el contrario, si estos rompen con ese sistema, del que son parte las y los funcionarios afrocolombianos, ya que comparte no solo historia, sino formación y cosmovisión; serán entonces capaces de dinamizar los proyectos políticos en los que los intereses de las comunidades afrocolombianas. Podrán como sujetos políticos y responsables de la política pública, materializar acciones capaces de subvertir esas dinámicas verticalizadas de poder, incoherencias gubernamentales, rigidez normativa e incluso, negligencias históricas, en inversión social que han invisibilizado, empobrecido y dejado en la ignominia a todos estos ciudadanos racializados dentro de nuestra sociedad colombiana (Oszlak O., 2007).

Finalmente, esta investigación se debe pensar en distintos caminos para profundizar en torno a los hallazgos que surgieron de esta pesquisa. Podemos preguntarnos por las implicaciones que tiene dentro de la concertación de acciones afirmativas y la implementación de políticas públicas, el colonialismo institucional y del racismo estructural. También debemos plantearnos investigaciones alrededor de la racialización de las políticas públicas y la negación de las instituciones a romper que esas prácticas y visiones del otro, llegando a ser realmente garantes de los derechos y operatividad de las acciones concretas llamadas a subvertir las violencias vividas históricamente por estas comunidades. La preexistencia del racismo y su permanencia en la sociedad colombiana es una fuente de investigación que debemos seguir explorando, con el ánimo de lograr vivenciar el problema y buscar transformar prácticas, conducentes a superar barreras y eliminar este flagelo. Es clave entonces que esta investigación nos mueva a seguir hablando de racismo estructural e institucional, de las limitantes que estos ponen al desarrollo de acciones afirmativas y como se personifican en funcionarios que, bajo la tutela de un deber por cumplir. Desobedecen un derecho en defensa indirecta de sus privilegios, aquellos que usurparon al quitarle al otro sus posibilidades de ser desde los tiempos de la colonia. Debemos seguir hablando del racismo en los PIAA, y de cómo las políticas públicas son racializadas desde el momento en que inicia la

convocatoria a participar en su concertación hasta el momento en que es llamada la gente, a recibir los resultados o a evaluar su impacto.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (2007). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

(SEGIB), S. G. (2020). *Buenas prácticas en Políticas Públicas Afrodescendientes (2004-2019)*. Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

Acuña, Carlos, H. (comp.). (2007). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires y en Estudios CEDES, Vol. 1, N.º*, Buenos Aires.

Agudelo, C. (2019). Paradojas de la inclusión de los afrodescendientes y el giro multicultural en América Latina. *Cuadernos Inter.c.a.mbio sobre Centroamérica y el Caribe*, 16(2).

Almeida, S. (2019). *Racismo estrutural*. Pólen Produção Editorial LTDA.

Antón Sánchez, J., Bello, Á., Del Popolo, F., Paixão, M., & Rangel, M.(2009). *Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos*. Cepal.

- Arboleda Quiñonez, S. (2016). Plan Colombia: descivilización, genocidio, etnocidio y destierro afrocolombiano. *Nómadas*, (45), 75-89.
- Arboleda-Quiñonez, S. (2019). Rutas para perfilar el ecogenoetnocidio afrocolombiano: hacia una conceptualización desde la justicia histórica. *Nómadas (Col)* (50), 93-109.
- Arocha, J. E. (2001). *Convivencia interétnica dentro del Sistema Educativo de Bogotá*. Bogotá: Alcaldía Mayor. Secretaría de Educación.
- Arocha, J. G. (2007). Elegguá y respeto por los afrocolombianos: una experiencia con docentes de Bogotá en torno a la Cátedra de Estudios Afrocolombianos. *Revista de Estudios Sociales*, (27), 94-105.
- Assembly, U. G. . (1965). International convention on the elimination of all forms of racial discrimination.. *United Nations, Treaty Series*, 660, 195.
- Banco Mundial. (2018). *Afro-descendants in Latin America: Toward a Framework of Inclusion in 2018*. Washington, DC.
- Barbary, O. R. (2004). *Perfiles contemporáneos de la población afrocolombiana*. Hal Open Science.
- Bello, Á. (2005). *DOCUMENTO MARCO PRE CONFERENCIA SANTIAGO+ 5 CONTRA EL RACISMO, LA XENOFobia, LA DISCRIMINACIÓN Y LA INTOLERANCIA*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Benavides, M. O.-R. (2005). Métodos en investigación cualitativa: triangulación. *Revista colombiana de psiquiatría*, 34(1), 118-124.
- BOGOTÁ ALCALDÍA MAYOR. (2010). *Balance de la política pública para la garantía de los derechos de las y los negros, negras, mulatos, palenqueros y afrocolombianos en Bogotá y el plan integral de acciones afirmativas, decreto 151 de 2008 y decreto 192 de 2010*. BOGOTÁ: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ.
- Bogotá Alcaldía Mayor. (2014). *Encuesta multipropósito. Presentación resultados de la encuesta multipropósito 2014*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- C.N.O.A. Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas. (2021). *Informe situacional C.N.O.A. realidades del pueblo afrocolombiano frente al COVID 19*. Bogotá.
- Caicedo O, J. A. (2011). La Cátedra de Estudios Afrocolombianos como proceso diaspórico en la escuela. *Pedagogía y saberes*, (34), 9-21.
- Caruncho, L. &. (2016). Modernización del Estado y Capacitación: una mirada sobre sus alcances para la modificación de conductas y culturas organizacionales. *Revista de Investigación del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales*, (9), 1-25.
- CERD. (2006). *EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTE DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 9 DE LA CONVENCIÓN*. SUIZA: NACIONES UNIDAS.
- Concha, P. C. (2009). Teoría de conflictos de Johan Galtung. *Revista de paz y conflictos*, (2), 60-81.
- Courtis, C. (2009). Apuntes sobre la aplicación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas por los tribunales de América Latina. *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, 6(10), 53-81.
- Cusicanqui, S. R. (2015). Violencia e interculturalidad: paradojas de la etnicidad en la Bolivia de hoy. *Telar: Revista del Instituto Interdisciplinario de Estudios Latinoamericanos*, 10(15), 49-70.

- Da Silva, M. (2017). Racismo institucional: puntos de reflexión. *Laplage en revisión*, 3 (1), 127-136.
- Da Silva, M. N., & Ocoró L, A. (2017). Afrodescendientes y educación superior. Un análisis de las experiencias, alcances y desafíos de las acciones afirmativas en Colombia y Brasil. *Revista Educación Superior y Sociedad (ESS)*, 20(20), 131-154.
- Daher, J. Z. (2008). *La Declaración de naciones Unidas sobre Derechos de los pueblos Indígenas*. Anuario de Derechos Humanos, (4).
- DANE. (2018). *POBLACIÓN NEGRA, AFROCOLOMBIANA, RAIZAL Y PALENQUERA, RESULTADOS DEL CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2018*. BOGOTÁ: DANE.
- DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021). *Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. Bogotá: DANE.
- DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019). *POBLACIÓN NEGRA, AFROCOLOMBIANA, RAIZAL Y PALENQUERA. RESULTADOS DEL CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2018*. Colombia.
- De Guevara, A. D. (1999). Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia: ¿qué ha pasado en los noventa? *Estudios Políticos*, (15), 61-78.
- De la Fuente, A. &. (2018). *Estudios Afrolatinoamericanos: una introducción*. Buenos Aires, Argentina: Clacso.
- Dietz, G. (2012). *Multiculturalismo, interculturalidad y diversidad en educación. Una aproximación antropológica*. México: México: Fondo de Cultura Económica.
- Dussel, E. &. (2000). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires.: CLACSO.
- Estado Colombiano. (2008). *INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTE DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 9 DE LA CONVENCIÓN; Decimocuarto informe periódico que los Estados Parte debían presentar en 2008*.
- Estado Colombiano. (2013). *Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 9 de la Convención; 15.º y 16.º informes periódicos que los Estados parte debían presentar en 2012*.
- Estado colombiano. (2018). *Informes periódicos 17º a 19º combinados que Colombia debía presentar en 2018 en virtud del artículo 9 de la Convención*.
- Estrada, A. Y. ((2018).). Clientelismo político en la gestión pública: Características y consecuencias como forma de dominación política. *Telos: Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, 20(2), 330-355.
- Freire, G. D.-B. (2018). *Afrodescendientes en Latinoamérica: hacia un marco de inclusión*. Grupo Banco Mundial.
- Galtung, J. (1990). Cultural violence. *Journal of peace research*, 27(3), 291-305.
- Galtung, J. (2016). La violencia: cultural, estructural y directa. *Cuadernos de estrategia*, (183), 147-168.

- Goikolea-Amiano, I. (2020). Historizar para decolonizar. *Ayer: Revista de Historia Contemporánea*, 117(1), 351-365.
- GÓMEZ, M. (2001). *Informe de la Conferencia Mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia*. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (unifem).
- Góngora-Mera, M. (2014). Geopolíticas de la identidad: La difusión de acciones afirmativas en los Andes. *Universitas humanística*, 77(77).
- González, A. (2019). El blanqueamiento de un presidente. *Revista Semana*.
- González, A. E. (2014). *La Cátedra de Estudios Afrocolombianos CEA en Bogotá: avances, retos y perspectivas*. Bogotá: BOGOTÁ HUMANA.
- Grosfoguel, R. (2016). A estrutura do conhecimento nas universidades ocidentalizadas: racismo/sexismo epistêmico e os quatro genocídios/epistemicídios do longo século XVI. *Sociedade e Estado*, 31(1), 25-49.
- Hermida, J. F. (2006). *Acciones afirmativas e inclusión educacional en Brasil*. Buenos Aires: Consejo latino americano de ciências sociales.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010). *Metodología de la Investigación*. Mexico: MCGRAW-HILL. Obtenido de [https://www.esup.edu.pe/descargas/dep\\_investigacion/Metodologia%20de%20la%20investigacion%C3%B3n%205ta%20Edici%C3%B3n.pdf](https://www.esup.edu.pe/descargas/dep_investigacion/Metodologia%20de%20la%20investigacion%C3%B3n%205ta%20Edici%C3%B3n.pdf)
- Hine, C. (2011). *Etnografía virtual*. Editorial uoc.
- Isaza, A. G. (1986). Reflexiones en torno a la Constitución Política de 1886. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, (74), 44-65.
- Kawulich, B. B. (2005). La observación participante como método de recolección de datos. *Forum Qualitative Social Research*, 6(2).
- Lewin, K., Tax, S., Stavenhagen, R., Fals, O., Zamosc, L., & Kemmis, S. (1946). *La investigación acción participativa. La investigación-acción y los problemas de las minorías*. Bogotá: Popular.
- López, N., & D'Alessandre, V. y. (2011). *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2011: la educación de los pueblos indígenas y afrodescendientes*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE-UNESCO.
- Marrero, P. (2021). *Carimba: la marca de Africa en nuestra independencia*. Ediciones Luxemburg.
- Mato, D. (2008). No hay saber "universal", la colaboración intercultural es imprescindible. *Alteridades*, 18(35), 101-116.
- Mato, D. (2020). Racismo, derechos humanos, y educación superior en América Latina. *Revista Diálogo Educativo*, 20(65).
- Maya Restrepo, L. (2009). Racismo institucional, violencia y políticas culturales. Legados coloniales y políticas diferenciadoras en Colombia. *Historia crítica*, (39E), 218-245.
- Maya Restrepo, L. A. (2000). *Cátedra de estudios afrocolombianos: orientaciones curriculares*. Bogotá: Alcaldía Mayor. Secretaría de Educación.

- Mena G, M. I. (2009). *Investigando el racismo y la discriminación racial en la escuela: Informe ejecutivo*. Bogotá: Secretaría de Educación Distrital, AECID.
- Mena García, M. I. (2010). *Si no hay racismo, no hay cátedra de Estudios Afrocolombianos*. Bogotá: Alcaldía Mayor. Secretaría de Educación.
- Menéndez, E. L. (2018). *Racismo, colonialismo y violencia científica*. En: *Colonialismo, neocolonialismo y racismo. El papel de la ideología y de la ciencia en las estrategias de control y dominación*. México.: Universidad Nacional Autónoma de México Ciudad Universitaria, CDMX, México. Programa Universitario de Estudios de la Diversidad Cultural y la Interculturalidad.
- Morales, M. M. (2010). La invisibilidad estadística étnico-racial negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en Colombia. *Trabajo Social, (12)*, 89-99.
- Mosquera Rosero, C. &. (1991). *Acciones Afirmativas en Colombia: entre paradojas y superposiciones de lógicas políticas y académicas*. Bogotá: Centro de Estudios Sociales (CES).
- Mosquera Rosero-Labbé, C. D. (2009). *Escenarios post-Durban: para pueblos y personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mosquera, C., Pardo, M. y Hoffmann, O. (Eds.). (2002). *Afrodescendientes en las Américas: trayectorias sociales e identitarias: 150 años de la abolición de la esclavitud en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Naciones Unidas. (1965). *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*. Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Observatorio de Discriminación Racial. (2009). *Discriminación racial en Colombia: informe alterno ante el comité para la eliminación de la discriminación racial de la ONU*. Bogotá: PROGRAMA DE JUSTICIA GLOBAL Y DERECHOS HUMANOS.
- Ocoró A, &. D. (2018). Educación Superior y pueblos afrodescendientes en América Latina. En c. C. Daniel Mato, *Educación superior, diversidad cultural e interculturalidad en América Latina* (págs. 323-350). Unesco IESALC, Universidad Nacional de Córdoba.
- Ocoró L, A. (2020). El racismo y la expansión de las fronteras del autoritarismo en América Latina. *CRÍTICA E SOCIEDADE, 10(1)*, 50-69.
- Ocoró Loango, A. (2017). Educación Superior y afrodescendientes: Un análisis de los cupos especiales en la Universidad del Valle. *La manzana de la discordia, julio - diciembre 2017, Vol. 12, No. 2*, 79-92.
- Organización Internacional del Trabajo. (1989). *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Organización Internacional del Trabajo.
- Organizaciones presentadoras. (2019). *Informe alternativo sobre Colombia para su examen por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial durante su 1000 período de sesiones (25 de noviembre - 13 de diciembre de 2019)*. Bogotá.
- OSPINA, J. A. (2020). EL PUEBLO AFROCOLOMBIANO Y PERSPECTIVAS DE CIUDADANÍA. En E. J. Carol Pertuz Bedoya, *Los otros en mí-Estudios sobre educación para la paz, ciudadanía y derechos humanos* (pág. p. 133.). Bogotá: Editorial UPN.

- Oszlak, O. &. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.
- Oszlak, O. (1978). *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*. Cedes.
- Oszlak, O. (2000). *Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego*.
- Oszlak, O. (2007). Políticas públicas, democracia y participación ciudadana. *Voces del sur*, 4, 8-13.
- Oszlak, O. (2011). El rol del Estado: micro, meso, macro. *Conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública, organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales*, (págs. 1-12). Resistencia, Chaco, 7 de julio de 2011.
- Oszlak, O. y. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, vol. 2, no. 4, 99-128.
- Pineda, E. (2015). Racismo, endorracismo y multiculturalidad en América Latina. *CONTRA/ RELATOS desde el Sur*, 11(12), 195-202.
- Quijano, A. (2014). *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Quijano, A. (1999). Colonialidad del poder, cultura y conocimiento en América Latina. *Dispositio*, 24(51), 137-148.
- Quijano, A. (2006). Don Quijote y los molinos de viento en América Latina. *el@ tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 4(14), 25-41.
- Rangel, M. (2016). *Políticas públicas para afrodescendientes: marco institucional en el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2015). *REPRESENTACIÓN, PARTICIPACIÓN Y CURULES ESPECIALES DE MINORÍAS ÉTNICAS*. Registraduría Nacional del Estado Civil.
- República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Conpes 3660, POLÍTICA PARA PROMOVER LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA POBLACIÓN NEGRA, AFROCOLOMBIANA, PALENQUERA Y RAIZAL*. Colombia.
- República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. (2002). *Conpes 3169, POLÍTICA PARA LA POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA*. Colombia.
- República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. (2004). *Conpes 3310, POLÍTICA DE ACCIÓN AFIRMATIVA PARA LA POBLACIÓN NEGRA O AFROCOLOMBIANA*. Colombia.
- Restrepo, E. (2008). Racismo y discriminación. En A. Rojas, *Cátedra de estudios afrocolombianos: aportes para maestros* (págs. 192-204). Popayán: Universidad del Cauca.
- Río, J. G. (2016). Para pensar una pedagogía del encuentro. *ACTAS*, 3.
- Rodríguez, G. G. (1996). Metodología de la investigación cualitativa, *Tradición y enfoques en la investigación cualitativa*. V. 14.
- Rodríguez, M. &. (2012). *Los afrodescendientes frente a la educación: panorama regional de América Latina*. Fundación Carolina, CeALCI.

- Roldán, A. G. (2011). El movimiento de la séptima papeleta frente al referendo. Posición jurídica ante la Corte Constitucional de una generación de colombianos y colombianas que ayudaron a construir la Constitución Política de 1991. *Papel político*, 16(2), 365-380.
- Sánchez, J. A. (2018). La política del reconocimiento en el decenio internacional afrodescendiente (2015-2024). *Boletín Antropológico*, 36(95), 121-144.
- Santos, S. (2005). *Acción afirmativa y lucha contra el racismo en las Américas*.
- Secretaría de Educación del Distrito, Gobierno Mayor. (2018). *Documento de análisis y recomendaciones sobre los factores psicosociales que afectan el proceso educativo, la deserción y la permanencia de estudiantes pertenecientes a comunidades étnicas en las instituciones*. Bogotá: Secretaría de Educación del Distrito, Gobierno Mayor.
- Secretaría Distrital de Planeación, B. (2014). *Voces de la Bogotá afrodescendiente, raizal, palenquera, indígena y Rrom. Caracterización de los grupos étnicos residentes en el Distrito capital*. Bogotá: Alcaldía mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Planeación, B. (2015). *Grupos Étnicos en Bogotá*. Bogotá: Alcaldía mayor de Bogotá.
- Segato, R. (2007). Racismo, discriminación y acciones afirmativas: herramientas conceptuales. *Educación en ciudadanía intercultural*, 63-89.
- Segato, R. (2007). Racismo, discriminación y acciones afirmativas: herramientas conceptuales. *Educación en ciudadanía intercultural*, 63-89.
- Segato, R. L. (2007). *La Nación y sus Otros: raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de Políticas de la Identidad*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Tarica, E. (2016). *Indigenismo*. In Oxford Research Encyclopedia of Latin American History.
- Thoenig, J. C. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública, volumen VI, número 1, 1.º semestre de 1997*, 19-37.
- Urrea G, F. &. (2016). *Di seim fi aal, abarika jomainta, pe savogengue sa Igualdad para un buen y mejor vivir: información y visibilidad estadística de los grupos étnico-raciales en Bogotá*. Universidad del Valle. Programa Editorial.
- Valera-Villegas, G. (2002). *Pedagogía de la alteridad: una dialógica del encuentro con el otro*. Venezuela: Fondo editorial humanidades.
- Van Dijk, T. (2006). Discurso sobre el racismo institucional y de élite. *Medios de comunicación e inmigración*, 15-36.
- Van Dijk, T. (2007). Discurso racista. *Medios de comunicación, inmigración y sociedad*. 9-18.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2006). *ESTRATEGIAS DE INVESTIGACIÓN CUALITATIVA*. Barcelona, España: Gedisa Editorial.
- Viveros, M. (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. *Debate Feminista, vol. 52, octubre*, 1-17.
- Wabgou, M. (2014). Educación superior: Un espacio de inclusión y visibilización para los afrodescendientes en Colombia. *Revista de Historia Comparada*, 8(1), 212-235.

Walsh, C. (2007). Interculturalidad y colonialidad del poder. Un pensamiento y posicionamiento “otro” desde la diferencia colonial. *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*, 47-62.

**ANEXO 1. Formato de entrevista virtual para los y las participantes del proceso de concertación del PIAA 2017-2019**

\*Obligatorio

\*Correo:

\*Nombre completo:

Marca solo un óvalo.

- Otro:
- Funcionario público (planta o contratista)
- Integrante de la comunidad afrocolombiana

\*1-Mencione el tipo de incidencia que tuvo usted o cómo intervino en el diseño y en la

ejecución del plan integral de acciones afirmativas para la comunidad negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, de la ciudad de Bogotá D.C. (Decreto 507 de 2017).

\*2— ¿Cómo fue el proceso de construcción del plan integral de acciones afirmativas (Decreto 507 de 2017) ?; ¿Qué tensiones y aciertos se generaron en su concertación y ejecución?

\*3— ¿Cómo se manifiesta el racismo y la discriminación racial en la ciudad de Bogotá?

\*4-En su opinión, ¿Se presentaron situaciones de racismo o discriminación racial durante el proceso de concertación del plan integral de acciones afirmativas (Decreto 507 de 2017) para la comunidad negra, afrocolombiana, raizal y palenquera de Bogotá? Explique su respuesta.

\*5-A su juicio, ¿Cuáles son los aspectos más relevantes, con respecto a la ejecución o no, de las acciones concertadas dentro del plan integral de acciones afirmativas (Decreto 507 de 2017)?

\*6-En su opinión, ¿Qué factores facilitaron u obstaculizaron la concertación y la ejecución de este plan integral de acciones afirmativas (Decreto 507 de 2017)?

\*Autoriza el uso de las respuestas y su nombre en la siguiente investigación, la cual será presentada ante la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, en el marco de la sustentación del título de maestría en políticas públicas y desarrollo por parte de Luis Martelo Ortiz.

Marca solo un óvalo.

- SI
- No