

Cali, marzo 2009
No. 09

EDITOR:

Comité de Investigaciones
de la Facultad de Ciencias
Sociales y Económicas de
la Universidad del Valle.

Esta es una publicación
del Centro de
Investigaciones
y Documentación
Socioeconómica
CIDSE
de la Facultad de Ciencias
Sociales y Económicas de
la Universidad del Valle
www.univalle.edu.co
(facultades) Link: Facultad
de Ciencias Sociales y
Económicas

Participan en este número
los grupos de investigación
«Migración, Urbanización e
Identidades de las Poblaciones
Afrocolombianas» y
«Crecimiento y Desarrollo
Económico».

[http://
etnicoraciales.univalle.edu.co/](http://etnicoraciales.univalle.edu.co/)



Cidse

¿POR QUÉ SON CONVENIENTES LAS POLÍTICAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA PARA LA POBLACIÓN NEGRA O AFRODESCENDIENTE?

Carlos Augusto Viáfara López / Departamento de Economía
Fernando Urrea Giraldo / Departamento de Ciencias Sociales
Javier Andrés Castro Heredia / Departamento de Economía

En el pasado mes de Enero, el mundo fue testigo de un hecho sin precedentes hasta nuestros días, Barack Obama, descendiente de un hombre africano, se ponía al frente de la nación más poderosa del mundo. Más allá de la importancia del hecho como tal, la elección de Obama muestra, por un lado, los efectos positivos de las políticas de acción afirmativa hacia las minorías y mujeres en los Estados Unidos, políticas que empezaron en la presidencia de Kennedy y más adelante fueron ampliadas por el presidente Nixon (ver, Martin, 2003), y de las cuales Obama fue beneficiario en su formación educativa, y por el otro lado, para muchos de sus detractores son una prueba que después de 40 años de su aplicación, los factores que llevaron a su implementación, racismo y discriminación racial pasada, ya han sido superados en este país. Este hecho ha fortalecido el debate en torno a la aplicación de políticas de acción afirmativa hacia las minorías y mujeres en los Estados Unidos y pone a Obama en la difícil tarea de fortalecer o dar un giro a este tipo de políticas, privilegiando la clase social y no la raza y el sexo como el factor fundamental para promover la igualdad de oportunidades en la educación y en el acceso al empleo en este país. En América Latina el referente más significativo en torno a la aplicación de políticas de acción afirmativa es Brasil, que empieza la aplicación de este tipo de políticas en el mandato del presidente Fernando Henrique Cardoso en el año 1995 (ver, Martins, 2004).

Antecedentes para Colombia

Recientes estudios muestran que la población afrodescendiente en Colombia presenta los peores niveles de calidad de vida e ingresos y una mayor vulnerabilidad demográfica¹. Junto a Brasil y otros países como Venezuela, son los países de mayor componente demográfico de población afrodescendiente en América Latina, alrededor del 11% para Colombia según el Censo del 2005; sin embargo, la aplicación de políticas de acción afirmativa se ha iniciado en el Brasil, mientras que en nuestro país apenas se empieza a discutir el tema. Al respecto, existen dos razones básicas que han impedido la aplicación de este tipo de políticas en Colombia y en general en América Latina. La primera, tiene que ver con la negación sistemática de los gobiernos en torno a la existencia de discriminación racial (Birdsall y De La Torre, 2001). Y la segunda, se refiere a la falta de una base conceptual sólida que sustente las políticas de acción afirmativa. Ambos factores interactúan y limitan de manera importante las posibilidades de aplicación de las políticas de acción afirmativa para la población afrocolombiana².

¹ Ver Barbary y Urrea, 2004; Barbary y Estacio, 2005; Viáfara, 2005; Viáfara y Urrea, 2006; Diáz y Forero, 2006; Romero, 2007; Urrea y Viáfara, 2007; Urrea, Viáfara, Ramírez y Botero, 2007; Viáfara, 2007; Viáfara, 2008a; Viáfara 2008b.

² En este artículo usaremos indistintamente los términos afrodescendiente, afrocolombiano y negro.

¿Qué es la acción afirmativa?

Tal y como se concibe hoy en día, las políticas de acción afirmativa, orientan sus esfuerzos hacia la promoción de diversos grupos en condiciones de vulnerabilidad para alcanzar mayores niveles de cobertura y eficiencia en los servicios sociales y económicos. Las acciones afirmativas tienen un carácter temporal y se configuran como un conjunto «coherente» de acciones de política dirigidas a corregir la situación de los sujetos que integran los grupos vulnerables de la sociedad y que todavía no cuentan con las condiciones necesarias y suficientes para alcanzar la «igualdad efectiva».

Sin embargo, cabe recalcar que la acepción del concepto no es unánime y hoy en día persiste un agitado debate en el campo de la filosofía política y en la política económica que involucra los aspectos fuertes de la teoría del bienestar, en particular la relación entre «igualdad de oportunidades» e «igualdad de resultados» (ver, Loury, 1981).

Características de las políticas en Colombia

En Colombia las políticas referidas hacia la población afrocolombiana que tienen como inicio la Constitución de 1991 y sobre todo la Ley 70 de 1993, o Ley de Negritudes, no partieron ni se enmarcaron desde el referente de la justicia distributiva frente a los problemas históricos del racismo o la discriminación racial. De esta manera, su primera orientación se mueve en el discurso étnico del multiculturalismo más cercano a una representación indígena. A pesar de la existencia de movimientos negros e intelectualidades negras que a lo largo del siglo XX colocaron el tema racial como un asunto de inequidad y exclusión social que condenaba a la gente negra a carecer a derechos plenos de ciudadanía, la política pública desde la década del noventa en el siglo pasado hasta la actualidad (siglo XXI) ha evitado hacer referencias a la cuestión racial y más bien ha privilegiado la connotación étnica o cultural.

En este sentido, la población negra se asimila a un grupo étnico al igual que la indígena, bajo el término de la Ley 70, «comunidad negra», concentrada en la costa Pacífica. Por esta razón, la política colombiana explícita a favor de los afrodescendientes se ha focalizado fundamentalmente en un reconocimiento de derechos étnico-territoriales, las tierras colectivas sustentadas en la Ley 70 en el ámbito rural del Pacífico (alrededor de 5 millones de has) y otros derechos asociados a dichos territorios en cuanto a diferentes programas de sectores gubernamentales, y respeto a su manejo autónomo por parte de los consejos comunitarios frente a cualquier intervención económica en ellos por el sector público o privado, nacional o internacional; en el campo de la etnoeducación como una línea constitutiva de los programas que traza el Ministerio de Educación Nacional; y en el reconocimiento a las tradiciones culturales de las poblaciones afrodescendientes, en diversas regiones del país.

Por otro lado, desde 1993, a través de la promulgación de varios Documentos Conpes, que van desde el documento CONPES 2589 «Plan Pacífico» de 1992, hasta el documento CONPES 3491 «Política de Estado para el Pacífico Colombiano», se han propuesto planes regionales y sectoriales de infraestructura (vías, puertos) y saneamiento básico, educación, salud y otros componentes complementarios concentrados principalmente en la región del Pacífico y en el archipiélago de San Andrés y Providencia. Otros programas menores tienen que ver con un fondo limitado de becas de matrícula para educación superior ofrecido por el ICETEX y el apoyo a actividades productivas de emprendimiento en la región del Pacífico y otros municipios con alta participación de población negra.

La política colombiana, a diferencia de la estadounidense y brasilera, muestra un sesgo étnico-territorial y étnico-cultural, con componentes de inversión social y de infraestructura en la región del Pacífico y en el archipiélago de San Andrés y Providencia. De esta forma, mientras que el 45,0% de la población total afrocolombiana reside en las grandes ciudades³ la mayor parte de la inversión de los programas existentes desde 1993 hasta el presente, dirigidos hacia los afrodescendientes, no le llega a esta población urbana. Una situación similar puede pensarse de alrededor del 27,0% de la población afrodescendiente ubicada en ciudades intermedias y en áreas rurales por fuera de la región del Pacífico y el Archipiélago de San Andrés y Providencia.

Además, los resultados del censo de 2005 para la región del Pacífico (50 municipios del andén Pacífico) en casi todas las cabeceras son desastrosos al compararlos con los indicadores de NBI del censo de 1993: esto probablemente refleje los pocos recursos invertidos, teniendo en cuenta que las políticas para ser efectivas deberían haber sido lo suficientemente potentes para sobreponerse a las deficiencias casi siempre esperadas en la ejecución. Ciudades como Buenaventura y Quibdó enfrentan una situación de desbordamiento demográfico por el efecto del desplazamiento forzoso que ha generado el conflicto armado en el Pacífico colombiano desde inicio de los años noventa. Esto ya es un indicador del reducido impacto de los programas focalizados hacia la población afrocolombiana en esta región desde 1993 hasta el presente. Sin embargo, se debe anotar que la principal conquista étnico-racial alcanzada con la Ley 70 de 1993 ha sido el reconocimiento bajo la modalidad de territorios colectivos de 5 millones de hectáreas en el andén Pacífico a favor de la población negra. Este proceso de titulación colectiva en la práctica conllevaba una reforma agraria que habría garantizado la estabilidad de la población negra rural de la región del Pacífico, por lo menos en su intención original. Sin embargo, como sabemos hoy en día está amenazada por el conflicto armado impulsado posiblemente por grandes intereses terratenientes agroindustriales aliados con el narcotráfico y el paramilitarismo. Este último es uno de los factores que a su

³ Las principales áreas metropolitanas, en orden de importancia demográfico de concentración de gente negra son : Cali, Cartagena, Medellín, Barranquilla, Bogotá y Pereira.

vez ha impactado el componente demográfico y deteriorado las condiciones de vida de buena parte de los municipios del andén Pacífico entre los dos censos de población. Tampoco se puede desestimar el modelo de desarrollo perverso de economías de enclave como el caso de la Sociedad Portuaria, completamente segregada del conjunto de la ciudad y del municipio de Buenaventura.

Los estudios adelantados por el proyecto CIDSE-IRD de la Universidad del Valle han demostrado que en el caso de Cali y su región metropolitana la gente negra se concentra en los grupos urbanos más pobres del complejo urbano y la inversión pública en las áreas de mayor concentración de esta población no ha tenido el mismo crecimiento que en las demás áreas urbanas, lo cual es una muestra de racismo institucional hacia la población afrodescendiente residente en la ciudad de Cali, con efectos muy preocupantes en torno a su calidad de vida.

Lo más reciente en términos de una política explícita de acción afirmativa a favor de la población afrocolombiana, que tiene una relativa semejanza con el caso brasileiro, son los tímidos programas de cuotas preferenciales para estudiantes negros en las universidades públicas, los cuales se iniciaron desde mediados de los años 90 por iniciativa de los consejos superiores de estas universidades, ante la presión regional de organizaciones del movimiento negro y sobre todo de los estudios académicos sobre la población afrocolombiana en el interior de las mismas universidades públicas como la Universidad del Valle. También hay que reconocer que incluso antes los sectores indígenas habían logrado acceder a las universidades públicas mediante este sistema de cuotas. En realidad ellos inauguraron esta experiencia, de la cual luego organizaciones del movimiento negro locales siguieron el ejemplo.

Discusión

Las políticas de acción afirmativa en Estados Unidos han estado centradas en el empleo formal público y privado y en general en el mercado de trabajo y en la educación básica y superior, al lado de acciones legislativas vigorosas en la lucha contra la discriminación racial con sanciones ejemplares a los agentes discriminadores. Esto sugiere que han tenido un impacto nacional, pero con una importante connotación en el ámbito urbano, y transversal en diferentes espacios públicos y privados de la sociedad norteamericana, con un efecto muy positivo en la movilidad social ascendente de los individuos beneficiarios de este tipo de políticas.

En el caso del Brasil, todavía es temprano evaluar los resultados de la política de cuotas en la educación superior y en la esfera del empleo público (ministerios, grandes entidades del gobierno federal, etc.). De cualquier modo, es factible que ocurra algo cercano a la sociedad estadounidense: un fenómeno de consolidación de una clase media negra brasileira urbana que se expande en ámbitos anteriormente restringidos a las clases medias y elites blancas: el campo académico, el científico y tecnológico, la empresa privada, las administraciones públicas en puestos de mando y la dirección del Estado a escala del gobierno federal.

En Colombia a diferencia de Estados Unidos y Brasil, curiosamente hasta el presente no ha existido una política de Estado respecto a la educación en todos los niveles para la población afrocolombiana, en particular la básica y la superior, sobre todo teniendo en cuenta los significativos menores niveles educativos de la gente negra y que en las evaluaciones realizadas para los municipios de mayor porcentaje de población negra la educación recibida es de menor calidad. Lo que llama la atención es que este mismo patrón se reproduce en la ciudad de Cali al observar que alrededor del 70% de la gente negra menor de 30 años y residente en esta ciudad lleva a cabo su educación básica en los colegios de peores puntajes de las pruebas del ICFES. Es muy posible que este mismo patrón se reproduzca en una ciudad como Cartagena.

Tampoco la política de Estado en Colombia ha tenido en cuenta políticas preferenciales en materia de empleo en el sector público como se realizó en Estados Unidos a escala federal y estatal y más recientemente en Brasil. Respecto al sector privado hasta el presente no ha habido una iniciativa que incentive a los empleadores al enganche de trabajadores negros, mujeres y hombres, en todos los niveles de formación y calificación. Y menos una política de Estado que monitoree los eventos de discriminación racial en el mercado laboral como opera en los países de referencia.

No sólo los modelos tecnocráticos de inspiración neoliberal, al igual enfoques soportados en viejos esquemas clasistas de la izquierda tradicional sobre la pobreza, dejan por completo de lado la cuestión étnico-racial. Esto se hizo visible recientemente en la discusión para la formulación del plan de desarrollo municipal de la administración del alcalde Jorge Iván Ospina sobre la población afrocolombiana. Da la impresión que la actual administración no se da cuenta que la ciudad de Cali y su entorno metropolitano es un espacio urbano mestizo con una presencia mayoritaria de gente negra, más cercano al caso de Cartagena que a otras ciudades como Medellín y Bogotá. Por lo mismo, se trata de un espacio social en donde las relaciones interraciales son inseparables de la dinámica entre clases sociales. Por ello una política municipal demanda tener en cuenta este fenómeno social en materia del gasto público. En ese sentido, durante la discusión del plan de desarrollo era manifiesta la dificultad para que el equipo de gobierno municipal comprenda porqué pueden ser necesarias políticas de acción afirmativa en torno a la población afrocolombiana de Cali. A pesar que en el estudio de Urrea y Viáfara (2008), se observa que los afrocolombianos son el grupo poblacional étnico-racial más numeroso en la ciudad (alrededor del 35%, según estimaciones del proyecto CIDSE-IRD), pero con una fuerte exclusión social, inclusive con diferenciales no desdénables frente a los no afrocolombianos en las comunas más pobres de la ciudad, en el actual plan de desarrollo no se observan políticas específicas a favor de esta población.

Existe la creencia en el equipo de la administración municipal de Cali que el problema de los afrocolombianos solamente es un problema de pobreza como el del conjunto de la población colombiana y que al llevarse a cabo políticas de

focalización del gasto público hacia los sectores pobres su situación va a mejorar al igual que la de otros sectores pobres mestizos y blancos. Sin embargo, los estudios del proyecto CIDSE-IRD demuestran que en el caso de la gente negra en una ciudad como Cali se presentan mecanismos institucionales de discriminación étnico-racial que operan como desventajas acumulativas históricas, colocando a los grupos étnico-raciales en desigualdad de condiciones pre-mercado. En segundo lugar, los estudios también apuntan a revelar mecanismos de selección discriminatoria de mercado contra la gente negra, especialmente para las mujeres negras (Viáfara, 2005; Viáfara, 2008a; Barbary y Estacio, 2005; Viáfara y Urrea, 2006; González, 2009). En esta perspectiva, las políticas públicas requieren de acciones de intervención diferenciales para corregir esas desigualdades pre-mercado soportadas en una jerarquía socio-racial de larga duración y neutralizar los comportamientos discriminatorios en el sistema educativo y en todos los mercados de bienes y servicios, así como en el acceso a los cargos de dirección en la sociedad civil y el Estado, en los sectores privado empresarial

y público. Es decir, más que nunca hoy día urge que se aborde el tema tabú del efecto de la raza en los comportamientos sociales y el asunto de las políticas de acción afirmativa en una ciudad como Cali y el Departamento del Valle.

En estas condiciones, la política de Estado en Colombia, a escalas nacional y local, respecto a la población afrocolombiana está lejos de tener un efecto positivo significativo en las condiciones de vida de los afrocolombianos más pobres, con grandes brechas en términos de condiciones de vida frente al resto de la población. En segundo lugar, se requieren acciones encaminadas a favorecer procesos de movilidad social ascendente, lo cual permitiría la ampliación y consolidación de una clase media afrocolombiana. La combinación de estas dos estrategias permitiría lograr avances significativos en términos no sólo de reducción de la pobreza entre los grupos más excluidos por factores étnico-raciales, sino también de la desigualdad social al incorporar a figuras destacadas de la intelectualidad negra (mujeres y hombres) en los distintos ámbitos de la vida social del país.

Bibliografía

- Barbary, O. y Estacio, A., (2005). «Desigualdad socio racial frente a la movilidad laboral en Cali», en: *Pobreza, Exclusión Social y Discriminación Étnico-Racial en América Latina y el Caribe*. Cali, CIDSE/UNIVALLE, CLACSO, CROP.
- Barbary, O., y Urrea, F., (2004). *Gente negra en Colombia: dinámicas sociopolíticas en Cali y el pacífico*, Medellín, Editorial Lealón.
- Birdsall N., y De La Torre, A., (2001) «El disenso de Washington: políticas económicas en pro de la equidad social» en *América Latina*, (Fondo Carnegie para la Paz Internacional y Diálogo Interamericano, 2001).
- Díaz, Y. y G., Forero, (2006). «Exclusión racial en las urbes de la Costa Caribe colombiana», *Serie Documentos IIEC*, núm. 25, (julio), Barranquilla: Universidad del Norte.
- González Rivas, N., (2009). «Discriminación salarial por condición étnica-racial: un análisis de mujeres afrocolombianas y no afrocolombianas para el área metropolitana de Cali». Trabajo de grado de la Maestría en Economía Aplicada de la Universidad del Valle, 44 páginas.
- Loury, G. C., (1981). «Is equal opportunity enough», *The American Economic Review*, Vol. 71, No. 2, pp. 122-126
- Martín Vida, M., (2003). «Evolución del principio de igualdad en Estados Unidos. Nacimiento y Desarrollo de las Medidas de Acción Afirmativa en Derecho Estadounidense», *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 68.
- Martins, R., (2004). «Desigualdades Raciales y Políticas de Inclusión Racial: Resumen de la Experiencia Brasileña Reciente», *Serie de Políticas Sociales*, No. 82. CEPAL.
- Romero, J., (2007). «¿Discriminación laboral o capital humano? determinantes del ingreso laboral de los afrocartageneros», Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional No. 98, Banco de la República – Sucursal Cartagena.
- Urrea, F. y Viáfara, C., (2007). *Pobreza y minorías étnicas en Colombia: un análisis de sus factores determinantes y lineamientos de política para su reducción*, Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad, DNP, Bogotá.
- Urrea, F. y Viáfara, C., (2008). «Estudio de la población afrocolombiana e indígena del municipio de Cali (a escala de comunas de mayor

concentración de estos grupos étnicos), y de los siguientes municipios del Departamento de Nariño: Tumaco, Barboacoas, Francisco Pizarro, El Charco, Roberto Payán, Mosquera, La Tola, Santa Bárbara, Maguá y Ricaurte; con base en los resultados del Censo 2005, para el direccionamiento de las políticas públicas a favor de los grupos étnicos». Informe de Avance para la Fundación Interamericana.

- Urrea, F.; Viáfara, C.; Ramírez, H. F. y Botero, W., (2007), «Las desigualdades raciales en Colombia: un análisis sociodemográfico y de condiciones de vida, pobreza e ingresos para la ciudad de Cali y el departamento del Valle del Cauca», en Mosquera Claudia y Luiz Claudio Barcelos, editores, *Afro-reparaciones: memorias de la esclavitud y justicia social reparativa para negros afrocolombianos y raizales*. Universidad Nacional de Colombia, Observatorio del Caribe Colombiano, Bogotá, pp. 691-710.
- Viáfara, C., (2008a). «Diferencias raciales en el logro educativo y status ocupacional en el primer empleo, en la ciudad de Cali (Colombia)», en María del Carmen Zabala Argüelles (comp.). *Pobreza, exclusión social y discriminación étnico-racial en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Clacso, 2008, pp. 85-119.
- _____, (2008b), «Cambio estructural y estratificación social entre grupos raciales en la ciudad de Cali – Colombia», *Desarrollo y Sociedad*, No. 15, Universidad del Valle, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Cali, pp. 103-122.
- Viáfara, C., (2007). Documento del eje desarrollo económico-género, en el Plan integral de largo plazo para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá. Disponible en: www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DDTS_plan_integral_afro/DOC_FINAL_EJE_ECONOMICO.pdf
- _____, (2005). «Diferencias raciales en las oportunidades educativas y ocupacionales en el primer empleo en la ciudad de Cali-Colombia». *Tesis para optar por el título de maestro en Población y Mercados de Trabajo*, FLACSO-MEXICO.
- Viáfara, C., y Urrea, F., (2006). «Efectos de la raza y el género en el logro educativo y estatus socio-ocupacional para tres ciudades colombianas», *Desarrollo y Sociedad*, No. 58, Universidad de los Andes, segundo semestre de 2006, pp.115-163.