



DANE

Lecciones Aprendidas

Orden Segunda de la Sentencia
T-276 de 2022 – Primera Parte

Estudio de la evaluación de las causas de la variación
y dificultades en la captación de la población negra,
afrocolombiana, raizal y palenquera de Colombia
en los censos nacionales

Créditos

B. Piedad Urdinola Contreras
Directora General

Andrea Ramírez Pisco
Subdirectora

Álvaro Fernando Guzmán Lucero
Secretario General

Francisco Alejandro Forero Yanquen
María Alejandra Vallejo Castro
Rafael Andrés Urrego Posada
Omar Jerónimo Prieto Ruíz
Rodolfo Emir Rojas Camargo
Andrea Ramírez Pisco
David Mauricio Rodríguez Jiménez
Coautoras/es del estudio – DANE

ILEX Acción Jurídica
Conferencia Nacional de Organizaciones
Afrocolombianas (CNOA)
Asociación Colombiana de Economistas Negras
Asociación Nacional de Afrocolombianos
Desplazados (AFRODES)
Proceso de Comunidades Negras (PCN)
Asociación de Consejos Comunitarios del Norte
del Cauca (ACONC)
**Coautoras/es del estudio – Organizaciones
Accionantes**

Consuelo Hurtado Minotta
**Coautora del estudio – Participante Grupos
Focales**

Mónica Patricia Bermeo Parra
Mónica Patricia Meléndez López
Soporte jurídico – DANE

Diseño y diagramación
Daniel Andres Castrillon
Daniela Rozo

Fecha de publicación junio de 2026.

© DANE, 2026

Direcciones técnicas:

Javier Echeverri Plazas
Dirección de Censos y Demografía (DCD)

Diana María Bohórquez Losada
*Dirección de Difusión
y Cultura Estadística (DICE)*

Elkin Ernesto Ramírez Niño
Dirección de Geoestadística (DIG)

Luz Adriana Hernández Vargas
*Dirección de Metodología y Producción
Estadística (DIMPE) (E)*

Carlos Alberto Hernández Lozano
*Dirección de Regulación,
Planeación, Estandarización y
Normalización (DIRPEN)(E)*

Juan Pablo Cardoso Torres
*Dirección de Síntesis y
Cuentas Nacionales (DSCN)*

Diana María Rojas Ordus
*Dirección de
Recolección y Acopio (DRA)*

Oficinas asesoras:

Andrea Catalina Zota Bernal
Jefa Oficina Asesora Jurídica (OAJ)

Claudia Díaz Hernández
Oficina Asesora de Planeación (OPLAN)

Luis Martin Barrera Pino
Oficina de Sistemas (OSIS)

Yuly Dayan Quiceno Russi
Oficina de Control Interno (OCI)

Ángela Patricia Santiago Enciso
Oficina de Control Disciplinario Interno (OCID)

Derechos reservados. Esta obra puede ser reproducida total o
parcialmente sin fines comerciales, citando la fuente.

Agradecimientos

A los Estados no les gusta mirarse en el espejo. Cuando lo hacen, la autocritica suele venir motivada por la acción de la sociedad civil que reclama la desatención o la inacción de las instituciones sobre dimensiones fundamentales para la garantía de derechos.

Este estudio es producto de ese reclamo y esa tensión. No se quiere ocultar o mitigar el hecho de que el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) realiza esta investigación por orden de las y los jueces de la República; no obstante, dentro del cumplimiento de la Sentencia T-276 de 2022, y sobre todo en los meses entre abril y julio de 2025, ocurrieron una serie de hechos que trascendieron la cultura adversarial propia de los procesos jurídicos y por los que vale la pena agradecer:

A ILEX Acción Jurídica, a la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA), a la Asociación Colombiana de Economistas negras, a la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES), a Proceso de Comunidades Negras (PCN), y a la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC): gracias por su persistencia, por no conformarse con explicaciones incompletas y por la defensa de los derechos de la población afrodescendiente.

Al Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas y a su equipo de trabajo: gracias por la determinación para reconocer la necesidad de cambio cultural en los esquemas de pensamiento internos de la entidad y por permitirse dudar de sus propias prácticas, duda sin la cual todo intento por construir conocimiento científico y con responsabilidad social se convierte en un saludo a la bandera sin muchas posibilidades de impacto real sobre la ciudadanía.

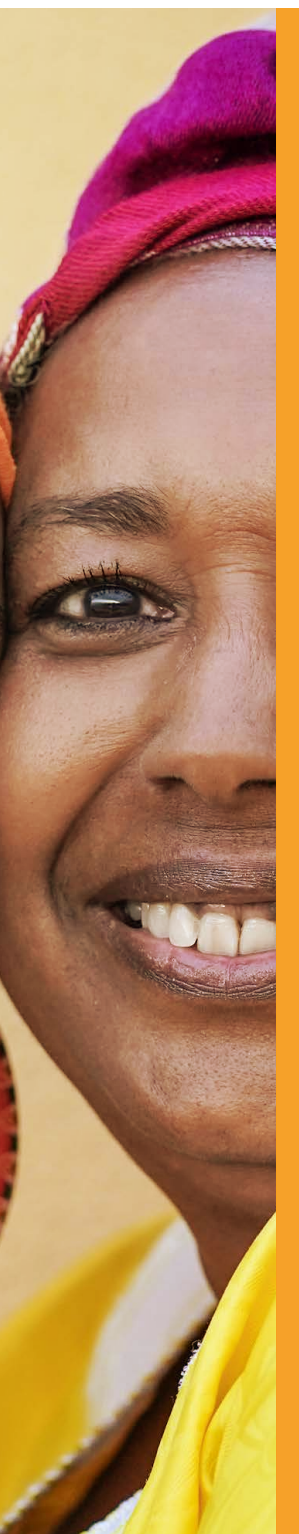
A las y los participantes de los grupos focales, especialmente a quienes participaron activamente en las últimas sesiones de trabajo; a la Procuraduría

General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, al Ministerio del Interior y al Fondo de Población de las Naciones Unidas: gracias por sus invaluable aportes y por ser garantes del proceso.

Transitar de una posición adversarial a una de construcción de confianza y diálogo requirió del reconocimiento mutuo del valor, la inconformidad, el desacuerdo y la legitimidad de la postura de cada contraparte. Lejos de querer establecer un relato edulcorado del nacimiento de una amistad, se espera que este proceso fortalezca y deje instalado en el DANE y en las organizaciones de la sociedad civil que participaron en este proceso una cultura donde la tensión y el desacuerdo no se evitan ni rompen el diálogo, sino que mejoran la calidad de este y, por ende, la calidad de la información estadística sobre la población afrodescendiente.



Tabla de Contenido



01

Introducción pág 6

02

Planteamiento del problema y objetivos de investigación.....pág 10

2.1. Objetivos

03

Estado del arte de la producción bibliográfica del DANE sobre la población afrodescendiente pág 14

3.1. Sobre la genealogía del conteo y caracterización estadística de la población afrodescendiente en los censos de población

3.2. Descripción y análisis de los documentos identificados para el estado del arte de la producción bibliográfica del DANE sobre la población afrodescendiente

04

Marco Teórico pág 32

4.1. Racismo estructural. Análisis multinivel

4.2. Transición demográfica racial en la población afrodescendiente

4.3. Process Tracing y Error Censal

05

Metodología pág 46

5.1. Diseño metodológico para la consideración de los factores demográficos en la variación de la captación de la población afrodescendiente en los censos nacionales

5.2. Consideraciones teóricas y metodológicas para el abordaje de la relación entre las transiciones identitarias de la población afrodescendiente y el impacto en su captación en los censos nacionales

5.3. Diseño metodológico para la consideración del impacto del diseño e implementación de los censos de 1993, 2005 y 2018 en la captación de la población afrodescendiente

06

Resultados pág 70

6.1. Realización de estimaciones de la dinámica demográfica de la población afrodescendiente, en los periodos intercensales de 1993-2005 y 2005-2018, a nivel nacional.

6.2. Resultados del análisis de causas de la variación de la población afrodescendiente en el CNPV de 2018 asociadas al diseño y la implementación del operativo censal

6.3. Resultados del análisis de omisión de la población afrodescendiente en los censos de 2005 y 2018

07

Reporte Participativo pág 151

08

Lecciones Aprendidas pág 156

09

Conclusión pág 166

10

Referencias pág 169

11

Anexos pág 176



01

Introducción

La Sentencia T-276-2022 de la Corte Constitucional surge como consecuencia de una acción de tutela interpuesta por un colectivo de ciudadanas y ciudadanos que actuaron en su propio nombre y en representación de diversas organizaciones afrocolombianas. Esta acción fue presentada en respuesta a lo que las organizaciones accionantes identificaron como una situación de vulneración de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente en Colombia, debido a las deficiencias que afectaron la ejecución del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018 (en adelante, Censo de 2018) y que dieron lugar a la disminución del volumen de la población afrodescendiente entre 2005 y 2018.

Según la Sentencia T-276, tal variación estadística consiste en que, de acuerdo con los resultados del Censo de 2018, la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera censada disminuyó de manera significativa, pasando de 4.311.757 personas a 2.982.224 en comparación con el Censo de 2005. Así mismo, los accionantes señalaron que los correctivos adoptados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (en adelante, DANE), a manera de estimaciones estadísticas, no subsanan completamente los errores observados y su impacto en los derechos fundamentales de este grupo poblacional.

Con el fin de superar los obstáculos evidenciados, la Corte Constitucional dispuso un conjunto de medidas que, aunque no tienen la capacidad de retrotraer lo ocurrido, comprenden un potencial transformador para lograr el reconocimiento efectivo de la diversidad, contribuir a la reparación de los ciudadanos y pueblos subenumerados por el Censo 2018, analizando las causas internas y externas de esta disminución de población y avanzar en la preparación adecuada para el próximo ejercicio censal. Dentro de estas medidas, la orden segunda de dicha providencia dispuso:

ORDEN SEGUNDA. - ORDENAR al DANE que, en un término máximo de diez (10) meses siguientes a la notificación de esta providencia, realice un estudio que evalúe de manera sistemática y comprensiva las causas, internas y externas a la entidad, que han dado lugar a dificultades y eventual disminución en la identificación de la población negra del país en los tres últimos censos realizados en vigencia de la Constitución Política de 1991. El reporte deberá contar con la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, así como con las instancias académicas que hayan estudiado la invisibilización estadística de las comunidades afrocolombianas, en los términos descritos en la parte considerativa de esta decisión.

A partir de ese reporte, y de los demás materiales que ha producido la entidad al respecto, el DANE deberá emitir un documento consolidado y sistemático de lecciones aprendidas sobre las oportunidades, desafíos y alternativas de los censos para la identificación de la población afrocolombiana. Este documento consolidado y sistemático de lecciones será socializado ante las principales organizaciones del movimiento afrocolombiano y representantes del Espacio Nacional de Consulta Previa en un acto público dentro del mes siguiente a la conclusión del informe. También será publicado en la página web de la entidad.



Al respecto se aclara que, en atención al incidente de desacato interpuesto por los accionantes, el DANE se encuentra adelantando las gestiones para dar cumplimiento a la orden segunda de la Sentencia T-276 de 2022, de conformidad con las pautas dadas en el Auto del 26 de noviembre de 2024 proferido por la Corte Constitucional, así como lo ordenado en los Autos del 17 de febrero, 7 de marzo y 30 de mayo de 2025 del Juzgado 21 Administrativo del Circuito de Bogotá.

En relación con la importancia y finalidad del documento de lecciones aprendidas, se resalta lo señalado al respecto por la Corte Constitucional en la Sentencia T 276 de 2022 en el siguiente sentido: “(...) Tal informe resulta esencial para evitar que los errores que sucedieron en el Censo 2018 se repitan de manera periódica en los operativos estadísticos posteriores, pues sin un diagnóstico riguroso de los distintos factores que incidieron en la disminución abrupta de la población afrocolombiana no será posible tomar correctivos idóneos y oportunos”.

Así mismo, la Corte Constitucional en el Auto del 26 de noviembre de 2024 al referirse al principio democrático que irradia el Estado, así como a la participación que debe darse en la construcción conjunta del estudio que dispone la orden segunda de la Sentencia T 276 de 2022, resaltó que: “aunque sería ideal llegar a un documento definitivo y unánime entre las partes, es innegable que pueden surgir distintas valoraciones sobre qué ocurrió con el Censo de 2018 y cuáles fueron las principales falencias que se tradujeron en una reducción significativa de la visibilización estadística de la población afrocolombiana. En últimas, de lo que se trata, cuando el consenso no sea posible, es de plasmar o tratar de incorporar las preocupaciones y críticas de las comunidades e instituciones intervinientes dentro del documento de lecciones aprendidas (...)”.

En virtud de la orden citada, se presenta la Versión 12 del estudio, cuyas principales diferencias con la versión anterior no solo se dan en un sentido técnico – de fortalecimiento de la perspectiva conceptual, profundización del análisis y consistencia general del estudio –,



sino también, y especialmente, en la forma en la que este conocimiento fue construido de manera conjunta a través una dinámica de diálogo real y de intercambio de saberes entre las y los distintos actores involucrados en el proceso.

Con relación a este último aspecto, es importante resaltar que las innovaciones en el análisis para esta versión fueron producto de nueve encuentros realizados entre el 3 de abril y el 26 de junio de 2025; seis de estos encuentros fueron sesiones plenarias que contaron con la asistencia permanente de las organizaciones accionantes, participantes de los grupos focales, la Procuraduría General de la Nación, el DANE, y la participación alternada de la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, la Universidad de Cartagena y el ICESI. Los tres encuentros

restantes fueron sesiones técnicas de trabajo donde se revisó en detalle la construcción de cada una de las causas, encuentros a los que asistieron especialmente las organizaciones accionantes, participantes de los grupos focales y el DANE.

El documento se estructura en nueve secciones: en la primera, se presenta una introducción que describe el propósito del documento en el contexto de la Sentencia T-276. La segunda sección aborda el planteamiento del problema y los objetivos de investigación, haciendo énfasis en los tres interrogantes principales del estudio que tratan del impacto de los aspectos i) demográficos, ii) identitarios y iii) del diseño e implementación de los censos sobre la captación de la población afrodescendiente. La tercera sección aborda un estado del arte de la producción bibliográfica del DANE relacionada con la población afrodescendiente.

A continuación, la cuarta sección expone el marco teórico construido sobre los conceptos de racismo estructural e institucional, derivando el análisis en la teoría de la Transición Demográfica Racial y en conceptos adicionales como *process tracing* y error censal, necesarios para la revisión de las causas.

La quinta sección describe el enfoque metodológico, construida sobre la base de las tres preguntas de investigación y la propuesta metodológica para responder a cada una. De igual forma, la sexta sección expone los resultados

con la misma orientación y haciendo énfasis en las 15 causas establecidas para la variación en la captación de la población afrodescendiente en los censos nacionales.

La séptima sección ofrece un resumen del proceso participativo por medio del cual se construyó el estudio.

La octava sección está compuesta por las lecciones aprendidas sobre las oportunidades, desafíos y alternativas relacionadas con la identificación de la población afrodescendiente en los censos. Finalmente, la novena sección ofrece una conclusión general del estudio.

Con este documento que reúne tanto los acuerdos como los disensos que se encontraron durante los múltiples espacios de trabajo, se espera no solo generar las lecciones aprendidas esperadas para subsanar los errores que llevaron a la diferencia substancial en la captación de la población afrodescendiente en los últimos censos, sino que pretende ser un ejemplo de cómo el trabajo colaborativo entre entidades gubernamentales y representantes de la sociedad civil pueden generar transformaciones culturales importantes que lleven a una mejor comprensión de las problemáticas sociales y por lo tanto, de sus posibles soluciones.



02

Planteamiento del problema y objetivos de investigación

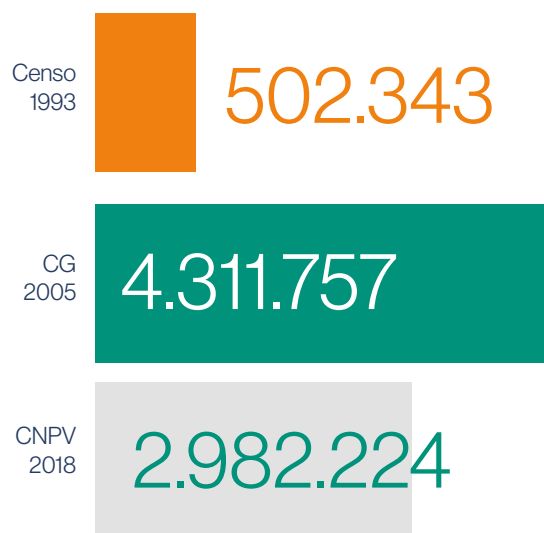
A continuación, se presenta la delimitación del problema, las preguntas de investigación y sus objetivos¹.

La variación del volumen de la población de un grupo étnico racial a lo largo de los censos es un fenómeno multifactorial que depende de los componentes de la dinámica demográfica, de factores identitarios, y de las condiciones metodológicas en la identificación y definición de identidades étnico-raciales en estadísticas oficiales (Zuberi, 2014). Además, es importante considerar que las estadísticas oficiales y las categorizaciones étnico-raciales no son solamente instrumentos empleados por el Estado para estimar el tamaño y las características de la población, sino que, en esencia, representan una forma de construcción politizada de la realidad (Bejarano, 2010), en la medida en que los criterios desde los que se ejecutan los operativos reflejan lo imaginarios, los valores y las expectativas de los sectores dominantes de la sociedad, espacio desde donde se construye la legitimización de la inferioridad atribuida a poblaciones racialmente diferenciadas.

Con base en esto, al analizar la variación y las dificultades en la identificación de la población afrodescendiente en los censos, es importante considerar los factores demográficos, identitarios, y los subyacentes a las metodologías censales, así como la relación, muchas veces conflictiva, entre el Estado y los grupos étnico-raciales. Como señalan Simón et al. (2015), existe una estrecha relación entre los proyectos de Estado-Nación, las prácticas de clasificación étnico-racial en las estadísticas oficiales, y las relaciones étnico-raciales en una sociedad.

El tamaño de la población afrodescendiente en los últimos tres censos ha experimentado cambios substanciales, pasando de cerca de 500 mil personas en 1993 a más de 4 millones en 2005, y luego a menos de 3 millones de personas en 2018 (ver Gráfica 1).

Gráfica 1. Tamaño de la población afrodescendiente en los censos 1993, 2005 y 2018.



Fuente: elaboración propia a partir de DANE – Censo de 1993; DANE – CG 2005; y DANE CNPV 2018.

En primer lugar, es importante cuestionar hasta qué punto los volúmenes observados en la Gráfica 1 se relacionan con los cambios en la dinámica poblacional. La literatura demográfica sobre la población afrodescendiente en Colombia revela un comportamiento diferenciado en su dinámica poblacional, con tasas de mortalidad y natalidad más elevadas que las del promedio nacional, y patrones migratorios asociados a contextos socioeconómicos particulares (Barbary y Urrea, 2004; Loja et al., 2022; Urrego et al., 2022). No obstante, conviene preguntarse ¿estos factores demográficos explican totalmente las variaciones del gráfico anterior?

En segundo lugar, en las últimas décadas algunos investigadores y expertos sobre este tema han sostenido que la población afrodescendiente tiende a no identificarse con estas categorías identitarias (Bodnar, 2000; Uribe, 1998; Vivas, 2019). Sin embargo, las

¹ En la introducción del presente estudio se integra el apartado “1.2 Estructura del documento” de la versión 11, para una mejor lectura.

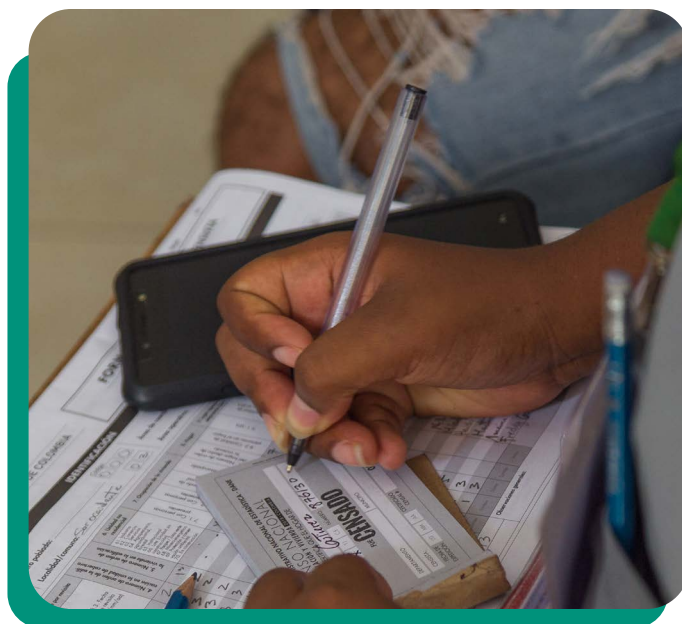
ciencias sociales han revelado un aumento en la afirmación y diversificación de las identidades afrodescendientes en América Latina en general (Reiter y Simmons, 2012; Miranda, 2015; Telles y Paschel, 2014; Whitten y Torres, 1998), y en Colombia en particular (Mejía, 2017; Wade, 2013; Smith-Córdoba 1980 y 1986). Por lo tanto, surge una pregunta adicional: ¿Cómo se relacionan los procesos de afirmación o negación de las identidades afrodescendientes con las variaciones en la captación de esta población en las estadísticas oficiales?

Además de lo anterior, las investigaciones de DANE-UNFPA (2022), Urrego (2019) y Zuberi (2014) han mostrado que la variación y las dificultades en la identificación de grupos étnico-raciales se ha asociado comúnmente con los siguientes factores:

- Fraseo y categorías de respuesta de la(s) pregunta(s) de autorreconocimiento étnico-racial.
- Comparabilidad de la(s) pregunta(s) para captar a los grupos étnico-raciales en la serie histórica de las estadísticas oficiales.
- Subregistro o mal registro de la(s) pregunta(s) para captar a los grupos étnico-raciales.
- Omisión censal.
- Campañas de sensibilización en torno a la importancia de responder a la(s) pregunta(s) para captar a los grupos étnico-raciales.
- Capacitación a encuestadores para realizar la(s) preguntas.
- Procesos de consulta y concertación con los grupos étnico-raciales en la etapa precensal.

Conforme a estos factores listados, nos podemos preguntar ¿cómo el diseño e implementación de los censos se relaciona con la variación y las dificultades en la captación de la población afrodescendiente?

Finalmente, es importante considerar el contexto político y sociohistórico que enmarca los últimos



tres censos del país. La Constitución Política de 1991 establece un proceso de apertura y reconocimiento a la diversidad, que fundamenta el proyecto contemporáneo de nación colombiana pluriétnica y multicultural. En el contexto de las transformaciones estructurales de la sociedad colombiana, las instituciones se ven obligadas a adecuar sus estructuras y principios para dar cabida a los grupos étnico-raciales que históricamente habían sido invisibilizados por la perpetuación de la mentalidad colonial que, cimentada sobre preceptos raciales pocas veces cuestionados, asumía la presunta inferioridad de estas poblaciones atribuyéndoles condicionamientos biológicos que justificaban la subordinación estructural a la que estuvieron sometidas.

Esa adaptación progresiva del Estado para recibir la diversidad recién reconocida es un intento de respuesta a las demandas y cuestionamientos que desde décadas atrás venían liderando los movimientos sociales con banderas étnico-raciales. Sin embargo, aunque el Estado reconoce formalmente la diversidad constitutiva de su población, sigue considerando como “minorías” a los llamados “grupos étnicos”, lo que implica un proceso de acercamiento a las comunidades para entender, desde su perspectiva, la manera en que las instituciones deben responder a los principios constitucionales que las legitiman. Exigencias de titulación de tierras, de autonomía territorial con

funciones jurisdiccionales en conformidad con sus propias normas y procedimientos, así como la irrupción del concepto de “sujeto colectivo”, son solo algunos de los temas que obligan al Estado a reconfigurarse para ejecutar normativa y administrativamente el reconocimiento político de las comunidades étnico-raciales.

En ese contexto, el trabajo de las instituciones estatales, y en particular del DANE por su misionalidad específica, son determinantes para transformar paulatinamente el imaginario colectivo que aun confina a los grupos étnico-raciales a un lugar periférico que menoscaba sus derechos fundamentales, y niega su valioso aporte a la construcción de la nación colombiana.

Así, de acuerdo con lo ordenado por la Corte Constitucional, y a los interrogantes planteados hasta el momento, se ha delimitado el objeto y el alcance de la investigación a partir de las siguientes preguntas:

1) ¿Cuáles son las causas, internas y externas al DANE, que explican la variación y dificultades en la captación de la población afrodescendiente del país en los censos de 1993, 2005 y 2018?

2) Asimismo, de acuerdo con las causas evaluadas frente a la variación y dificultades en la captación de la población afrodescendiente del país, es necesario responder a la pregunta: ¿Cuáles serían las lecciones aprendidas, en términos de oportunidades, desafíos y alternativas?

2.1 Objetivos

2.1.1 General

Evaluar, en el marco de la orden 2ª de la Sentencia T-276, de manera sistemática y comprensiva las causas internas y externas al DANE, que han dado lugar a dificultades y variación en la captación de la población afrodescendiente del país en los censos de 1993, 2005 y 2018, para generar un documento consolidado y sistemático de lecciones aprendidas.

2.1.2 Específicos

- Examinar, a través de una revisión sistemática de la literatura, la manera en que se desarrolló el proceso de subregistro y conceptualización de la población afrodescendiente en los censos de 1993, 2005 y 2018.
- Analizar la recolección, registro y omisión de los datos relacionados con la población afrodescendiente en los censos de 1993, 2005 y 2018.
- Realizar estimaciones de la dinámica demográfica de la población afrodescendiente, en los periodos intercensales de 1993-2005 y 2005-2018, a nivel nacional.
- Realizar un análisis cualitativo a través de grupos focales con líderes comunitarios afrodescendientes y entrevistas con expertos en demografía de la población afrodescendiente, censistas, funcionarios y exfuncionarios del DANE, para obtener percepciones contextualizadas y enriquecer la comprensión de las dinámicas subyacentes en los resultados censales.
- Triangular los datos cuantitativos y cualitativos para identificar las causas de la variación, los desafíos y oportunidades específicas que han emergido en la captación de la población afrodescendiente, durante los censos de 1993, 2005 y 2018, con el propósito de construir un documento consolidado de lecciones aprendidas.





03

Estado del arte de la
producción bibliográfica del
DANE sobre la población
afrodescendiente

El objetivo de este capítulo es proporcionar un análisis sociohistórico para los censos abordados en esta investigación. Se examinaron las definiciones utilizadas por el DANE a lo largo de los tres últimos censos para categorizar a la población afrodescendiente, así como los propósitos detrás de estas definiciones. Además, se analizó cómo la metodología utilizada para identificar a los grupos étnico-raciales ha influido en la construcción social de las identidades afrodescendientes, y en el estudio de su dinámica poblacional. Finalmente, se proponen algunas conclusiones de la revisión de la literatura producida por el DANE, respecto a la variación y dificultades en la identificación de la población afrodescendiente en los censos.

El levantamiento documental se realizó principalmente en la Biblioteca Virtual DANE, una herramienta que ofrece al público más de 1900 publicaciones que forman parte de su registro histórico. También se consultó el sitio web del DANE y las actas referentes al proceso de Consulta Previa y concertación con las comunidades afrodescendientes en el contexto del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018 (CNPV 2018). Asimismo, se revisaron documentos de las etapas precensales del Censo General de 2005 (CG 2005), que hacían alusión a reuniones y estudios sobre las posibilidades de identificación de la población afrodescendiente en las estadísticas oficiales del país. No se encontraron actas de la etapa precensal del Censo de 1993.

La revisión bibliográfica abordó todos los textos identificados que mencionaban la población afrodescendiente: libros, actas, documentos inéditos y memorias de eventos y reuniones. El periodo de análisis está comprendido entre los años de 1993 y 2022.

Las palabras clave que se usaron para la búsqueda en la Biblioteca Virtual y en el sitio

web del DANE fueron: “autorreconocimiento”; “grupos étnicos”; “étnico”; “comunidades negras”; “población afrocolombiana”; “población raizal”; y, “afrodescendientes”. Las actas y documentos de las etapas precensales de 2018 y 2005, fueron solicitadas a la Dirección de Censos y Demografía.

A continuación, la Tabla 1 muestra los documentos que se identificaron para el análisis del estado del arte.



Tabla 1. Documentos identificados para el estado del arte de la producción bibliográfica del DANE sobre la población afrodescendiente, organizados en orden cronológico de publicación.

Tipo de documento	Referencia (Autor, Fecha)	Título	Censo(s) que aborda
Memoria de evento	Ruiz y Bodnar, 1993	El Carácter Multiétnico de Colombia y sus Implicaciones Censales	1993
Monografía	Uribe, 1998	Los grupos étnicos en Colombia: Intentos de cuantificación y criterios para el Censo de 1993	1993
Estudio poscensal	DANE, 1999a	Los grupos étnicos de Colombia en el Censo de 1993: Memorias	1993
Estudio poscensal	DANE, 1999b	Los grupos étnicos de Colombia en el Censo de 1993: Resultados	1993
Estudio poscensal	DANE, 1999c	Los grupos étnicos de Colombia en el Censo de 1993: Análisis de Resultados	1993
Memoria de evento	DANE, Banco Mundial, BID, 2000	Todos Contamos. Los grupos étnicos en los censos: Memoria del encuentro realizado en Cartagena de Indias, Colombia	1993 / Previo al CG 2005
Memoria de evento	DANE, Banco Mundial, 2004	Memorias del Taller de Evaluación de la Pregunta de Autorreconocimiento Étnico	Previo al CG 2005
Estudio poscensal	DANE, 2007	Colombia una nación multicultural, su diversidad étnica	CG 2005
Estudio poscensal	DANE, 2011	La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos	CG 2005
Boletín	Ardila y Urrego, 2021	Población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palanquera en Antioquia	CNPV 2018
Boletín	Urrego, Carabalí, Marín, y Palacio, 2022	Tendencias de la fecundidad de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera	CNPV 2018
Estudio poscensal	DANE-UNFPA, 2022 ^a	Análisis de la dinámica intercensal del autorreconocimiento en la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en el periodo 2005 – 2018, Fase 1	CNPV 2018
Estudio poscensal	DANE-UNFPA, 2022 ^b	Condiciones de vida y pobreza multidimensional de poblaciones indígenas y afrodescendientes en Colombia a partir del CNPV 2018	CNPV 2018

Fuente: elaboración propia

Para el análisis de los documentos expuestos en la tabla anterior, se hace necesario tener un panorama histórico que permita contextualizar la producción bibliográfica del DANE en torno a la población afrodescendiente.

3.1 Sobre la genealogía del conteo y caracterización estadística de la población afrodescendiente en los censos de población

La genealogía de las estadísticas oficiales sobre la población afrodescendiente está estructurada en una relación colonial. Esta población comenzó a ser considerada en los censos en el siglo XVI, cuando se vio la necesidad de contar la cantidad de esclavos en posesión de quienes disponían de su fuerza de trabajo. Estas estadísticas se utilizaron principalmente con fines tributarios, ya que se rendían cuentas a la corona española según la cantidad de esclavos que se poseían (DANE, 2007; Rodríguez, 2010).

En el II Censo de Población de 1777 y 1778, se registró que el 5% de la población, en lo que hoy es Colombia, Ecuador y Venezuela, era de origen africano. En los primeros censos de la era republicana en Colombia, las categorías raciales se redujeron a “indígena” y la distinción entre “esclavo o libre”, las cuales estaban impregnadas de la herencia colonial. Esto se debió a que el Estado, en lugar de abordar la cuestión racial, estaba más interesado en determinar la cantidad de estos grupos para sus propios propósitos (Bejarano, 2010). Cabe destacar que, de acuerdo con Tovar Pinzón, Tovar Mora y Tovar Mora (1994), cerca de la mitad de los esclavos que entraron por la ciudad de Cartagena entre 1550 y 1792 ingresaron en el

siglo XVII, mientras que la otra mitad lo hizo en los siglos XVI y XVIII. En términos demográficos esta población no solo se modificó debido a su crecimiento natural, determinado por nacimientos y defunciones, sino que también el componente migratorio fue importante en su cambio de volumen poblacional durante el periodo.

A pesar de que la independencia estableció la categoría de “ciudadano” con la promesa de igualdad, la mentalidad colonial, según la cual las asimetrías entre sectores poblacionales se explican con base en presuntas diferencias biológicas, se mantuvo vigente garantizando al racismo como un elemento estructurador de la nación colombiana. La esclavitud continuó durante varias décadas, y se enfrentaron desafíos significativos para garantizar la plena ciudadanía de las personas indígenas y afrodescendientes. Al mismo tiempo, la representación de las personas de ascendencia africana estuvo relacionada con la esclavitud hasta 1852 (Bejarano, 2010; Lopera-Mesa, 2012; Urrego, 2019).

En la Tabla 2 se presentan los criterios definidos en los censos del siglo XIX para identificar y contabilizar a las poblaciones afrodescendientes.

Tabla 2. Criterios usados para definir las poblaciones afrodescendientes y tamaño poblacional en los censos del siglo XIX.

Periodo	Censo	Total población Afrodescendiente	Población Afrodescendiente (%)	Total Nacional	Criterios para definir a la población Afrodescendiente
La Gran Colombia	1825	103.832	4,4%	2.379.888	“Esclavos”
La Nueva Granada	1843	26.777	1,4%	1.955.264	“Esclavos, Manumisos, Cimarrones o Fugitivos”

Fuente: elaboración propia

A finales del siglo XIX predominó el programa conservador denominado “La Regeneración”, que se centraba en la recuperación de la herencia hispánica católica, que configuraba una perspectiva desfavorable para el reconocimiento del mestizaje y abogaba por el centralismo político (Bejarano, 2010). La Ley 89 de 1890 también consolidó el proyecto de “civilización” que buscaba asimilar a los pueblos indígenas y homogeneizar a la población a través del mestizaje, lo cual tuvo un impacto significativo en la configuración de la indigeneidad y la negritud en Colombia durante el siglo XX (Lopera-Mesa, 2012; Mosquera et al., 2013).

Con la Regeneración, la cuestión racial se convirtió en un tema central en el debate científico y político de las élites colombianas a principios del siglo XX. En esa época, el racismo científico estaba en auge y respaldaba la expansión de las potencias imperiales. La élite política e intelectual colombiana introdujo conceptos de eugenesia, lo que llevó a argumentos que sostenían la presunta inferioridad intelectual y moral de los indígenas, negros y mestizos, así como la degeneración racial debido a enfermedades o envejecimiento, conceptos que estaban presentes en los círculos científicos y políticos (Bejarano, 2010; Urrego, 2019).

A pesar de que no existió un consenso en las diferentes posturas liberales y conservadoras, la eugenesia se adaptó al contexto colombiano y promovió la asimilación sociocultural de la población como un medio para eliminar las “deficiencias raciales”. Esto condujo a una homogeneización de la población que favorecía el blanqueamiento (Guerra, 2016; Wade, 2000). Según Bejarano (2010), “en este contexto en el que se cruzaban el proyecto político de la regeneración y los principios de la eugenesia,

los primeros censos colombianos del siglo XX se convirtieron en un instrumento para consolidar una república de blancos” (p. 22). Fue en pleno auge de este proyecto político de la Regeneración, que acontecieron los censos de 1912 y 1918.

En el censo de 1912 se reportó un total de 322.499 personas negras, lo que representaba un 6,4% del total de la población censada. En 1918 esta cifra se transformó en 402.196 personas, que representaron el 6,9% del total nacional; Bolívar y Magdalena no reportaron población negra. La metodología de estos dos censos se basó en el heterorreconocimiento, es decir, a partir de observaciones del fenotipo que realizaban los censistas.

Después del Censo de 1918, pasaron 75 años de asimilación estadística para la población afrodescendiente. Los censos de 1993, 2005 y 2018, en los que vuelve a aparecer esta población, se llevaron a cabo, como ya se ha mencionado, en un contexto de apertura hacia el multiculturalismo. En Colombia, la Constitución de 1991 estableció las bases para la construcción de un proyecto de nación que reconociera su carácter pluriétnico y multicultural. En esta nueva constitución, los pueblos indígenas, afrodescendientes y Rrom fueron reconocidos como sujetos con derechos especiales. Entre estos derechos se incluyen la propiedad colectiva de la tierra y la representación política en el Congreso de la República. Es importante destacar que la obtención de estos derechos se debió a la lucha de los movimientos sociales que abogaban por la igualdad étnico-racial y también a las presiones internacionales que buscaban eliminar el racismo (Urrego, 2019).

La Tabla 3 describe los criterios usados para definir las poblaciones afrodescendientes y el conteo de poblacional en los censos del siglo XX y XXI.

Tabla 3. Criterios usados para definir las poblaciones afrodescendientes y tamaño poblacional en los censos del siglo XX y XXI.

Censo	Total población Afrodescendiente	Población Afrodescendiente (%)	Población total	Criterios para definir a la población Afrodescendiente	Pregunta / Categorías
1912	322.499	6,4%	5.072.604	Heterorreconocimiento racial (*)	1. Blanco, 2. Negro, 3. Indígena y 4. Mezclado
1918	402.196(**)	6,9%	5.855.077	Heterorreconocimiento racial (*)	1. Blanco, 2. Negro, 3. Indígena y 4. Mezclado
1993	502.343	1,5%	33.109.840	Autorreconocimiento	¿Pertenece a alguna etnia, grupo indígena o comunidad negra? 1. Sí. ¿A cuál?, 2. No
2005	4.311.757	10,4%	41.468.384	Autorreconocimiento	¿De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos es o se reconoce cómo?: (1). Indígena, (2) Rom, (3) Raizal del Archipiélago, (4) Palenquero, (5) Negro(a), mulato(a), afrocolombiano(a) o afrodescendiente (6) Ninguno de las anteriores.
2018	2.982.224	6,2%	48.258.494	Autorreconocimiento	De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos.. es o se reconoce como: (1) Indígena, (2).Rom, (3) Raizal del Archipiélago, (4) Palenquero, (5) Negro(a), mulato(a), afrocolombiano(a) o afrodescendiente, (6) Ningún grupo étnico

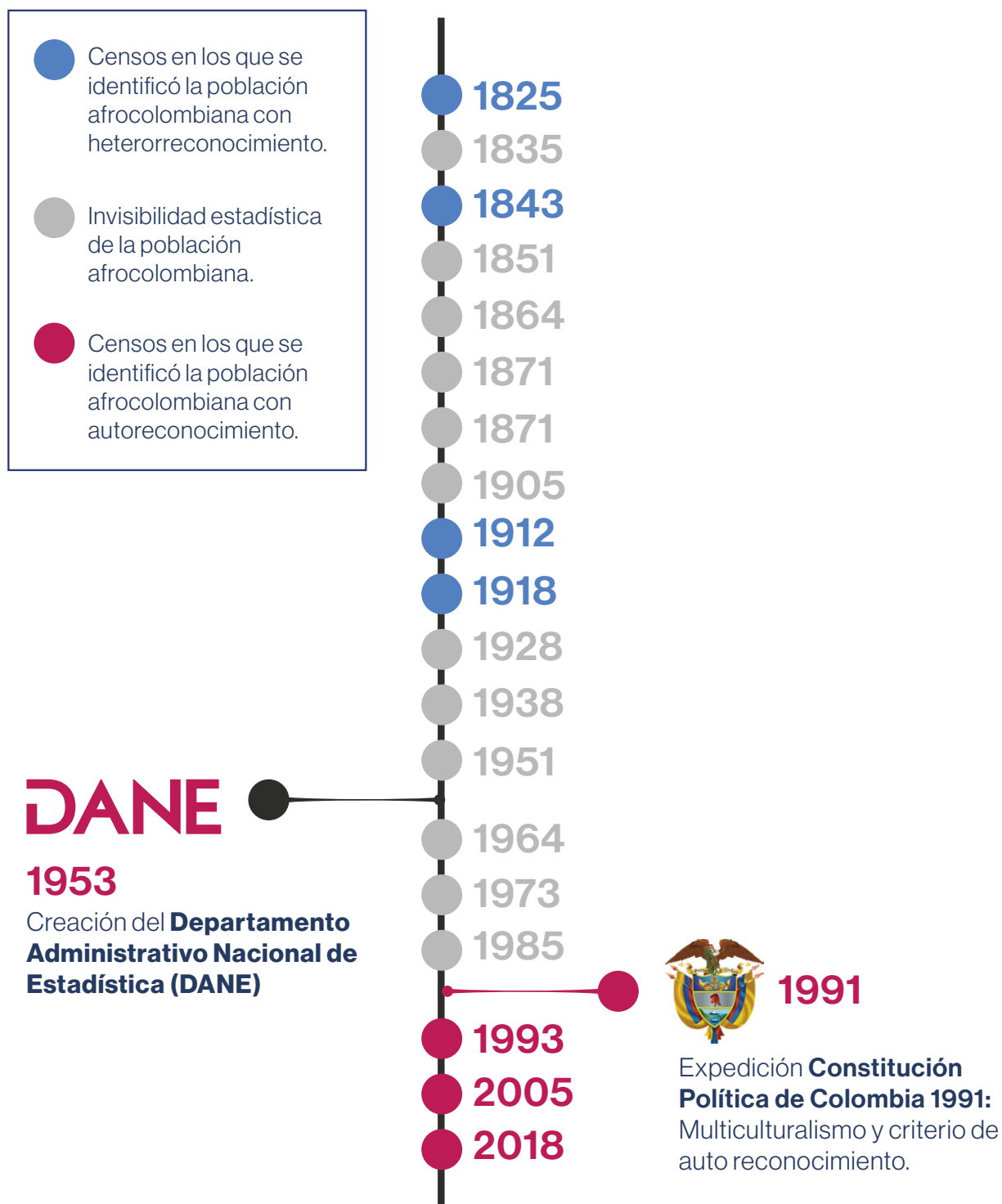
Fuente: elaboración propia a partir de DANE, 2007; Urrego, 2019; Censo General de la República de Colombia, 1918.

(*) Percepción externa del encuestador sobre las características fenotípicas

(**) El Censo de 1918 no reportó datos por raza para Bolívar y Magdalena.

La Figura 1 describe la trayectoria histórica de la (in)visibilidad estadística de la población afrodescendiente en los censos de población realizados en los siglos XIX, XX y XXI.

Figura 1. Línea del tiempo de operativos censales y la identificación de la población afrodescendiente.



3.2

Descripción y análisis de los documentos identificados para el estado del arte de la producción bibliográfica del DANE sobre la población afrodescendiente

Para facilitar la descripción de los documentos que componen el estado del arte, se continúa con el orden cronológico propuesto en la Tabla 1, clasificando los textos de acuerdo con el censo que aborda.

3.2.1 El Censo de 1993

El Censo de 1993 marcó el primer intento de aplicar el principio de autorreconocimiento. De acuerdo con Susana Schkolnik (2009), el autorreconocimiento étnico se erige como un derecho humano esencial que los Estados y organismos internacionales deben fomentar y asegurar para preservar la dignidad, la justicia y la equidad social. Este principio se encuentra respaldado en el Artículo 2º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT,

1989), el cual reconoce el derecho de los pueblos indígenas y tribales a que se respete “su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones”.

No obstante, al analizar la serie histórica del volumen de la población afrodescendiente en Colombia (Tabla 3), salta a la vista que los datos de 1993 presentan una inconsistencia, tanto con los censos predecesores (1912 y 1918), como con los de su sucesor (2005). Esta inconsistencia en la serie, que se traduce en un subregistro de la población afrodescendiente, se debe principalmente a la forma en que se conceptualizó a dicha población, y por ende a la construcción de la pregunta de autorreconocimiento usada en 1993 (Figura 2).

Figura 2. Pregunta de autorreconocimiento étnico del Censo de 1993.

29. ¿Pertenece . . . a alguna etnia, grupo indígena o comunidad negra?

1 ☐ Sí ¿A cuál? ▲

Nombre de la etnia, grupo o comunidad

2 ☐ No

Fuente: Extraído de Formulario 1 del Censo de 1993

La pregunta de 1993 refleja un abordaje teórico centrado en una perspectiva primordialista de la identidad étnica que durante décadas priorizó el estudio de las comunidades indígenas sobre otras poblaciones racialmente minoritizadas (Restrepo, 1998) (La expresión poblaciones minoritizadas se entendera en adelante como: colectivos sociales que, en el marco de relaciones estructurales de poder, han sido construidos, tratados o situados como grupos subordinados, menos relevantes o periféricos frente a un grupo social dominante, con independencia de su peso demográfico, de modo que su posición social resulta de procesos de marginación, desigualdad o desvalorización y no de una condición inherente al grupo o del tamaño de su población). Lo anterior tuvo un impacto negativo en la visibilidad de las personas afrodescendiente. Esto se debió a que la pregunta solo permitía identificar a una parte de la población afrodescendiente: quienes se reconocieron como miembros de una comunidad negra. El Censo se llevó a cabo en un momento en el que la Ley 70 de 1993 estaba en plena vigencia. Como resultado, solo

se consideraron como comunidades aquellas que estaban bajo el alcance de esta ley, es decir, las que se encontraban en la región del Pacífico. Esto llevó a la omisión estadística de la población afrodescendiente que vivía en áreas urbanas y otras regiones que no estaban cubiertas por esta legislación (Bejarano, 2010; Urrego, 2019).

Si bien en la actualidad es ampliamente aceptado en las estadísticas sociales trabajar con la categoría “raza”, no en términos biológicos, sino como una construcción social (Guimarães, 2003; Ilex, 2023; Telles, 2017, Zuberi, 2014), para la época del Censo de 1993, las escuelas de antropología todavía veían con recelo a esta categoría. Yolanda Bodnar (2000), una de las principales protagonistas en la conceptualización de la pertenencia étnica del Censo de 1993, consideraba que: “[...] el color y la raza, conceptos de por sí ya caducos, sólo contribuyen en el concierto mundial a ahondar las discriminaciones y, por ende, las exclusiones ocasionadas por rasgos superficiales que definitivamente empobrecen al ser humano como tal [...]” (p. 81).

Además del etnicismo que minimizaba la importancia de la raza en la construcción de la identidad afrodescendiente, otro de los factores que se encontró en la literatura con influencia sobre el subconteo de la población afrodescendiente en 1993 fue el sesgo indigenista de las escuelas antropológicas de la época. Ruiz y Bodnar (1993) señalaban:

“[...] El Censo de 1993 tuvo en cuenta, en lo que a comunidades indígenas se refiere, la pertenencia a alguna etnia, grupo indígena o comunidad negra, por autorreconocimiento, aplicada en todo el territorio nacional, así como características relacionadas con la competencia lingüística en cuanto a la lengua vernácula y a otras lenguas indígenas, el alfabetismo en la lengua materna, la morbilidad, la demanda de atención de salud y el tipo de vivienda tradicional indígena, en un formulario específico para estas poblaciones [...]” (p. 5.).

No solo es importante resaltar la primacía del enfoque étnico en el discurso sobre la identificación de los grupos étnicos en 1993, sino

que en el proceso censal se pueden evidenciar una serie de asimetrías en los esfuerzos para identificar a los pueblos indígenas y a las comunidades negras. Se observa que para la población indígena se implementó un formulario específico denominado F2, -que se usó en zonas de alta concentración indígena-, además se utilizó un formato F4, exclusivo para el Censo Binacional del pueblo indígena Wayuú (DANE 1999a; Uribe, 1998; Urrego 2019).

Además, en los formularios del Censo de 1993, había preguntas específicas para captar a los hablantes de lenguas indígenas, pero no para captar a los hablantes de lenguas específicas creadas por los afrodescendientes, como el creole de San Andrés y Providencia, o la lengua palenquera de San Basilio (DANE, 1999a; Ruiz y Bodnar, 1993). Así, el Censo de 1993 incurrió, no solo en una omisión poblacional, sino también en una invisibilización cultural-lingüística de los y las afrodescendientes.

En cuanto a los aspectos relacionados con la participación, uno de los vacíos que presentan los estudios poscensales de 1993 (DANE 1999a, 1999b y 1999c) radica en la ausencia de una descripción clara y detallada sobre el proceso de consulta y concertación con la población afrodescendiente. En contraste, para las comunidades indígenas se cuenta con una documentación más exhaustiva respecto a este procedimiento. La Consulta Previa constituye un derecho fundamental para todos los grupos étnicos. Desde la perspectiva de las comunidades afrodescendientes, la omisión de este proceso representa una vulneración a su derecho constitucional a la Consulta, derecho que fue ratificado por Colombia mediante la Ley 21 del 4 de marzo de 1991. No obstante, es importante destacar que dicha ley adopta el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989, cuyo ámbito de aplicación estaba inicialmente dirigido a “los pueblos indígenas y tribales”. Fue a partir de desarrollos normativos y jurisprudenciales posteriores al Censo de 1993 que se aclaró y reconoció expresamente que este marco normativo también cobija a la población afrodescendiente.

Por otro lado, no se puede olvidar que uno de los efectos más poderosos del racismo consiste en alejar a la persona racializada de su propia identidad, construyéndola negativamente desde diversos dispositivos que afectan la imagen personal, y sus vínculos de relación social inmediata. Para ilustrar esto, es importante citar de nuevo a Bodnar (2000) -exfuncionaria del DANE-, sobre el subregistro en el Censo de 1993. “[...] A pesar de que en municipios como Puerto Tejada (departamento del Cauca), donde podría considerarse que una gran proporción de la población es negra, ningún habitante se autorreconoció como negro [...]” (p. 83). Este ejemplo ilustra la paradoja señalada por Telles (2017): aunque el autorreconocimiento es un derecho fundamental, en la práctica, a menudo se convierte en una restricción del Estado para que las personas se identifiquen en preguntas y categorías que no reflejan la complejidad de las identidades étnico-raciales en la base social.

Es importante señalar que la realización del Censo de 1993 fortaleció la instalación de la discusión pública alrededor de la forma en que la que se incluían las poblaciones étnicas en las estadísticas oficiales, exponiendo en distintos eventos y documentos las oportunidades y los retos que en su momento supuso este propósito. Buena parte de las omisiones o falencias en que ocurrió, se explican por el contexto histórico de su realización, siendo aun recientes (en ese entonces) los referentes normativos sobre los cuales se empezó a fundamentar el reconocimiento de la población afrodescendiente en el país, como la Constitución Política de 1991, la Ley 21 de 1991 y la Ley 70 de 1993.

En octubre de 1993, se desarrolló un seminario sobre “Investigación sociodemográfica contemporánea de pueblos indígenas” en Santa Cruz, Bolivia. A este evento asistieron Magda Ruiz y Yolanda Bodnar, figuras académicas reconocidas en el campo de la demografía indígena. Ruiz y Bodnar presentaron la ponencia, “El Carácter Multiétnico de Colombia y sus Implicaciones Censales” (1993), que explora los desafíos y avances de la inclusión de los grupos étnicos del país en el Censo de 1993, dentro del marco de la Constitución de 1991.

Utilizando los datos del Censo 1993, Margarita Uribe (1998) elaboró la investigación titulada “Los grupos étnicos en Colombia: Intentos de cuantificación y criterios para el Censo de 1993”. Esta tesis de carácter cualitativo abordó más detalladamente la importancia de la cuantificación de los grupos étnicos, y la pertinencia de usar un formulario específico para estos grupos; la relación de dichos grupos con el Estado, y los aspectos metodológicos del operativo censal de 1993.

Posteriormente, en 1999, el DANE publicó un estudio poscensal en tres tomos titulado, “Grupos étnicos de Colombia en el Censo de 1993” (DANE 1999a, 1999b y 1999c). Esta obra describe la investigación, cuantitativa y cualitativa, más amplia y completa sobre los grupos étnicos captados en el operativo censal de 1993. Sus tres tomos abordan, i) las memorias del Censo de 1993 respecto a la captación de los grupos étnico-raciales; ii) los resultados principales; iii) y el análisis de resultados. La obra fue producida por Elsa Rodríguez Palau, y también contó con la asesoría de Yolanda Bodnar, que para entonces ejercía en el DANE como directora técnica de censos.

3.2.2 El Censo General de 2005

Con referencia al Censo General de 2005 (en adelante, CG 2005), se publicaron una serie de estudios, no solamente poscensales, sino de pruebas y análisis sobre la captación de grupos étnico-raciales, que además de un enfoque étnico, también incorporaron criterios raciales. En las memorias del evento “Todos Contamos”, realizado en el año 2000, ya se anunciaban algunas de las características que tendría el CG 2005 para la captación de los grupos étnicos. Entre ellas, el uso de un formulario único y la posibilidad de modificar la pregunta de autorreconocimiento con base en ejercicios de prueba realizados en 1998 y 1999. Estos ejercicios permitieron ensayar alternativas para mejorar la captación de la población afrodescendiente e iniciar la inclusión de la población Rrom (gitana)

(DANE, BM, BID, 2000). Este evento concluyó con un plan de acción censal que consideraba: i) Incluir y/o mejorar la pregunta de pertenencia étnica; ii) Promover una participación más activa de los grupos étnicos en la recopilación de datos; iii) Difundir la información disponible; iv) Facilitar el intercambio de conocimientos entre países.

En enero de 2004 se realizó el “Taller de evaluación de la pregunta de autorreconocimiento”, llevado a cabo en Bogotá. El taller fue coordinado por el DANE y contó con el apoyo del Banco Mundial en el contexto del proyecto “Censos de Población y Grupos Étnicos en Colombia: Revisión de la pregunta de pertenencia étnica y socialización del proyecto censal con los grupos étnicos”. La síntesis de este evento se basa en la sistematización de los contenidos realizada por el equipo de la Dirección de Censos y Demografía a través de la Coordinación de Grupos Étnicos. El documento se divide en siete partes que abordan diversos aspectos, desde la pertinencia y los antecedentes del tema hasta las propuestas y conclusiones del taller, incluyendo una propuesta para el módulo de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del segundo trimestre de 2004 (DANE, Banco Mundial, 2004).

Posterior al CG 2005, el DANE publicó dos investigaciones poscensales que poseen elementos claves para entender el operativo censal y sus resultados sobre la población de los grupos étnico-raciales. El primero se titula, “La Visibilización Estadística de los Grupos Étnicos Colombianos” (DANE, 2008); y el segundo, “Colombia una Nación Multicultural, su Diversidad Étnica” (DANE, 2007).

Los ejercicios previos al CG de 2005 permitieron evidenciar que el criterio etnicista-primordialista de la identidad no era el más adecuado para captar a la población afrodescendiente. Y, a pesar de que el concepto de “raza” continuaba siendo controversial y su implementación resultaba polémica en las estadísticas oficiales, se concluyó que los criterios “raciales” ayudaban a visualizar mejor las desigualdades en la sociedad colombiana (DANE, Banco Mundial, 2004).

“[...] El criterio de fenotipo: si bien es claro que puede ser de utilidad para la captación de las poblaciones afrodescendientes, puede también fortalecer conceptos como el de raza que en el ordenamiento cultural pueden terminar por fomentar actitudes discriminatorias. Sin embargo, cuando se busca identificar rasgos de discriminación racial por características fenotípicas, este criterio resulta ser de gran utilidad en las encuestas y estudios a profundidad [...]” (p. 11).

Las preguntas experimentales que se ensayaron en los ejercicios descritos en el Taller de Evaluación de la Pregunta de Autorreconocimiento”, se muestran en la Figura 3.



Figura 3. Preguntas experimentales de autorreconocimiento étnico-racial expuestas en el Taller de Evaluación de la Pregunta de Autorreconocimiento, 2004.

Censo 93	30/07/98	08/10/99	16/02/01
¿Pertenece ...a alguna etnia, grupo indígena o comunidad negra?	¿A cuál grupo poblacional considera que... pertenece?	¿A cual de los siguientes grupos de poblacion considera que... pertenece?	¿De acuerdo con sus costumbres y tradiciones... se considera?
Sí, ¿a cuál?	☐ Población indígena ☐ Población negra ☐ Población blanca o mestiza ☐ Otra	☐ Población indígena ☐ Población negra ☐ Población blanca o mestiza ☐ Población gitana ☐ Otra	☐ Indígena ☐ Raizal del Archipiélago ☐ Negro (a) ☐ Afrocolombiano (a) ☐ Gitano (a) ☐ Mestizo (a) o blanco (a)
Nombre de la etnia, grupo o comunidad.			
No ☐			

18/04/01	28/02/02	27/08/02	25/05/03	ECV/03
... se considera:	... se considera:	¿De acuerdo con sus costumbres y tradiciones...se considera:?	¿De acuerdo con sus costumbres y tradiciones... se considera?	¿De cuál de los siguientes grupos étnicos se considera usted?
Indígena	☐ Mestizo, blanco (a), Negro (a) ☐ Afrocolombiano (a)	☐ Indígena ☐ Negro (a), Afrodescendiente ☐ Raizal del Archipiélago ☐ Palenquero (a) ☐ Gitano	☐ Indígena ☐ Raizal del Archipiélago ☐ Negro (a) ☐ Afrocolombiano (a) ☐ Gitano (a) ☐ Mestizo (a) o blanco (a)	☐ Indígena ☐ Gitano ☐ Raizal del Archipiélago ☐ Palenquero ☐ Negro, mulato, afrodescendiente
☐ Raizal del Archipiélago ☐ Afrocolombiano (a) ☐ Afrodescendiente ☐ Negro (a) ☐ Gitano (a) ☐ Mestizo				

Fuente: Extraído de DANE, Banco Mundial (2004, p. 14)).

En síntesis, las diversas propuestas se basaron en criterios culturales y fenotípicos, ya sea de manera individual o en combinación, y se reforzaron con preguntas relacionadas con territorio, grupo o comunidad, ascendencia y lengua. Estas propuestas derivaron en una mejor alternativa de identificación de la población afrodescendiente en el CG 2005 que en los censos anteriores; por lo cual, a pesar de todas las críticas que pudiera tener, es el que mejor había visibilizado a esta población hasta la fecha. La Figura 4 muestra la pregunta de pertenencia étnico racial que se implementó en 2005.

Figura 4. Pregunta de autorreconocimiento étnico-racial del CG 2005.

33. ¿De acuerdo con su CULTURA, PUEBLO o RASGOS FÍSICOS, ... es o se reconoce como:

1 ☐ Indígena?

1.1 ¿A cuál PUEBLO INDÍGENA pertenece?

(Escriba el nombre del pueblo)

2 ☐ Rom?

3 ☐ Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia?

4 ☐ Palanquero de San Basilio?

5 ☐ Negro(a), mulato(a), afrocolombiano(a) o afrodescendiente?

6 ☐ Ninguna de las anteriores?

Pase a 35

Fuente: Extraído del Cuestionario Básico del CG 2005

Los estudios poscensales sobre visibilización estadística y la diversidad étnico-racial en el país, con base en el CG 2005, retratan a Colombia como un país con diversidad étnica y lingüística. Reconocen que, por primera vez en un censo colombiano, se pueden caracterizar cuatro grupos étnico-raciales distintos: los raizales del Archipiélago de San Andrés, la población negra o afrocolombiana (incluyendo a los Palenqueros de San Basilio), los indígenas, y los Rom o gitanos. Estos documentos analizan la situación de estos grupos étnico-raciales utilizando datos del CG 2005. Además, abarcan una descripción histórica de su captación, el marco legal y normativo, la

identificación étnico-racial en censos y otras investigaciones del DANE, la participación de los grupos étnico-raciales en el Censo, las estrategias de análisis y difusión de la información censal, actividades con enfoque étnico-racial, y estadísticas e indicadores clave de estos grupos según el Censo. Esta operación estadística destaca un aumento del autorreconocimiento, muy notorio en la población afrodescendiente, debido principalmente a mejoras en la pregunta de autoidentificación, que como se ha mencionado, por primera vez contó con un enfoque no sólo étnico sino también racial (DANE, 2007 y 2008).

Con relación al Censo anterior, el CG 2005 evidenció mejoras en la captación de la población afrodescendiente en las fases precensal y censal. Las principales mejoras fueron: i) actividades precensales de consulta a expertos y diálogo con organizaciones afrocolombianas; ii) pruebas piloto; iii) campañas de sensibilización; iv) pregunta de autorreconocimiento que devienen de una mejor comprensión de las identidades étnico-raciales; iv) cobertura; v) uso de tecnología; vi) visibilidad de la población afrodescendiente dentro y fuera de las Tierras de Comunidades Negras, incluyendo la residente en áreas urbanas; y vii) caracterización lingüística-cultural.

Finalmente, también es relevante señalar que parte de la literatura de la época continuaba responsabilizando a la población afrodescendiente de las dificultades en la captación de sus identidades:

“[...] Las poblaciones afrodescendientes deben todavía fortalecerse o bien organizarse en torno a un proceso interno de consenso sobre su identidad. Los censos pueden dar herramientas para abogar por políticas inclusivas; sin embargo, no son éstos los espacios propicios para resolver problemas propios de la identidad cultural y los procesos organizativos de sus comunidades [...]” (DANE, Banco Mundial, 2004, p. 11).

Antes de continuar la revisión asociada al censo de 2018, las organizaciones accionantes señalaron al DANE la importancia reconocer y profundizar en el trabajo en torno a la visibilidad estadística de la población afrodescendiente realizado por diversas organizaciones de la sociedad civil con anterioridad a la realización del CENSO 2018. Mencionaron que estos ejercicios no son algo que se haya dado solo recientemente y en los que participaron el DANE y la Procuraduría General de la Nación de forma activa. Por ejemplo, la Mesa Interétnica Censal, conformada en 2014 con participación de varias organizaciones y la academia, representó un espacio clave de articulación entre organizaciones de base, academia y entidades públicas para incidir en los procesos censales y garantizar un enfoque étnico-racial.

Este proceso, ampliamente documentado en el sitio web de la CNOA, constituyó una plataforma de diálogo técnico-político desde la sociedad civil afrodescendiente para exigir el cumplimiento del principio de autorreconocimiento y el derecho a la consulta previa en los ejercicios censales.

Las accionantes señalaron que, aunque el presente documento menciona antecedentes de participación y crítica desde organizaciones afrodescendientes, aún existe documentación que evidencia la trayectoria acumulada de incidencia de la sociedad que puede ser revisada.

3.2.3 El Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018

Si bien el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 (en adelante, CNPV 2018) inició con una mejora notoria en su fase precensal incluyendo un proceso de Consulta Previa formal con organizaciones afrocolombianas, sus resultados se vieron deslegitimados por diferentes sectores de la sociedad civil, en particular, por los movimientos sociales afrodescendientes que argumentaron un “genocidio estadístico” (Vivas, 2019).

En este contexto el estado del arte respecto al CNPV 2018 incluye una serie de actas y documentos de la Consulta Previa; dos boletines tipo artículo científico (Ardila y Urrego, 2021; Urrego, Carabalí, Marín, y Palacio, 2022); y dos estudios poscensales (DANE-UNFA 2022^a y 2022^b). Es importante notar que con el CNPV 2018 se abre por primera vez una línea de investigación sobre la población afrodescendiente, que anteriormente solo estaba incluida en los apartados de los documentos sobre los grupos étnico-raciales en general.

A continuación, se refiere los hallazgos principales en torno a la bibliografía consultada sobre el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, según se enmarquen en el proceso de Consulta Previa, o de literatura poscensal.

3.2.3.1 Revisión documental de las reuniones entre El DANE y el equipo técnico de la Consulta Previa en el Marco del Censo 2018

Una de las etapas fundamentales para el proceso censal de la población étnica consistió en las reuniones y encuentros previos entre el DANE y los líderes que representan a la población afrodescendiente (Espacio Nacional de Consulta Previa). Para la elaboración de este punto se tuvieron en cuenta fuentes documentales y experienciales. Este análisis se complementa con el desarrollo de la causa sobre implementación de acuerdos de la Consulta Previa en el apartado de resultados.

Retomando el análisis, este espacio tuvo como objetivo principal discutir las conceptualizaciones y la terminología étnica de la población afrodescendiente; revisar la consistencia de la pregunta de autorreconocimiento étnico-racial y el cuestionario censal, así como socializar a la población de los territorios los resultados de las discusiones con el DANE.

“[...] De acuerdo con la sentencia 576 de 2014, los delegados de este espacio nacional deben cumplir su rol y facilitar que en los departamentos se conozca el cuestionario censal, haciendo énfasis en las preguntas básicas, estructurales y de enfoque diferencial étnico, ya que sus aportes son importantes para la concertación definitiva con el DANE” (Reunión DANE y equipo técnico consulta, Cali, 21 de octubre de 2016).

Un tema central en las reuniones entre el DANE y el Espacio Nacional de Consulta Previa fueron los contratos para la estrategia de comunicación y sensibilización de la población afrodescendiente sobre la importancia del censo y el autorreconocimiento, el desplazamiento de personal a los territorios y el personal operativo para la aplicación del cuestionario y levantamiento de la información censal. De los encuentros se destacan las siguientes intervenciones:

“[...] ¿Qué participación tendrán los negros(as) para el tema laboral y contractual en el censo?” (Asistente a la Asamblea Departamental realizada en Bogotá, 27 de noviembre de 2016)
 “Los negros queremos operar lo nuestro” (delegada, Cali, 19 de febrero de 2017)

A este respecto, la Federación de Consejos Comunitarios de Comunidades Negras del Valle (FECCOVA) y otras organizaciones, fueron elegidas por el Espacio Nacional de Consulta Previa como los operadores de recursos destinados para el fortalecimiento técnico y logístico para la implementación de la ruta metodológica, la realización de la concertación y consulta con la población afrodescendiente, así como para la realización del censo.

“Los delegados y delegadas de la Comisión Séptima del Espacio Nacional de Consulta Previa de las CNARP; reunidos en Espacio Autónomo en la ciudad de San Andrés Islas, el día 02 del mes de julio de 2016; de acuerdo con nuestra autonomía y en usos de nuestras facultades contempladas en el marco del convenio 169 de la OIT y la Constitución Política de Colombia; hemos decidido por unanimidad que la Federación de Consejos Comunitarios de Comunidades Negras del Valle y otras organizaciones de Colombia (FECCOVA) sea el operador de la totalidad de los recursos destinados al apoyo de fortalecimiento técnico, logístico y otros necesarios para la implementación de la ruta metodológica, la concertación y consulta con las CNARP y para la realización del XVIII Censo poblacional y VII de vivienda 2017, que debe efectuarse en cumplimiento con los acuerdos concertados entre el DANE y esta comisión” (Espacio Autónomo de la Comisión VII del Espacio Nacional de Consulta Previa, San Andrés Islas, 2 de julio de 2016).

3.2.3.2 Revisión de la literatura poscensal del CNPV 2018

Para iniciar esta sección, es imprescindible señalar que la pregunta de autorreconocimiento es similar, conceptual y estructuralmente, a la de 2005 (Ver Figura 5). No obstante, para la población indígena, además de preguntar si se identificaban como indígenas, y a qué pueblo específico pertenecían, también se incluyó una pregunta sobre la pertenencia a un clan particularmente para los pueblos Kogui y Wayúu-. En el caso de la población Rrom, se preguntó sobre la pertenencia a las vitsas y kumpanias. En cuanto a la población afrodescendiente, no se agregaron opciones adicionales.

Por otro lado, se presentó un cambio en la categoría de respuesta “6. Ningún grupo étnico”, que en 2005 era, “6. Ninguno de los anteriores”. Conforme a DANE-UNFPA (2022^a), esta opción de respuesta posiblemente causó que una porción de la población afrodescendiente eligiera la categoría “ningún grupo étnico”, en vez de las categorías para las identidades afrodescendientes.

El Censo de 2018 mostró una disminución significativa de la población afrodescendiente, con respecto al censo anterior. Razón por la cual se desarrolló una investigación poscensal para determinar las causas de dicha disminución. Este estudio poscensal se titula, “Análisis de la dinámica intercensal del autorreconocimiento en la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en el periodo 2005-2018” (UNFPA 2022^a). El análisis se enfoca en variables relacionadas con la variación poblacional intercensal, que experimentó una disminución sin una clara explicación demográfica. El estudio aborda tres temas principales: i) dinámica demográfica; ii) racialización y categorías étnico-raciales, y iii) omisión censal y alteración del autorreconocimiento.

Figura 5. Pregunta de autorreconocimiento étnico-racial del CNPV 2018.

37. ¿De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos... es o se reconoce como:

1. ☐ Indígena?

1.1 ¿A cuál pueblo indígena pertenece...? Código

Nombre del pueblo indígena

1.2 ¿A cuál clan pertenece...? Código

Nombre del clan

Continúe con la pregunta 38

2. ☐ Gitano(a) o Rrom?

2.1 ¿A cuál vitsa pertenece...? Código

Nombre de la vitsa

2.2 ¿A cuál kumpania pertenece...? Código

Nombre de la kumpania

Continúe con la pregunta 38

3. ☐ Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina?

4. ☐ Palenquero(a) de San Basilio?

Continúe con la pregunta 38

5. ☐ Negro(a), mulato(a), afrodescendiente, afrocolombiano(a)?

6. ☐ Ningún grupo étnico

Continúe con la pregunta 39

Fuente: Extraído del Cuestionario de Hogares del CNPV 2018

El estudio poscensal DANE-UNFPA (2022a), realizado por un equipo coordinado por Fernando Urrea Giraldo, señaló que la variación poblacional no se explica únicamente por cambios en el autorreconocimiento. Este análisis poscensal también es enfático en reconocer que la dinámica demográfica no explica por sí sola la disminución de la población. Así pues, afirma que los factores no solo se limitan a fallas técnicas de recolección de la información, ni tampoco al diseño del operativo, sino que también tiene que ver con temas como la capacitación de los censistas y la necesidad de haber brindado mejores condiciones para la formación de dicho personal. El análisis examina la dinámica demográfica a nivel de manzanas, mostrando comportamientos inesperados en la variación intercensal. Se destaca cómo la autoidentificación en población afrocolombiana disminuyó en ciudades, mientras aumentaba la categoría "Ningún grupo étnico". También se aborda la influencia de las categorías étnico-raciales en el autorreconocimiento y su relación con la región geográfica. La investigación utiliza escenarios demostrativos y técnicas probabilísticas para analizar el diferencial intercensal.

Entre las principales explicaciones a la disminución intercensal de la población afrodescendiente en el periodo 2005 y 2018, se encuentra la omisión censal en sectores urbanos con alta concentración afrodescendiente y el subregistro o mal registro de la pregunta de autorreconocimiento. Según las(los) autoras(es), este subregistro o mal registro se asocia con hechos tales como encuestadores que asumieron otras metodologías de autorreconocimiento diferentes a las definidas por el DANE, diligenciando sistemáticamente la opción "ningún grupo étnico", sin realizar la pregunta para agilizar el diligenciamiento y cumplir con sus altas cuotas de rendimiento. Por otro lado, el estudio señala la omisión censal como una causa explicativa: no encontraron a personas en hogares, sub-enumeración de personas en hogares visitados y zonas no visitadas. Así mismo, apunta a que el proceso de Consulta

Previa, a pesar de ceñirse a lo legalmente establecido, deja por fuera a organizaciones afrocolombianas que, de ser incluidas, hubiesen sido importantes en el desempeño del operativo. La investigación también realiza una revisión bibliográfica sobre la visibilidad estadística de la población afrodescendiente y profundiza en un análisis espacial utilizando mapas y datos socioeconómicos (Ibid.).

El estudio realizado por DANE-UNFPA (2022a) profundiza en la relación que hay entre las categorías étnico-raciales y su interpretación dependiendo de la región geográfica en la que se pregunte. De esta manera, una categoría que permite el autorreconocimiento de la población afrodescendiente en una determinada zona geográfica, en otra región puede ser motivo de rechazo. El estudio representa un valioso insumo para comprender la complejidad de las dinámicas identitarias en la población afrodescendiente, y el rol que en ellas tienen otros factores que las condicionan, tales como la territorialidad, los flujos migratorios, los cambios en las dinámicas productivas y en la estructura familiar, entre otros, alejándose con ello de las simplificaciones que tradicionalmente impedían una comprensión más objetiva de esta población.

Hecho este recorrido por la bibliografía consultada en torno a los últimos tres censos nacionales realizados en Colombia en los años 1993, 2005 y 2018, podemos notar una evolución gradual en la conceptualización del sujeto afrodescendiente como unidad estadística, con evidentes mejoras, pero que aún no termina de ajustarse a la realidad identitaria de esta población. Mientras en 1993 se partía de una perspectiva legal, etnicista y restrictiva asociada a comunidades negras reconocidas por la Ley 70, en 2005 se ampliaron los referentes de autorreconocimiento incorporando criterios raciales (fenotípicos) y culturales. El Censo de 2018 recogió los avances alcanzados en el diseño de la pregunta aplicada en 2005, a pesar de lo cual los datos de población afrodescendiente mostraron una disminución

significativa, debido a causas que serán analizadas en el curso de la presente investigación. Así mismo, la documentación consultada muestra avances en los procesos de diálogo con la población afrodescendiente en procesos de consulta previa para cada Censo, pasando de una ausencia de dichos procesos de consulta en 1993 (siendo en ese momento muy reciente la legislación que

adoptaba la Consulta Previa como derecho), a procesos más amplios y participativos en 2005 y 2018, aunque en este último con limitaciones que serán abordadas en el capítulo sobre el análisis de la causa asociada a la implementación de acuerdos de Consulta Previa.





04



Marco Teórico



El debate en torno a la inclusión de categorías étnico-raciales en las estadísticas oficiales en Colombia trasciende el ámbito meramente técnico y adquiere profundas implicaciones sociales y políticas. Como señala Bejarano (2010), estas categorías no son simples instrumentos de medición poblacional, sino construcciones sociales cargadas de significados políticos que reflejan y moldean la realidad. En esta misma línea, Patrick Simon et al. (2015) argumentan que las categorías étnico-raciales no solo representan identidades existentes, sino que también contribuyen activamente a configurarlas, al tiempo que refuerzan divisiones sociales. Estos autores identifican seis tipos de “regímenes de recopilación de datos”, que van desde la exclusión por motivos de integración nacional hasta la inclusión con fines de acción afirmativa.

Desde una perspectiva histórica, Mara Loveman (2014) propone una periodización del uso de categorías raciales en América Latina y el Caribe. Durante la colonia, estas categorías sirvieron como herramientas de dominación; en el siglo XX, fueron eliminadas en favor de un discurso de mestizaje e integración nacional; y en el contexto del “multiculturalismo neoliberal”, reaparecen en los censos como parte de una estrategia de reconocimiento. En el caso colombiano, esta evolución se manifestó en una jerarquización simbólica de las diferencias étnico-raciales: mientras que la identidad mestiza fue promovida como ideal nacional, lo indígena fue culturalizado y lo afrodescendiente, racializado desde una perspectiva fenotípica.

ILEX – Acción Jurídica (2023) advierte que la escasa visibilidad estadística de la población afrodescendiente en Colombia responde, en gran medida, a la inadecuada captación de variables étnico-raciales en los instrumentos oficiales. Esta omisión no solo limita el conocimiento sobre sus condiciones de vida, sino que también impide la formulación de políticas públicas eficaces

para combatir la discriminación estructural, reproduciendo así el racismo institucional.

En cuanto a las metodologías empleadas, Colombia ha transitado del heterorreconocimiento —basado en la percepción del encuestador— al autorreconocimiento, implementado oficialmente a partir del Censo de 1993. Sin embargo, los desafíos metodológicos para captar y definir identidades étnico-raciales van más allá de la elección entre estos dos enfoques o de la inclusión de preguntas específicas. Aunque la Sentencia T-276 de 2022 y el informe de ILEX destacan estos factores como determinantes en la disminución de la población afrodescendiente registrada entre los censos de 2005 y 2018, existen otros elementos igualmente relevantes que también inciden en la calidad y precisión de los datos, y de los que se hablará en la sección de análisis de resultados.

En este contexto, resulta fundamental profundizar en los marcos conceptuales que permiten comprender por qué la invisibilidad estadística de la población afrodescendiente no es un fenómeno aislado ni meramente técnico, sino una manifestación de dinámicas más amplias de exclusión. La forma en que se construyen, aplican e interpretan las categorías étnico-raciales en las estadísticas oficiales está estrechamente vinculada con estructuras históricas de poder que perpetúan desigualdades. Por ello, el análisis del racismo estructural y del racismo institucional se vuelve indispensable para entender cómo estas formas de discriminación se reproducen a través de mecanismos aparentemente neutros, como los censos y las encuestas. A continuación, se abordarán estos conceptos teóricos para ofrecer un marco interpretativo que permita situar críticamente las prácticas estadísticas en el entramado de relaciones sociales y políticas que configuran la experiencia de la población afrodescendiente en Colombia.

4.1

Racismo estructural. Análisis multinivel

Con el objetivo de mejorar la captación de información para visibilizar adecuadamente a las poblaciones negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, cobra relevancia entender el fenómeno racial que es el contexto semántico desde donde se explica su exclusión histórica. Es fundamental hablar del racismo en América Latina porque, a pesar del discurso oficial de mestizaje e igualdad racial, persisten profundas desigualdades estructurales que afectan a las poblaciones racialmente minoritizadas, afrodescendientes, indígenas y gitanas. Estas desigualdades se manifiestan en el acceso limitado a la educación, la salud, el empleo digno y la representación política, y están arraigadas en una historia de colonización, esclavitud y exclusión que ha sido sistemáticamente invisibilizada. Reconocer, entender y nombrar el racismo permite dismantelar la idea de que todas las poblaciones tienen garantizados los mismos derechos y parten desde las mismas condiciones, así como permite hacer visibles las barreras que enfrentan millones de personas por sus características fenotípicas o sus particularidades culturales.

El debate sobre el racismo tiene implicaciones políticas en la medida en que hace evidentes las estructuras de dominación que echan raíces en la mentalidad colonial, y se mantienen inalteradas en sociedades como las nuestras que, a pesar de ser profundamente desiguales, se definen como democráticas. Abordar el racismo es clave para construir sociedades verdaderamente igualitarias en donde la justicia y la inclusión sean más que buenas intenciones. La negación del racismo impide avanzar hacia políticas públicas efectivas que promuevan la equidad y la reparación histórica de las poblaciones marginalizadas por razón de su identidad cultural y sus características particulares.

El sociólogo puertorriqueño Eduardo Bonilla-Silva ha dedicado su investigación académica

a explicar los mecanismos de estratificación social anclados en categorías raciales, así como las barreras que impiden pensar el racismo con la profundidad que requiere. En Colombia, por ejemplo, los “mitos de armonía racial” de los que habla la historiadora Marixa Lasso (2013) fueron un elemento imprescindible en la configuración del proyecto de unidad republicana que, a la par del proceso de asimilación e incorporación de los individuos y pueblos subalternizados, permitió disimular los efectos devastadores que sobre estas poblaciones tuvo la esclavización. En la actualidad es muy aceptado el discurso que sostiene que somos un país “multicultural y pluriétnico”, perpetuando la presunta armonía poblacional desde la que diversos sectores afirman que “el racismo en Colombia no existe, como señala Verónica Cortés (2021). Es decir, existe como una que otra práctica individualizada, pero socialmente no se problematiza ni se cuestiona; se niega. Son desmentidas como problemas estructurales”.

Para Bonilla-Silva (1997), la raza y el racismo son categorías que sirven para analizar las jerarquías fundadas sobre desigualdades sociales, políticas, culturales y económicas. Desde hace más de tres décadas ha desarrollado una explicación sociológica del fenómeno racial, que debe ser analizado desde una perspectiva estructural para que la comprensión de sus características profundas permita su superación. Según este autor, el fenómeno racial debe ser entendido en toda su complejidad, para lo que es necesario explicar sus dimensiones constitutivas: ontológica, epistemológica y política. En otras palabras: el fenómeno racial tiene que ver con la manera en la que pensamos y sentimos las diferencias sociales, lo que decimos de las personas objeto de esas definiciones y el lugar marginal que se les atribuye, consecuentemente, una vez se han descrito y relatado como inferiores. La raza tiene una dimensión ontológica porque es una categoría que define las características fundamentales de lo que se entiende por “ser humano”, creando los criterios de superioridad e inferioridad que permiten trazar el límite entre distintas poblaciones. Bonilla-Silva se ampara en los postulados de Franz Fanon (2009),

quien afirma que el racismo crea dos zonas ontológico-existenciales de significación de lo humano y lo no-humano: la zona del ser y la zona del no-ser. El no-ser se refiere a la negación de la humanidad de la persona racializada, primero como esclavizada y después como ciudadano de segunda clase, y su puesta al margen de toda dinámica social atribuyéndole características que lo distinguen cualitativamente de aquel que ejerce sobre él una relación de dominación. El no-ser, para Fanon, es la desestructuración ética por excelencia: negación, silenciamiento y exclusión que devienen, no de una determinada relación de poder, sino de la “naturaleza” misma de aquel a quien no se toma en consideración más que en su exterioridad negativa.

Consecuentemente con lo anterior, Bonilla-Silva llama “dimensión epistemológica” al proceso de crear límites en las relaciones humanas por medio de barreras lingüísticas, normativas, epistémicas, morales, estéticas, que impiden el reconocimiento del otro como un igual. Aunque la raza no es un hecho biológico, es una categoría discursiva que tiene implicaciones prácticas porque tiene la capacidad de crear significados y representaciones sobre grupos específicos de individuos, definiendo sus características como inferiores con respecto al modelo establecido de lo que debería ser una persona humana. La raza no se refiere a los atributos ineludibles de ciertos individuos, es decir, a lo que *son*, sino más bien a lo que *decimos* de ellos gracias a los filtros de interpretación creados por los discursos hegemónicos que surgen de las esferas de poder.

Como afirma la profesora María Eugenia Chaves (2007), la inferioridad atribuida, entre otros aspectos, al color de piel de las poblaciones racializadas, es una invención de los discursos coloniales que sirve, hasta nuestros días, para explicar y administrar las diferencias sociales. La raza es, por lo tanto, una categoría discursiva producto de la mentalidad colonial, creada por relatos



teológicos, filosóficos, científicos, políticos y económicos. Por eso, según Teun Van Dijk (2006), “el prejuicio y la discriminación no son innatos, sino aprendidos, y se aprenden principalmente del discurso público. Este tipo de discurso, como los debates políticos, las noticias y los artículos de opinión, los programas de televisión, libros de texto y trabajos de investigación académica están en gran parte controlados por las élites”.

La inferioridad estructural de las poblaciones indígenas, afrodescendientes y gitanas, construida discursivamente desde el siglo XVI, engendra unas categorías lingüísticas y de pensamiento que se han perpetuado e interiorizado, conformando el sentido común que justifica el orden social que las ubica, en todo sentido, en el último escalón. Esta es, para Bonilla-Silva, la dimensión política del fenómeno racial: aquella que crea las condiciones de aparición de estructuras sociales de explotación y dominación gracias a la representación de las poblaciones inferiorizadas como no-humanas y desprovistas de cultura, definición que favorece las posiciones privilegiadas de los grupos que ejercen el poder. En esas jerarquías sociales creadas discursivamente, las características de las poblaciones racializadas influyen significativamente en sus posibilidades de

movilidad social, en el trato cotidiano en términos de igualdad, y especialmente en el acceso a derechos fundamentales.

Esto permite afirmar que “el racismo es principalmente un sistema de dominación y de desigualdad social [...] La dominación se define como el abuso de poder de un grupo sobre otro, y está representada por dos sistemas interrelacionados de prácticas sociales y sociocognitivas cotidianas, es decir, por varias formas de discriminación, marginación, exclusión o problematización por un lado y por creencias, actitudes e ideologías prejuiciosas y estereotipadas por otro [...] La gente discrimina a los demás porque cree que los otros son de alguna manera inferiores, tienen menos derechos, etc. [...] El discurso es la práctica social que relaciona estos dos campos de racismo” (Van Dijk, 2006, p. 17).

En línea con lo anterior, para Edward Telles y Regina Martínez, sobre la categoría de “raza” se fundan las “sociedades pigmentocráticas”, aquellas en las que el color de piel funciona como un eje central de estratificación social. En su libro “Pigmentocracias. Color, etnicidad y raza en América Latina” (2019), resultado del Proyecto sobre Etnicidad y Raza en América Latina (PERLA), sostienen que en estas sociedades las personas con piel más clara tienden a tener mayores oportunidades económicas, educativas y sociales, mientras que aquellas personas con piel más oscura tienden a tener menos oportunidades en todo nivel. El estudio, que se desarrolló en México, Colombia, Brasil, y Perú, reveló que las jerarquías raciales persisten a pesar de los discursos oficiales de mestizaje e igualdad, y que todavía existe una discriminación sistemática basada en el fenotipo, incluso cuando no se reconoce abiertamente.

Para Bonilla-Silva, el fenómeno racial debe ser comprendido desde una perspectiva estructural, alejándose de enfoques centrados exclusivamente en actitudes individuales o prejuicios. En este sentido, propone el concepto de “sistemas sociales racializados (SSR)”, los cuales describen configuraciones sociales en los que las dimensiones económica, política,

social e ideológica se encuentran parcialmente organizadas en función de la ubicación jerárquica de los sujetos dentro de categorías raciales. Estas categorías no emergen de diferencias biológicas objetivas, sino que son construcciones sociales sustentadas en significados culturales atribuidos a características fenotípicas visibles, tales como el color de piel o los rasgos faciales. Aunque dichas categorías se basan en atributos físicos, su relevancia social no radica en su base biológica, sino en los procesos sociales que les otorgan sentido y función dentro del orden social.

Es importante aclarar que el autor utiliza el concepto de racismo para designar específicamente la dimensión ideológica que sustenta los sistemas sociales racializados (SSR), entendidos como el conjunto de representaciones, creencias y juicios valorativos que legitiman y reproducen jerarquías raciales.

Esta dimensión ideológica proporciona marcos interpretativos que orientan la interacción social entre grupos racializados, funcionando como una racionalización de las desigualdades existentes.

La ideología racial, afirma en “Rethinking Racism” (1997), no es homogénea ni estática, sino que se configura en función de las estructuras sociales y los conflictos específicos que atraviesan a los grupos subordinados. Puede adoptar formas altamente elaboradas, como en el régimen del apartheid implementado en Sudáfrica, o manifestaciones más rudimentarias, como en el sistema esclavista durante el periodo colonial latinoamericano, y expresarse tanto de manera explícita como de manera soterrada. En este sentido, el racismo opera como un conjunto de reglas cognitivas que condicionan la percepción y el trato hacia el individuo racializado. Por ello, sostiene Bonilla-Silva, el racismo no debe entenderse únicamente como un elemento de la “superestructura”, sino como un “mapa organizacional” que configura las acciones de los individuos en la sociedad.

En el mismo libro, el autor enfatiza que la construcción social de la raza no implica que se trate de una ficción sin consecuencias materiales. Por el contrario, una vez que los significados atribuidos a ciertos fenotipos se institucionalizan,

la raza se convierte en una categoría real, socialmente relevante, que estructura tanto las formas de asociación como las identidades colectivas. En línea con esto, Peter Wade (2022) sostiene que “las ideas sobre la raza como concepto y sobre las razas como categorías de personas tienen un impacto real en el mundo, ya que algunas personas creen (erróneamente) que las “razas” existen y actúan en consecuencia (por ejemplo, de manera racista, pero a veces también desde una postura defensiva contra el racismo): la “raza” es una construcción social, pero como tal tiene realidad y poder social” (p. 32).

Paralelamente al trabajo del sociólogo puertorriqueño, numerosos estudios han intentado desentrañar las complejidades del racismo y los efectos que tiene en distintos aspectos de la vida social, muchos de los cuales solo hasta ahora se entienden a la luz de esta forma naturalizada de discriminación. El análisis multinivel del racismo es un enfoque teórico y metodológico multidisciplinar que permite comprender cómo el racismo opera de manera interconectada en distintos niveles de la sociedad. Este enfoque es clave para entender que el racismo no es solo un problema de actitudes individuales, sino un fenómeno complejo que se reproduce en múltiples dimensiones. Los cuatro (4) niveles de aparición del fenómeno son los siguientes:

- Racismo estructural.
- Racismo institucional.
- Racismo interpersonal.
- Racismo internalizado.

Decimos que el racismo es estructural porque es un fenómeno arraigado en lo más profundo de nuestra mentalidad colectiva, fusionado con las estructuras subyacentes de la sociedad, aquellas que el historiador Fernand Braudel (1970) define como de “larga duración”. Es lo que permite que en sociedades profundamente desiguales los derechos fundamentales sean privilegios para ciertas poblaciones, en detrimento de aquellas otras para quienes lo elemental se presenta, generalmente, como una meta inalcanzable. Lo que favorece la perpetuación y difusión de este conjunto de ideas, creencias, sentimientos morales y criterios estéticos, es que se funden con todas las dimensiones de la cultura, razón por la cual pasan

inadvertidas al punto de que la discriminación no es vista como un problema, sino como una forma natural de ordenamiento colectivo.

De esta forma, la validación inconsciente de la inferiorización a determinadas poblaciones condiciona la creación de sistemas normativos, políticas públicas de toda índole, estándares educativos, pautas de comportamiento, creencias compartidas, patrones lingüísticos, entre otros aspectos que generan, permiten y reproducen las desventajas de las poblaciones objeto de esas construcciones discursivas. El racismo es estructural cuando el trato injusto y la opresión sistemática condicionan la identidad colectiva sin que se hagan explícitas o fácilmente identificables sus consecuencias, ni sus fundamentos. Se arraigan de manera integral a las prácticas, las normas y las políticas de una sociedad, favoreciendo a un grupo social en detrimento de otros. Sin embargo, esas desigualdades que perpetúan la discriminación no son pensadas como desventajas producidas por la misma sociedad, sino como manifestaciones ineludibles de la “naturaleza” precarizada de ciertas poblaciones. De ahí su potencia y vigencia en la mentalidad colectiva y en las instituciones.

En “Racism without Racists” (2017), Bonilla-Silva argumenta cómo el racismo sigue operando incluso cuando las personas no se perciben así mismas como racistas, ni reconocen sus expresiones o comportamientos como discriminatorios. Que el racismo pueda persistir incluso en ausencia de individuos abiertamente racistas, revela el carácter estructural y profundamente arraigado del fenómeno. Esta forma contemporánea de “racismo sin racistas” se manifiesta de manera más sutil y se expresa en formas que parecen ser “neutrales” o “no racistas”, pero que de hecho siguen reforzando las jerarquías raciales en sociedades que se consideran “post-raciales”, como los Estados Unidos después del movimiento por los derechos civiles de la década de 1960, o las sociedades latinoamericanas que se asumen “pluriétnicas” desde la década de 1990.

De esta forma, a pesar de la aparente disminución de expresiones explícitas de discriminación racial

en el espacio público, las desigualdades entre grupos poblacionales persisten, y la ideología racial continúa operando de forma eficaz. Bonilla-Silva caracteriza el racismo en Estados Unidos desde la década de 1960 como *color-blind racism* (racismo “daltónico”), una forma de discriminación que se presenta como “no racial”. En esta modalidad las desigualdades raciales no se explican por supuestas inferioridades biológicas o morales, sino por factores aparentemente neutrales, como la falta de preparación académica o laboral, o poca voluntad de integración cultural por parte de inmigrantes latinos en la sociedad norteamericana. En Colombia, por ejemplo, la ley 1482 de 2011 tipifica como delito la discriminación racial pero su existencia no ha implicado una disminución de las brechas sociales que mantienen bajo la línea de pobreza a muchas poblaciones afrodescendientes, situación que se sigue explicando por la presunta “actitud” displicente de estas personas para el “trabajo”. Se trata, en síntesis, de una forma de racismo encubierto, paradójicamente no racial en su formulación, que, al operar de manera abstracta y descontextualizada, puede ser reproducido tanto por personas blancas, como por personas “no-blancas”.

El racismo institucional se refiere a las prácticas y normas internas de una organización, pública o privada, y con independencia de su misionalidad, que fomentan la reproducción de la exclusión de las poblaciones racializadas. En su artículo

“Confronting Institutionalized Racism” (2002), la epidemióloga y activista Camara Phyllis Jones explica que el racismo institucional se refiere a las estructuras, políticas, prácticas y normas sociales que perpetúan la desigualdad racial de manera sistemática, incluso sin intención consciente de discriminar. Este tipo de racismo se manifiesta en el acceso desigual a bienes, servicios y oportunidades, como la educación, la atención médica, la vivienda, la recreación, el empleo formal y, también, el acceso igualitario a la información oficial. Una de sus características fundamentales es que opera de manera silenciosa y normalizada, lo que lo hace menos visible pero más perjudicial que otras formas de racismo.

Jones ha desarrollado un marco conceptual ampliamente reconocido para analizar el racismo, distinguiéndolo en tres niveles interrelacionados: institucional, interpersonal e internalizado. Esta clasificación ha sido adoptada por entidades como la Organización Mundial de la Salud (OMS) para comprender cómo las distintas manifestaciones del racismo se entrelazan y perpetúan desigualdades, especialmente en contextos como el sistema de salud de Estados Unidos, donde las poblaciones afroamericanas enfrentan desventajas persistentes. La propuesta sirve como referencia para evaluar en qué medida el fenómeno se reproduce en la misma proporción en el contexto colombiano.



Para el caso de la producción de estadísticas oficiales, el racismo institucionalizado en Colombia se expresa de forma soterrada tras diversas prácticas normalizadas que afectan, sin pretenderlo conscientemente, el acceso equitativo a derechos y oportunidades para las poblaciones negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Siguiendo los postulados de Jones (2002), se puede afirmar que la exclusión histórica de variables étnico-raciales en los censos del DANE ha contribuido a su invisibilización, limitando el diseño de políticas públicas basadas en evidencia. A esto se suman fallas en los instrumentos de recolección, como formularios no adaptados cultural ni lingüísticamente, lo que refleja una lógica técnica que prioriza el proceso de recolección y análisis, pero ignora la diversidad sociocultural de los contextos en los que se aplica.

La falta de datos confiables impide que estas poblaciones accedan a representación estadística efectiva, perpetuando su exclusión. Aunque ha habido avances significativos, persisten problemas como el subregistro de la discriminación, la escasa desagregación de información étnico-racial y la ausencia de análisis interseccionales. También inciden la capacitación inadecuada a encuestadores y la desigualdad en la asignación de recursos para la implementación del operativo en territorios étnico-raciales. Estas deficiencias responden, en ocasiones, a decisiones técnicas que homogeneizan realidades diversas, sin atender las particularidades territoriales y organizativas de las poblaciones. Como advierte Jones, estas prácticas, bajo una apariencia de neutralidad, reproducen desigualdades estructurales reforzadas por brechas socioeconómicas evidentes en los datos oficiales.

En el texto "Abolition Geography: Essays Towards Liberation" (2022), Ruth Wilson Gilmore analiza el racismo institucional tomando como ejemplo el sistema carcelario norteamericano. Más allá de la evidente desproporción de personas afroamericanas prisionalizadas, muchas de las cuales pierden su libertad por situaciones que

cuando acontecen con personas blancas no tienen el mismo resultado (como la posesión de sustancias psicoactivas), la investigadora analiza cómo el sistema carcelario en Estados Unidos funciona como una infraestructura del "capitalismo racial", perpetuando la opresión de comunidades racialmente minoritizadas, especialmente afroamericanas. A través de una perspectiva geográfica crítica, muestra cómo las prisiones no solo encierran cuerpos, sino que también extraen tiempo y vida de las comunidades, funcionando como una forma de "extractivismo humano" que posterga, en las poblaciones racialmente minoritizadas, el sentido de dominación esclavista.

Para Gilmore, el racismo estructural puede entenderse como un mecanismo sistemático de producción y explotación colectiva "de la vulnerabilidad a la muerte prematura" (2022). Esta definición subraya la dimensión estructural del racismo al situarlo en la intersección entre poder, geografía y marginalidad racializada. Lejos de ser un fenómeno aislado o meramente actitudinal, el racismo estructural se manifiesta como una lógica de organización social profundamente arraigada en las instituciones. Por lo anterior, Gilmore afirma que el racismo institucional es la modalidad en que lo estructural de la discriminación fluye a través de las prácticas y normas específicas de una organización de impacto social.

Este enfoque requiere un análisis multinivel que articule dimensiones económicas, legales, geográficas y sociales. En este marco, las políticas públicas no son neutrales: constituyen instrumentos clave en la reproducción de desigualdades raciales. A través de decisiones que regulan el acceso a derechos fundamentales como la educación, la salud, la recreación, el empleo y la vivienda, entre otras, las políticas públicas configuran escenarios de exclusión que afectan de manera desproporcionada a comunidades racializadas, especialmente negras, latinas y otros grupos subordinados en Estados Unidos, según la autora. En América Latina el mecanismo no es diferente, salvo algunas particularidades.

La institucionalización de estas desigualdades convierte al racismo en una forma de gobernanza. Las políticas de salud, educación, seguridad y urbanismo no solo reflejan sesgos raciales, sino que estructuran la manera en que ciertos cuerpos y territorios son gestionados, vigilados y marginados. Así, el racismo se inscribe en el entramado legal y administrativo que regula la vida cotidiana, operando tanto a través de la violencia directa como mediante mecanismos más sutiles de exclusión y desposesión. Un ejemplo paradigmático de esta dinámica, citado por Gilmore, es el proceso de gentrificación en distintas ciudades norteamericanas, cuyas consecuencias recaen de forma desproporcionada sobre comunidades afroamericanas. Este fenómeno no solo transforma el paisaje urbano, sino que desplaza a poblaciones históricamente marginadas, consolidando patrones de segregación socioespacial con sus consecuentes impactos económicos.

En Colombia, el Centro de investigación DeJusticia publicó una investigación titulada “Requisas, ¿a discreción? Una tensión entre seguridad e intimidad” (2015), en la que analiza los perfilamientos de miembros de la Policía nacional a individuos pertenecientes a grupos que se supone deben ser controlados con mayor reiteración y eficacia que los demás. Estas prácticas afectan sensiblemente a jóvenes afrocolombianos, en relación inversamente proporcional a la presencia de personas afrodescendientes en esferas de poder institucional.

ILEX Acción Jurídica también ha concentrado su atención en este fenómeno, y lo ha documentado en diferentes publicaciones entre las que se encuentran: “Abuso policial y discriminación racial hacia afrodescendientes: estudio de caso en las localidades de Usme y Kennedy de Bogotá” (2022), “¿Qué hacer en caso de abuso policial contra personas afrocolombianas? Segunda edición (2022) y en “Silencio e impunidad: racismo sistémico y violencia policial contra personas afrodescendientes en Colombia” (2022).

En la misma línea, el filósofo sudafricano David Theo Goldberg sostiene que, aunque una de las formas de expresión del racismo son los prejuicios individuales, lo corrosivo del fenómeno consiste en su fusión integral con las instituciones y las prácticas sociales. En su libro “The racial state” (2022), argumenta que el racismo es una construcción histórica y política que se configura, se legitima y se reproduce a través de mecanismos de gobernanza, es decir, de relaciones de poder y control social que solo pueden tener impacto social cuando son agenciadas institucionalmente. En su análisis, Goldberg sostiene que el racismo es una construcción histórica y política que se configura y se reproduce a través de relaciones de poder y control social, diseminado institucionalmente por “formas sociales normalizadas”. Los efectos de estos mecanismos de control se traducen en la fundamentación simbólica y normativa de las relaciones de subordinación y dominación, legitimándolas en la mentalidad colectiva, con la consecuente división de población entre quienes se benefician de las formas normalizadas, el *nosotros* que sintetiza a la mayoría dominante, y el *ellos* que sintetiza a los *otros* racialmente minoritizados.

El racismo no es una simple actitud individual aislada, una forma de animadversión personal ante las diferencias con los otros, sino una ideología estructural que organiza las sociedades a través de categorías que segregan y marginan. En relación con los demás autores, Goldberg explica que el racismo echa raíces en las estrategias de dominación colonial, las jerarquías de poder impuestas por la esclavitud y el imperialismo expansionista, y se ha institucionalizado en diversas formas de control social en todo el mundo, sin distinción cultural o política. Por ello el racismo debe entenderse como un elemento constitutivo de la gobernanza moderna y las políticas estatales de corte liberal (muy a pesar de que sus principios fundacionales pregonen lo contrario). A lo largo de la historia oficial del mundo occidental, desde la esclavitud hasta la colonización, y desde allí hasta el sistema actual de vigilancia y control agenciado por la tecnología, el racismo ha sido utilizado como

una herramienta para organizar las relaciones de poder. Esto se refleja en la manera en que las instituciones políticas, económicas y culturales organizan la vida social de tal manera que los grupos dominantes, asumidos como racialmente superiores, se benefician en términos de derechos, recursos y oportunidades, en detrimento de los grupos racializados, considerados minoritarios. Goldberg (2022) subraya que las prácticas de exclusión y subordinación afectan tanto a las personas racializadas, como a las estructuras mismas de la sociedad. El racismo no solo excluye a las personas “de color” de los beneficios de la ciudadanía plena, sino que también establece barreras sociales, económicas y políticas que las relegan a una posición de inferioridad. Por eso afirma que el racismo opera tanto a nivel “micro” (en las interacciones diarias) como a nivel “macro” (en las políticas públicas y las estructuras sociales). En este sentido, las políticas públicas son tanto el reflejo como el motor de estas dinámicas de exclusión racializada. El problema de su institucionalización es que va evolucionando paralelamente con las dinámicas organizativas, encontrando nuevas formas de enmascarar la dominación y la segregación de los individuos racialmente minoritizados.

Camara Phyllis Jones (2002) subraya la importancia de diferenciar entre el racismo interpersonal, expresado a través de prejuicios y estereotipos individuales basados en características fenotípicas, y el racismo estructural, que opera de manera camuflada en las dinámicas de poder que organizan la sociedad. Su carácter sistémico lo hace menos visible, pero más determinante en la configuración de oportunidades y resultados sociales. Desde esta perspectiva, si bien la discriminación interpersonal puede generar efectos psicológicos inmediatos como la tristeza, el estrés o la ansiedad, es el racismo estructural el que configura las condiciones materiales de vida, limitando el acceso a derechos fundamentales como la salud, la educación, la vivienda y el empleo. Esta forma de racismo institucionalizado no solo restringe oportunidades, sino que también consolida la

exclusión social a largo plazo, impidiendo su contención o cuestionamiento.

Para Jones, cualquier intento serio de alcanzar la equidad racial debe ir más allá de la corrección de actitudes individuales o de reformas superficiales. Se requiere una transformación profunda de las estructuras institucionales que sostienen las desigualdades. Esto implica revisar críticamente las políticas públicas, rediseñar los sistemas de distribución de recursos, los mecanismos de medición poblacional del Estado, entre otros, y garantizar que las intervenciones aborden las raíces estructurales del problema, no solo sus síntomas visibles. En esta medida una revisión crítica de los procesos de invisibilidad estadística de la población afrocolombiana puede ser analizada bajo el filtro de estos conceptos, develando los mecanismos de reproducción del racismo institucional y, por lo mismo, encontrando alternativas de resolución que impidan que la situación aparezca en futuras operaciones.

4.2

Transición demográfica racial en la población afrodescendiente

El desarrollo teórico expuesto hasta el momento permitió tener una comprensión al tiempo abarcadora y precisa de las formas en que los distintos niveles de racismo interactúan entre sí para configurar fenómenos como el de la invisibilidad estadística de la población afrodescendiente. Teniendo como base estas comprensiones, el estudio se propuso materializar la operación del fenómeno de la captación de la población afrodescendiente en los censos a través de la teoría de la Transición Demográfica Racial (en adelante, TDR) (Zuberi, 2014).

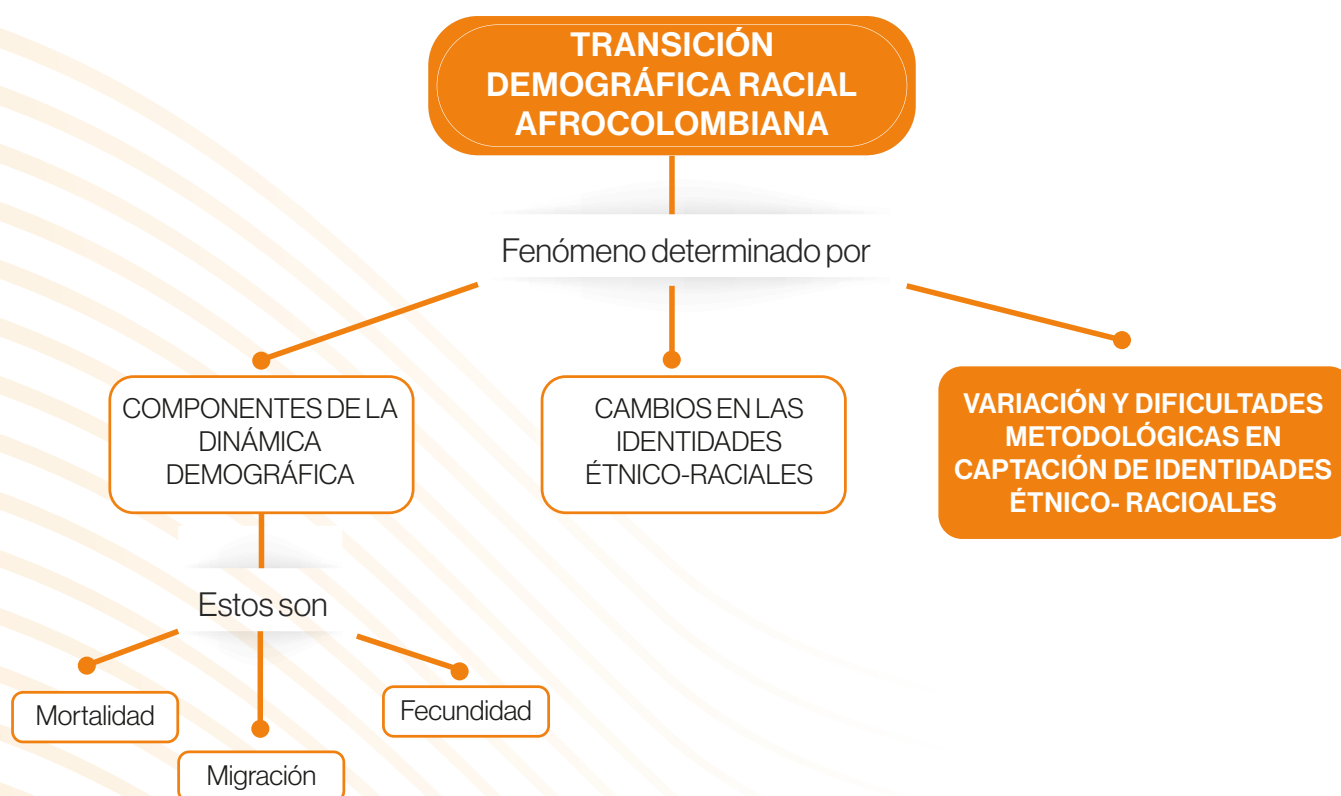
Según Tukufu Zuberi (2014), la “transición demográfica racial” abarca el cambio global en

la composición racial y las identidades étnico-raciales. Esta transición se comprende a través de cuatro factores clave:

1. El crecimiento natural de grupos poblacionales etnizados/racializados.
2. Flujos migratorios.
3. La dinámica de producción y reproducción de identidades étnico-raciales.
4. Las variaciones y dificultades metodológicas en la captura y definición de identidades étnico-raciales en estadísticas oficiales.

La Figura 6 ilustra la adaptación del enfoque esbozado por Urrego relacionado con el mapa conceptual de los componentes de esta transición demográfica racial, enfocado en la población afrodescendiente.

Figura 6. Mapa conceptual de los componentes de la transición demográfica racial afrocolombiana.



Fuente: Adaptado de Urrego (2019)

En el contexto de la modernidad/colonialidad, los conceptos de raza y etnicidad están interrelacionados y tienen significados entrelazados. Según Tukufu Zuberi (2014), “raza” no se limita a características genéticas o color de piel, sino que es una construcción social que estratifica la población basada en supuestos sobre características físicas. La noción de “raza”, entendida como una construcción estructural derivada del colonialismo, ha sido ampliamente discutida por autores como Césaire (2006) y Fanon (2009), quienes evidencian su influencia en las relaciones sociales e institucionales. En América Latina y el Caribe, esta construcción se tradujo en jerarquías raciales impuestas durante la colonización, donde categorías como “indio” y “negro” homogenizaron identidades y establecieron escalas de humanidad que todavía se mantienen.

Tras la Segunda Guerra Mundial, el término “etnicidad” emergió como una alternativa a la desacreditada idea de raza, incorporando dimensiones culturales y sociales desde enfoques como el primordialismo y el constructivismo. No obstante, estas categorías también han sido instrumentalizadas para perpetuar la subordinación cultural. En este contexto, Quijano (2000) plantea que las clasificaciones coloniales generan procesos de subjetivación y lucha, donde las memorias colectivas se articulan con experiencias materiales. Esta dinámica se refleja en fenómenos como la transición demográfica racial afrocolombiana, que evidencia transformaciones en la autodefinición étnico-racial.

De acuerdo con lo anterior, la literatura señala de manera contundente que la discusión sobre la construcción y transición identitaria de la población afrodescendiente no se puede dar al margen de la revisión de los procesos políticos y estructurales que, dependiendo de su origen, pueden resistir o perpetuar prácticas racistas. En otras palabras, se afirma que el fenómeno de la transición identitaria no es solo un proceso de elección personal de la enunciación, sino que, al contrario, está en tensión y diálogo permanente con las estructuras de poder e institucionales que

pueden incrementar o, en la mayoría de los casos, reducir las posibilidades de la consolidación libre y autónoma de las identidades afrodescendientes.

A nivel analítico, esta claridad conceptual es clave para poder actualizar las conclusiones que se han dado en versiones previas de este estudio sobre la variación en la captación de la población afrodescendiente en los censos. En ese sentido, y como se verá en los apartados de metodología y de resultados, se abordaron las dimensiones de la TDR referidas a los componentes demográficos y de transición identitaria con el sentido lógico de evaluar su peso real en la captación, para poder así derivar el análisis en la cuarta dimensión sobre las variaciones y dificultades metodológicas que, teniendo como contrapunto permanente los conceptos de racismo estructural e institucional, compone la base argumentativa de la presente versión del estudio.

Dicho lo anterior, se optó por ampliar la dimensión de las variaciones metodológicas hacia la del diseño e implementación de los censos, que recoge tanto aspectos metodológicos como operativos en todas sus fases. En ese sentido, es necesario incluir dos últimos conceptos para poder seguir de manera rigurosa la revisión de los operativos censales y su relación con la captación de la población afrodescendiente: rastreo de procesos y error censal.

4.3

Rastreo de Procesos (Process Tracing) y Error Censal

Por un lado, se adaptó la metodología de rastreo de procesos (Bril Mascarenhas, Maillet y Mayaux, 2017) que permite explorar relaciones causales complejas a través de la identificación de secuencias de hechos, mecanismos explicativos y evidencia empírica, combinando razonamientos inductivos y deductivos. Es importante aclarar que se habla de adaptación en tanto la evidencia disponible no permitió construir las cadenas causales completas, pero si reconstruir de manera precisa el proceso mediante el operativo censal devino en el subregistro de la población afrodescendiente.

De otro lado, frente al concepto de error censal, hay que empezar diciendo que los censos nacionales se materializan en un conjunto de procesos que abarcan la fase pre-operativa, el operativo de recolección, y las actividades posteriores al operativo. Su desarrollo implica elaborar el diseño de estos procesos, e implementarlos en distintos momentos del calendario censal.

La implementación del censo está sujeta a distintos grados de incertidumbre, según las circunstancias del contexto territorial y poblacional en cada lugar donde se desarrolla, así como al devenir concreto de su implementación. Como lo menciona Naciones Unidas en sus “Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación (Revisión 2)”, “es un principio universalmente aceptado que un censo de población no es perfecto y que en todas las etapas de la operación pueden producirse errores”. (Naciones Unidas, 2010. p. 91). Los errores censales se refieren a las situaciones que generan fallas o inexactitudes en la información recolectada en un censo, ya sea porque no se logró captar a la totalidad de la población objetivo, o porque parte de la información recogida sobre las unidades de observación (viviendas, hogares o personas) no es correcta. Conocer los errores que ocurrieron durante el desarrollo de los censos ayuda a comprender también sus

resultados, y para este caso particular, a explicar las dificultades en captación de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera.

Existen dos tipos de error censal: i) los errores de cobertura (denominada comúnmente como omisión censal), y ii) los errores de contenido. Naciones Unidas los define así:

“Los errores de cobertura son los que se producen en el empadronamiento por la omisión o duplicación de personas o unidades de habitación. Errores de cobertura son, entre otros, unos mapas incompletos o incorrectos, el hecho de que los empadronadores no hayan visitado todas las unidades de las zonas asignadas, la duplicación en el recuento, la existencia de personas que por un motivo u otro no se dejan empadronar, el tratamiento equivocado de ciertas categorías de personas, como visitantes o extranjeros no residentes, y la pérdida o la destrucción de documentos censales después del empadronamiento. Los errores de contenido son los provocados por errores de comunicación y registro de las características detalladas de las personas, los hogares y las unidades de vivienda. Los errores de contenido se producen por equivocaciones del empadronador al formular las preguntas del censo, la incapacidad de responder a los malentendidos por parte de los declarantes, el suministro deliberado de información incorrecta, los errores debidos a la cumplimentación del cuestionario por terceros, y los errores de codificación o asiento de datos, entre otras razones. (Ibidem)”

Ambos tipos de errores representan un riesgo en la captación de la población afrodescendiente, teniendo en cuenta que i) en la población omitida por errores de cobertura probablemente hayan personas afrodescendientes que no quedaron representadas en la información recolectada; así mismo, ii) dentro de la población efectivamente censada pudieron presentarse fallas en la realización de la pregunta de pertenencia étnico-racial (por errores de contenido), que es la que permite identificar si una persona se autorreconoce como negra, afrocolombiana, raizal o palenquera.

En la siguiente tabla se recogen los conceptos teóricos utilizados en el presente estudio, y en qué momentos de su desarrollo son aplicados.

Tabla 4. Conceptos del marco teórico y su vínculo con los resultados de la investigación.

Conceptos generales	Conceptos específicos	Vínculo con los resultados
Racismo	Racismo estructural	Marco teórico transversal al análisis sobre las causas asociadas los procesos censales, y a las dificultades del autorreconocimiento en contextos de racismo.
	Racismo institucional	
	Discriminación racial	
Transición demográfica racial	Fecundidad	Generación de escenarios de crecimiento intercensal de la población afrodescendiente
	Mortalidad	
	Migración	Análisis del fenómeno, ausencia de evidencia suficiente a nivel nacional, y falta de poder explicativo sobre el comportamiento de los datos censales.
	Cambios en las identidades étnico-raciales	
Process Tracing (Rastreo del proceso)	Mecanismo causal	Análisis sobre las cadenas de eventos asociados a procesos censales, que devinieron en errores de cobertura o de contenido con impacto negativo en la captación de la población afrodescendiente
Error censal	Error de cobertura	

Fuente: elaboración propia



05

Metodología

El estudio de las causas de la variación en la captación de la población afrodescendiente en los censos nacionales de población y vivienda requirió de una discusión amplia sobre su metodología. Como se expuso en el marco teórico, las diversas expresiones de racismo tienen lugar en dimensiones en las que este se asume – equivocadamente - como ausente en las decisiones y prácticas institucionales. Esta asunción mimetiza las expresiones de racismo como parte del conjunto general de situaciones que pueden afectar una operación estadística, sin reparar en los impactos específicos para la población afrodescendiente.

Es por esta razón que, aunque los resultados del CNPV de 2018 fueron claros en su subregistro, rastrear el camino de las situaciones y decisiones que impactaron la captación de la población afrodescendiente necesitó de una aproximación metodológica que permitiera, por un lado, cuestionar y superar barreras explicativas con el objetivo de evitar homogenizar los riesgos de subregistro para toda la ciudadanía y, por otro lado, descubrir los mecanismos causales por medio de los cuales se afectó el conteo de una población en específico y no de otras.

En este sentido, gracias a las recomendaciones allegadas por las organizaciones accionantes y al trabajo conjunto con el equipo del DANE, se logró consolidar una nueva aproximación metodológica que fortaleciera el análisis de causas en contraste con versiones anteriores del estudio. Para la presente versión del estudio, la metodología se estructuró teniendo como base las tres preguntas de investigación señaladas anteriormente, a saber:

- ¿Explican los factores demográficos de manera suficiente las variaciones en el tamaño de la población afrodescendiente en los censos de 1992, 2005 y 2018?

- ¿Cómo se relacionan los procesos de afirmación o negación de las identidades afrodescendientes con las variaciones en la captación de esta población en las estadísticas oficiales?

- ¿Cómo el diseño e implementación de los censos se relaciona con la variación y las dificultades en la captación de la población afrodescendiente?

Cada pregunta de investigación se desarrolló a través de metodologías implementadas en versiones anteriores del estudio, así como mediante innovaciones metodológicas para la versión 12. Para la pregunta por los factores demográficos, se mantuvo el desarrollo del método de componentes demográficos como ejercicio de contraste.

Por su parte, la pregunta por las transiciones identitarias de la población afrodescendiente se discutió en las mesas de trabajo con las organizaciones accionantes, participantes de grupos focales y la PGN, llegando al acuerdo de no tener la información suficiente para entender este fenómeno como causa de la disminución de la población afrodescendiente; no obstante, se discutieron aspectos metodológicos que se exponen en este apartado más adelante.

Finalmente, la mayor innovación metodológica se dio en función de la pregunta por el impacto que tuvo el diseño y la implementación del CNPV de 2018 en el subregistro de la población afrodescendiente. Teniendo como base la recomendación allegada por las organizaciones accionantes que señalaba la importancia de fortalecer el análisis de los métodos cualitativos, la propuesta del equipo se orientó a expandirlo hacia un instrumento propio de análisis que rastreara los mecanismos causales con base en tres tipos de fuentes: los resultados de los métodos cualitativos ya implementados, evidencias documentales, e indicadores cuantitativos. Este instrumento será detallado más adelante.

En la siguiente tabla se ofrece un resumen del diseño metodológico que será detallado en las próximas páginas.

Tabla 5. Resumen diseño metodológico versión 12

Preguntas de investigación	Métodos	Instrumentos/herramientas de análisis
1.Aspectos demográficos	Componentes demográficos	Proyección
Transición demográfica racial	Análisis mecanismos causales	Estructura
		Sistematización y análisis
		Instrumentos cualitativos
	Análisis omisión	Distribución de la población omitida por área de residencia. Porcentaje de omisión censal por municipio. Población afrodescendiente censada. Todo para 2005 y 2018.
	Exploraciones cuantitativas complementarias	Tasa de homicidios municipal. Marcos cartográficos. Proporción de viviendas ocupadas con personas ausentes y el rechazo mismo del operativo en cada municipio.

Fuente: elaboración propia

Finalmente, es importante mencionar que la metodología del estudio estuvo regida por los principios de la Investigación Acción Participativa (IAP, en adelante). Arango (1995) afirma que este tipo de investigación es un proceso de investigación-acción, que se caracteriza por un procedimiento metodológico sistemático establecido de acuerdo con una estrategia de acción definida que involucra a las personas en la producción colectiva de los conocimientos. El mayor referente de esta metodología es Orlando Fals Borda (1988), quien la describe como “un proceso que combina la investigación científica y la acción política” (Borda, 1988 p. 74). La IAP permite cualificar y legitimar el saber popular frente al saber dominante. Asimismo, favorece el desarrollo de la conciencia social, ideológica y política de la comunidad, y el desarrollo de la autonomía, la capacidad de conocimiento y de gestión y de auto organización de las poblaciones. La aplicación de esta metodología permite la producción de conocimientos con utilidad social que aporten a la identificación de las causas de las dificultades de la captación, y nuevas estrategias de captación que permitan aumentar la visibilidad estadística de estas poblaciones.

Para alcanzar los objetivos y responder adecuadamente las preguntas de investigación, se planteó un proceso metodológico mixto.

Este proceso se consolidó en consenso con las organizaciones accionantes de la Sentencia T-276 de 2022, a través de eventos de interlocución y diálogo de saberes en los que, además de las organizaciones, participaron el DANE, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio del Interior y miembros de la academia. Es importante anotar que la metodología participativa implicó un proceso de revisión y ajustes a través de sesiones tipo seminario, en el que se recibieron sugerencias, críticas y comentarios por parte las organizaciones accionantes, participantes de los grupos focales, la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio del Interior.

También se debe advertir que en estos espacios se acordó que el presente análisis no busca generar un modelo matemático o estadístico de la causalidad que identifique cuantitativamente el aporte de cada una de las causas a la variación en la captación de la población afrodescendiente. En su lugar, se optó por un enfoque que priorizara el estudio detallado de los procesos mediante los cuales operaron los mecanismos causales que llevaron al subregistro de la población afrodescendiente.

5.1

Diseño metodológico para la consideración de los factores demográficos en la variación de la captación de la población afrodescendiente en los censos nacionales

El modelo utilizado para analizar la dinámica demográfica de la población afrodescendiente fue el método de componentes demográficos. Dicho modelo trata de analizar la manera como cambia el volumen de una población teniendo en cuenta la manera como se reproducen, cambian de residencia o fallecen los individuos pertenecientes a la población de estudio, por lo cual se examinan los componentes del cambio demográfico (mortalidad, fecundidad y migraciones) y su impacto sobre el cambio en el volumen poblacional, y la estructura de la población por edad y sexo (Lutz, 2021). Dicho de

otra manera, la ventaja de utilizar la perspectiva demográfica es que tiene fundamentos biológicos y no solo sociales, al analizar la forma en que se reproducen poblaciones humanas.

Dado que parte del cuerpo teórico que se está utilizando en el desarrollo de este estudio es la transición demográfica racial, entonces la decisión metodológica más consistente es utilizar un método que sea coherente con dicha formulación, por lo que la elección natural es tomar el método de componentes demográficos. Asimismo, cabe destacar que el método de

análisis demográfico para estimar y analizar los diferenciales en la omisión censal es utilizado en Estados Unidos desde 1950, donde se ha estimado un mayor nivel de este indicador en la población negra respecto a los blancos no hispanos (O'Hare, 2019); además de que el nivel de omisión para la población negra aumentó entre 2010 y 2020 (National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, 2023).

El análisis demográfico parte del modelo de la ecuación compensadora, que define el cambio poblacional entre dos momentos puede ser expresado de la siguiente manera:

$$P(T)=P(0)+N(0,T)-D(0,T)+I(0,T)-E(0,T)$$

Donde:

$P(T)$ es el número de personas en la población en el momento T .
 $P(0)$ es el número de personas en la población en el momento 0 .
 $N(0,T)$ es el número de nacimientos en la población entre los tiempos 0 y T .
 $D(0,T)$ es el número de defunciones en la población entre los tiempos 0 y T .
 $I(0,T)$ es el número de inmigrantes entre los tiempos 0 y T .
 $E(0,T)$ es el número de emigrantes entre los tiempos 0 y T .

El punto de partida para la elaboración de proyecciones poblacionales es la comprensión de los fenómenos asociados al cambio en el volumen poblacional. En otras palabras, hay que avanzar en el conocimiento de las dinámicas locales de la fecundidad, la mortalidad y las migraciones. Así mismo, es clave la identificación de los factores determinantes de los cambios en los componentes demográficos. El proceso implica la elaboración de cálculos para proyectar la población por edad y sexo un paso adelante, y esta operación es desarrollada de manera iterativa hasta que se llegue al año correspondiente al horizonte de predicción (O'Neill y colaboradores, 2001). Para más información sobre temas relacionados

con estimaciones y proyecciones demográficas se pueden consultar los textos "A practitioner's guide to state and local population projections", de Smith, S. K., Tayman, J., & Swanson, D. A. (2013) y "Demographic Methods" de Hinde, A. (2014).

Adicionalmente, la implementación de la metodología de componentes demográficos utilizada en este estudio tuvo también el propósito de responder a la pregunta de investigación que indaga por la suficiencia de los factores demográficos para explicar la variación en la captación de la población afrodescendiente en el CNVP 2018. Para lograr esto, la metodología se enmarcó en el análisis contrafactual pues, a partir de la información disponible, estableció un conjunto de escenarios alternativos para el cambio poblacional, que pueden ser contrastados con el dato observado en 2018. Así, se podrá determinar una medida de la diferencia o impacto de la omisión de la población afrodescendiente. Este tipo de enfoque también ha sido utilizado en otros contextos por investigadores como Murphy (2020).

El método de proyección de componentes consta básicamente de cinco pasos esenciales: 1) evaluación de los datos actuales por sexo y edad; 2) ajuste y conciliación de la población base; 3) formulación de hipótesis generales sobre el comportamiento futuro de los componentes demográficos; 4) proyección de la población; y 5) Análisis de los resultados (Rincón, 1984).

Un primer punto importante para implementar el método de componentes demográficos fue el establecimiento de una población de partida. Después del análisis de la calidad de la información, se tomó la decisión metodológica de tomar la población afrodescendiente del censo 2005 corregida para tener en cuenta los efectos diferenciales de omisión por edad y sexo, en particular en las primeras edades, al igual que se plantea en la población general. Esto también resultó importante para garantizar la consistencia entre la población de partida ajustada y los indicadores de fecundidad de la población afrodescendiente.

Las tendencias de la fecundidad fueron estimadas a partir de la información del registro de nacimientos hasta el año 2021 y una proyección de corto plazo para los años 2022 y 2023. De manera análoga, las proyecciones de la mortalidad se basaron en la información aportada por la pregunta sobre defunciones en el hogar de los censos 2005 y 2018, y el registro de defunciones de 2005 a 2021. Finalmente, el componente de migración internacional tuvo como base la pregunta censal sobre lugar de residencia cinco años atrás del censo y estimaciones previas de los saldos migratorios internacionales.

Por otra parte, en relación con la migración internacional de población afrodescendiente se pudo identificar que la inmigración tiende a tener información de mejor calidad y consistencia que la emigración internacional, pues la primera se obtiene de fuentes censales del país mientras que la otra requiere de la información actualizada y armonizada de los países destino de los migrantes afrocolombianos. Mientras que, en el

caso de la mortalidad, las principales dificultades que se pueden identificar están relacionadas con la posible clasificación errónea de la etnia a los fallecidos. En suma, estos elementos requieren de una mayor investigación para la mejora de la calidad de estimaciones y proyecciones de población de grupos étnico-raciales.

En el marco de este ejercicio se asumió que los hijos de madres afrodescendientes asumían su misma identidad étnica. En el caso de la emigración internacional, se tomó como base ejercicios previos desarrollados por el equipo del DANE, que incorporan información de censos y registros varios. Por último, en el caso de la mortalidad fue necesario la corrección del patrón por edades de la población afrodescendiente, tomando como población estándar de comparación el patrón ajustado a nivel nacional para guardar consistencia con los datos del ejercicio de proyecciones nacionales vigente en el sitio web del DANE.

5.2

Consideraciones teóricas y metodológicas para el abordaje de la relación entre las transiciones identitarias de la población afrodescendiente y el impacto en su captación en los censos nacionales

Las transiciones identitarias en población negra y afrodescendiente en Latinoamérica y Colombia son un campo muy nutrido y diverso de estudio que ha sido abordado desde distintas disciplinas como la antropología, la sociología, la historia y los estudios culturales, principalmente. Para latinoamérica es importante retomar en este asunto autoras como Tania Katheri Hernández, Marcia Lima y Nilma Lino Gomes.

Tania K. Hernández (2013) señala cómo el racismo estructural y cotidiano influye directamente en las transiciones identitarias de las poblaciones afrodescendientes en la región. Examina cómo, aunque los discursos oficiales de mestizaje han promovido una aparente igualdad racial, en la práctica han contribuido a la invisibilización de las personas negras y a la negación de sus identidades. Argumenta que

el mestizaje ha funcionado como una ideología que impide la afirmación identitaria negra, ya que en la práctica ejerce una presión por encajar en una identidad nacional, lo que ha llevado a que muchas personas afrodescendientes no se identifiquen como tales, o lo hagan solo en ciertos contextos. Esto evidencia que la identidad racial no es estática sino fluida, y muchas veces se encuentra determinada por la búsqueda de aceptación social o por el deseo de escapar de la estigmatización racial.

Marcia Lima (2010), ha posado su mirada en las políticas de acción afirmativa en Brasil, las cuales han influido en un proceso de afirmación racial en sectores de la población que antes se identificaban como “pardos” o “morenos”. Encuentra que la identidad racial en Brasil es situacional y cambiante, en función de las

oportunidades, las políticas, la región y el acceso a derechos, y esto se evidencia en el incremento de la población que se autorreconoció en el último censo de población, lo que guarda una relación directa con una “mayor conciencia racial”, que fue promovida por la existencia de políticas públicas diferenciadas para esta población y el trabajo desarrollado por los movimientos sociales. Es así como concluye que la autoidentificación es una acción política.

Nilma Lino Gomes es también una voz autorizada en el tema, debido a su trabajo investigativo en educación, antropología y políticas públicas en Brasil. Ha profundizado en cuestiones de identidad, racismo institucional, acción afirmativa y pedagogía emancipadora. En cuanto a las transiciones identitarias, propone que el reconocimiento étnico es un proceso pedagógico que desafía siglos de colonialidad y exclusión. Lino (2003) afirma que “Ser negro es una construcción identitaria que se hace en la resistencia, en el enfrentamiento al racismo y en la valorización de las raíces africanas”. Así, sostiene que el proceso de construcción identitaria está atravesado por experiencias emocionales, políticas y colectivas, lejos de ser tan solo una “esencia”.

Para el caso colombiano, algunos de los estudios más importantes al respecto son los de Arturo Escobar, Odile Hoffman, Eduardo Restrepo, Javier Sáez, Carlos Viáfara y Aurora Vergara. Las y los autores señalan distintos factores que pueden influir en los procesos de cambio identitario, e incluso entre las temáticas que abordan se pueden encontrar puntos de encuentro que aportan a la multicausalidad de este fenómeno.

Para Arturo Escobar (2008), los principales factores de cambio identitario se relacionan con las luchas territoriales y, en la tarea que ha asumido muchas comunidades por defender el territorio, la identidad se termina redefiniendo, en el caso de las poblaciones afrodescendientes, no solo como étnica, sino también como una identidad política. De estos procesos acaece un cambio que llama el surgimiento de ontologías

relacionales, donde se pasa de una identidad basada únicamente en la idea de “raza” a una basada en la relación con el territorio, la memoria y la naturaleza⁵.

Por su parte, Odile Hoffmann (2014) pone en el centro de la discusión la relación de las personas con el territorio habitado, los hechos que influyen en que este cambie constantemente y que con ello se reconfiguren las identidades: factores como la violencia que genera desplazamiento forzado, con su consecuente tránsito entre lo rural y lo urbano, o entre la costa y el interior, generan movimientos que resultan en la reconfiguración de las identidades étnico-raciales⁶. En este punto Hoffmann coincide con Aurora Vergara (2020) quien en su estudio sobre trayectorias identitarias señala los procesos de migración interna y externa como un factor clave en las transformaciones en la forma de “ser afro” en nuevos contextos urbanos o transnacionales⁷.

En su indagación por las Políticas de la diferencia y la etnización de la negritud en Colombia, Eduardo Restrepo evidencia como la “etnización de lo negro” ha sido un proceso en el cual la identidad de las personas y las comunidades afrodescendientes se transforma al institucionalizarse como “grupo étnico” ante el Estado. Esta circunstancia a su vez aparece en una época en la que proliferan los discursos del multiculturalismo neoliberal, que han permitido la existencia de nuevas formas de visibilización para estas poblaciones, a la vez que han generado tensiones internas entre las mismas.

Asimismo, mediante una postura crítica ante la emergencia de estos discursos identitarios, Restrepo ha señalado cómo en las relaciones con ONG´s, academia y organizaciones de cooperación internacional, los discursos identitarios étnicos se moldean y cómo éstos en ocasiones son instrumentalizados. Por lo tanto, una conclusión de los estudios de Restrepo se puede resumir en que la identidad es performativa, esta se vuelve estratégica, móvil y es negociada en distintos contextos⁸.

5 Arturo Escobar (2008). Territorios de diferencia: la ontología política de los “derechos al territorio”

6 Odile Hoffmann (2014). Cartografías sociales, identidades afrodescendientes y territorio en Colombia.

7 Aurora Vergara Figueroa (2020). Afrodescendientes en las Américas: trayectorias sociales e identitarias.

8 Eduardo Restrepo (2004). Políticas de la diferencia y la etnización de la negritud en Colombia.

En este punto existe un encuentro con lo planteado por Arturo Escobar (2008), en el asunto de cómo interactúan las identidades étnico-raciales con el Estado y el discurso del multiculturalismo. La creación de la Ley 70 de 1993 y sus desarrollos normativos introdujeron categorías legales como la de “comunidad negra” o “consejo comunitario” que influyeron en cómo se entiende y se declara la identidad. Así, por vía de los procesos organizativos afrocolombianos a la luz de la legislación, se configura un activismo étnico-político que genera una identidad colectiva más explícita y estratégica en torno de hacer efectivo el nuevo acceso a derechos.

El profesor Carlos Viáfara ha estudiado las transformaciones en la autodefinición de la población afrocolombiana, especialmente a partir de los censos de 1993 y 2005. De acuerdo con su estudio, el reconocimiento étnico ha sido un proceso tensionado por factores sociales, políticos y raciales. En el texto “Afro-reparaciones: Memorias de la Esclavitud y Justicia Reparativa para negros, afrocolombianos y raizales” (2007), editado por Claudia Mosquera y Luiz Claudio, se encuentra un ensayo del grupo CIDSE-IRD (Barbary, Ramírez, Urrea y Viáfara) que evalúa las discrepancias en las cifras censales de población afrocolombiana y reflexiona sobre los retos del autorreconocimiento étnico. Allí se analiza que a diferencia del Censo 1993, que reportó alrededor de 500.000 personas autorreconocidas como afrodescendientes, otras investigaciones estimaban números mucho más altos, especulando sobre los 7 millones. Esto indica que buena parte de las personas afrocolombianas no se autoidentifican como tales, fenómeno que Viáfara analizó como parte de una transición identitaria “incompleta o conflictiva”, mediada por estigma, desconocimiento de derechos o construcciones socioculturales: “Existe una franja importante de afrocolombianos que no se autorreconocen como tales, debido a los prejuicios sociales, el miedo al estigma o la falta de conocimiento de los derechos colectivos”.

Otros autores como Javier Saenz Obregón (2011) introducen al tema de la transición en contextos institucionales en donde, por medio de la socialización, las identidades pueden verse exaltadas o silenciadas. La escuela como espacio fundamental de socialización, constituye un ámbito definitorio de cómo las identidades étnicas pueden en ocasiones verse amenazadas por efecto de la discriminación y el racismo, o si por el contrario estas tienen agencia cuando se incluye en el currículo memorias colectivas afro que tienen el poder de transformar la autoimagen y el sentido de pertenencia de los estudiantes de poblaciones étnico-raciales. Muestra cómo en las instituciones educativas surge un conflicto entre una identidad impuesta y otra identidad vivida, ya que en la escuela se ha promovido una idea de nación, y por tanto una identidad homogénea que contrasta y muchas veces silencia la existencia de otras historias y cosmovisiones, lo que deja en un lugar de olvido la posibilidad de existencia de una identidad afro⁹.

Para Aurora Vergara (2020), los factores del cambio más influyentes se relacionan con la movilidad social cuyo vehículo en muchos casos es el acceso a la educación superior. Evidencia cómo el acceso a estos espacios transforma la autopercepción identitaria donde puede emerger una negritud intelectual y política. Muestra cómo las lecturas decoloniales que contraponen la memoria histórica de la esclavización con una perspectiva constructivista de agencia histórica devienen en nuevas narrativas de orgullo afro que en algunos casos logran reconfiguran la historia y la identidad.

También indaga en las experiencias interseccionales que involucran la pertenencia a grupos de personas diferenciados por género, clase u orientación sexual, y a partir de ello muestra cómo la identidad afrodescendiente no es en ningún caso homogénea, sino múltiple y contextual. Finalmente, existen otros campos donde opera la transición identitaria que han sido mucho menos explorados; sin embargo, Vergara (2020) lo aborda directamente: el cuerpo

9 Javier Sáenz Obregón (2011). La escuela como territorio de lucha simbólica: memorias, negritudes y educación.

negro como espacio de transformación identitaria, especialmente en mujeres, jóvenes y comunidades LGBTI afrodescendientes.

En conclusión, las identidades afrocolombianas son dinámicas, relacionales y estratégicas. Factores como las políticas de reconocimiento del Estado pueden impulsar en muchos su visibilización, pero para lograrlo, terminan encasillando y burocratizando las identidades afrodescendientes bajo marcos neoliberales. Es así como no todas las personas se reconocen o sienten representadas por las categorías de respuesta ofrecidas en la pregunta de autorreconocimiento étnico-racial del censo.

En cuanto a las instituciones educativas, hay una tensión entre lo que se enseña en la escuela y lo que resisten o crean los sujetos afrodescendientes. Como son formadas bajo lógicas de mestizaje e invisibilización racial, se puede producir desidentificación o negación de su negritud como efecto de haber interiorizado un ideal de blanqueamiento simbólico como vía de movilidad social, o por considerarse integradas en un proyecto nacional “mestizo”. Finalmente, las personas pueden no reconocerse como afrodescendientes ante la persistencia del racismo y la discriminación racial por vergüenza, presión social o por temor a ser estigmatizadas.

De otro lado, el contexto geográfico y las experiencias como el desplazamiento forzado o la migración y la posibilidad de pertenencia a formas organizativas imprimen matices diferentes en la manera como la gente se percibe. A partir de los estudios de Vergara y Hoffmann, se puede concluir que el desplazamiento forzado y la migración a ciudades llevan a muchos afrodescendientes a contextos donde su identidad se vuelve marginal o se diluye ya que pierden los vínculos territoriales y organizativos que antes reforzaban su identidad étnico-racial. Así, la afrodescendencia se vuelve menos visible o pierde significado en lo urbano. Es así como algunas personas afrodescendientes “estrategizan” su identidad dependiendo del contexto (por miedo a discriminación, por pertenencia a espacios mestizados, etc.)

Entonces, es correcto señalar que las identidades étnico-raciales son móviles y complejas según las investigaciones sobre identidad afrodescendiente en Colombia, y varios de los autores citados coinciden en que estas transiciones generan formas de negritud menos visibles, con menor conexión territorial o comunitaria, y muchas veces con estrategias de silenciamiento identitario.

Las comprensiones anteriores pueden hablar, en efecto, de condiciones y situaciones que menoscaban el autorreconocimiento; sin embargo, y de acuerdo con lo acordado en las mesas de trabajo llevadas a cabo con el grupo de accionantes y las y los participantes de los grupos focales, se puede decir que estas dinámicas no explican por sí solas una caída de más de un millón de personas entre los últimos dos censos de población en Colombia. Su peso, aunque podría ser alto en algunas regiones y sectores, no es estructural y aplicable a todos los casos. Sobre estas transiciones identitarias, se tiene evidencia documental etnográfica que soporta la explicación de algunos fenómenos urbanos y generacionales. Pero este tipo de evidencias son difíciles de encontrar y medir a gran escala y resultan insuficientes para explicar caídas abruptas, como la sucedida entre el Censo General de 2005 y el CNPV 2018.

Sin embargo, el mismo profesor Carlos Viáfara, con base en estudios de caso y encuestas aplicadas en varias ciudades donde se ha identificado que se puede presentar el fenómeno de transición identitaria étnico-racial, asegura que la transición identitaria no es un fenómeno que pueda explicar el gran descenso poblacional, como en el momento de la entrega de los resultados del CNPV 2018, el director de la entidad para la época tomó como argumento explicativo:

“Y yo sí te digo cuando el director del DANE llegó a entregar los resultados, a decir de que la población afrodescendiente se ha reducido es porque la gente no se ha autenticado, yo le dije, no, eso no es correcto director. El argumento que él da, lo hace basado en unos estudios de caso de la costa atlántica, donde nosotros ya

sabíamos que había problemas. Ya nosotros sabíamos que allá en la costa atlántica había problemas y básicamente esos estudios de caso que se habían hecho en el marco de toda esta acción colectiva en torno a la visibilidad de estadística, se habían hecho para tratar de analizar el fenómeno y poder establecer, digamos, algún tipo de medidas para fomentar la auto identificación en esas regiones”¹¹.

“(…) Ya habíamos hecho tanto una encuesta en Cali, como una encuesta en Santa Marta, donde la auto identificación aumentaba con relación al censo del 2005 (…) él está utilizando un estudio de caso, yo estoy utilizando una encuesta que la hizo la Alcaldía de Cali en 2012-2013, una encuesta representativa para la ciudad y los resultados que se tuvieron para el 2005 se confirmaban para el año 2012, es decir, no había un descenso del auto reconocimiento”¹².

“Y lo que hicimos también con una encuesta en Santa Marta, que es un territorio complejo, donde hay poca auto identificación, con apoyo de USAID, se evidenció que la población afrodescendiente había aumentado (…). Yo tengo dos encuestas en la ciudad donde hay más afrodescendientes y una ciudad complicada para el autorreconocimiento, donde aumentó, pues entonces ¿quién tiene la razón? ¿O bueno, desde el punto de vista científico, quién tiene la razón?”¹³.

Justamente, múltiples fuentes técnicas, académicas y comunitarias coinciden en que la principal causa de la baja captación de población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en el Censo 2018 no fue un cambio identitario profundo, sino que se encuentra relacionada en mayor medida con el diseño y la implementación del operativo censal.

También se expresó una postura novedosa y contraria a la hipótesis de la transición identitaria como factor que influye en la disminución de la captación. De acuerdo con Bladimir Carabalí “esta causa no solamente se debe pensar como

algo negativo. Hay ejemplos para 2018, como en el caso del municipio de El Plato (Magdalena), donde se tuvo un aumento significativo de un censo a otro. Al comparar 93-2005 el tema de la transición se convierte en algo positivo, por lo tanto, las transiciones identitarias, son algo que puede contribuir al aumento del autorreconocimiento. Brasil tiene discusiones importantes alrededor de ese tema”¹⁴.

En este sentido, atribuir la baja captación a una supuesta “transición identitaria” es una postura que no tiene suficiente sustento. Las causas identitarias siguen siendo relevantes, y deben ser objeto de indagación sobre todo en el diseño temático de operaciones estadísticas, pero en este caso concreto de análisis de causas de la variación y disminución injustificada de la población afrodescendiente no tienen un peso explicativo.

A propósito de esta discusión, en el desarrollo de las mesas de trabajo para avanzar en la consolidación del análisis de causas, hubo un consenso entre el DANE, las representantes de organizaciones accionantes de la sentencia T-276 de 2022, participantes de grupos focales y demás asistentes a la mesa técnica, en que la transición identitaria no constituía un factor en la disminución en la captación de población afrodescendiente. También hubo consenso en la necesidad de continuar indagando este fenómeno. Por esto a continuación se resumen algunas de las propuestas planteadas, que pueden aportar al conocimiento de cómo la identidad étnico-racial, como algo que no es estático, puede ser captada de mejor manera en futuras operaciones estadísticas.

Se señaló necesario indagar sobre los cambios del autorreconocimiento étnico-racial de la población en el tiempo. También sobre el proceso de interacción entre encuestador y encuestado enfocándose en el mapeo que se haga sobre las categorías de respuesta, debido a que podría haber sesgos implícitos en esa interacción, y sobre el posible efecto de la concordancia o

11 Entrevista a expertos. Carlos Augusto Viáfara López. 2023.

12 ibid

13 ibid

14 Intervención de Bladimir Carabalí, representante de UNFPA. Sexta sesión plenaria. Mesa de trabajo para abordar el estudio de causas. 20 de junio de 2025.

no concordancia de las características étnico-raciales del censista y la persona censada en el autorreconocimiento. Finalmente, se propuso indagar en cuanto a las transiciones identitarias y su relación con la comprensión y/o aceptación de las distintas expresiones que se utilizan para denominar a la población afrodescendiente en el país. Los anteriores temas propuestos se reconocen como aspectos sobre los que no se tiene información y de su indagación es posible obtener información para mejorar el fraseo de la pregunta de autorreconocimiento étnico o arrojar luces sobre la conveniencia o no de implementar censistas que coincidan siempre con las características étnico-raciales de la población censada.

Dicho lo anterior, se tomó la decisión de desarrollar este tema en el apartado metodológico para hacer explícita la consideración de que las transiciones identitarias de la población afrodescendiente son un fenómeno que requiere un amplio estudio, pero que en ningún caso explican la variación poblacional ya mencionada y que, adicionalmente, la evidencia disponible no permite arrojar conclusiones más allá de la especulación. Así, la pregunta de investigación sobre el impacto de las transiciones identitarias en el CNPV 2018 se agotó en su etapa metodológica y no tiene un estatus de causa en los resultados.

5.3

Diseño metodológico para la consideración del impacto del diseño e implementación de los censos de 1993, 2005 y 2018 en la captación de la población afrodescendiente

La tercera dimensión de análisis de este estudio requirió el más amplio desarrollo metodológico dada la complejidad que implica la ejecución de un censo de población y vivienda. En esta, las situaciones que pueden llevar a que el operativo tenga fallas son diversas e interactúan entre sí en varios sentidos. Hay situaciones que ocasionan fallas en cascada; otras ocurren de manera más o menos independiente.

Estos y otros tipos de interacciones entre situaciones que llevaron al subregistro de la población afrodescendiente en los censos nacionales, fueron abordadas a través de una metodología de análisis de mecanismos causales. Este análisis tuvo dos tipos de fuentes principales: documentales y declarativas. En algunas de las causas fue posible aproximarse a un análisis mixto de investigación a partir de información auxiliar proveniente de fuentes cuantitativas que aportaban a un mejor análisis del contexto en el cual se desarrollaba la causa. Recordamos, que el principal objetivo de este análisis no es tener un análisis cuantitativo causal, razón por la cual estas últimas fuentes se toman como aporte al análisis, más no son parte central o explicativo del mismo.

Las fuentes documentales fueron los informes operativos de los censos. Las fuentes declarativas se derivaron de la implementación de instrumentos cualitativos de investigación que se describirán más adelante. Finalmente, se realizó también un análisis espacial de la omisión de la población afrodescendiente con datos de los censos 2005 y 2018 a partir de los datos disponibles sobre la distribución de la población omitida y la población afrodescendiente censada. De otro lado, las fuentes cuantitativas fueron variables de cobertura de los propios censos e información auxiliar proveniente de registros administrativos (como tasas de homicidio municipales). A continuación, se describen en detalle las principales metodologías utilizadas.

5.3.1 Metodología de análisis de mecanismos causales

Con el objetivo de identificar las razones que explican la disminución en la captación censal de la población afrodescendiente en censos nacionales, y como se mencionó en el marco teórico, este estudio adaptó un enfoque analítico basado en la metodología de rastreo de procesos, tal como ha sido planteada por Bril Mascarenhas, Maillet y Mayaux (2017).

Basándose en esta perspectiva, la metodología desagregó el fenómeno del subregistro de la población afrodescendiente en una serie de momentos causales diferenciados, permitiendo así construir una narrativa explicativa que no parte de una única hipótesis, sino que triangula múltiples factores verificados empíricamente. Este enfoque no solo robusteció la validez interna del estudio, sino que aportó a una comprensión más amplia y matizada de los procesos censales que afectan diferencialmente a poblaciones étnicas en contextos de desigualdad estructural.

Se espera así superar explicaciones unidimensionales que reducen el fenómeno a cambios identitarios, y plantear una lectura estructurada del subregistro que lo sitúa como el resultado de fallas en distintos niveles: operativos, metodológicos, de diseño, sociales y simbólicos. De acuerdo con lo anterior, se describen a continuación los momentos del subregistro que sirven como base analítica.

El primer momento del subregistro de la población afrodescendiente corresponde a la omisión censal, es decir, a los casos en los cuales la población no fue censada por distintas razones, sean estas operativas o contextuales. Entre las causas que pueden integrar este momento se encuentran: zonas no visitadas por el operativo, viviendas habitadas cuyos residentes estaban ausentes al momento de la visita del censista, la sub-enumeración de personas dentro de hogares censados, o rechazo directo al censo por parte de los residentes. En estos casos, la información de la población afrodescendiente no quedó registrada en absoluto, y por tanto su información no aparece en la base censal, generando una pérdida total de visibilidad estadística.

El segundo momento ocurre cuando, habiéndose realizado la visita censal, el censista no aplicó la pregunta de autorreconocimiento étnico-racial. En estas situaciones, las personas afrodescendientes no tuvieron la oportunidad de declarar su adscripción étnico-racial, ya fuera porque el censista omitió la pregunta o porque la respondió de forma arbitraria según su percepción. Aunque en este caso las personas sí aparecen registradas en la base de datos del censo, no es posible identificarlas como parte de la población afrodescendiente.

Un tercer momento está relacionado con los errores en la aplicación de la pregunta de autorreconocimiento, es decir, en los casos donde la población sí fue censada y sí se le aplicó la pregunta de pertenencia étnico-racial, pero se presentaron errores como: la lectura incompleta de la pregunta, la lectura incompleta de todas las opciones de respuesta, o la inducción de una opción de respuesta por parte del censista. Tales errores pueden generar sesgos en la comprensión de la pregunta, ya que sin conocer todas las opciones de respuesta o sin comprender el sentido completo de la pregunta, las personas se pudieron abstener de reconocerse como negro, mulato, afrodescendiente o afrocolombiano. Estos errores afectan directamente la validez de la respuesta y pueden haber inducido a que personas afrodescendientes no se reconocieran como tales por falta de información clara, o por no verse reflejadas en las categorías presentadas.

El cuarto momento se vincula con las limitaciones del diseño mismo de la pregunta, incluso en los casos donde fue correctamente formulada. Se identifican dificultades en la comprensión o aceptación del lenguaje utilizado. En estos casos, personas que potencialmente podían reconocerse como parte de la población afrodescendiente, optaron por no hacerlo al no encontrar en las opciones de respuesta disponibles una representación adecuada de su identidad.

Finalmente, se identifica un quinto momento asociado a las barreras sociales y subjetivas del autorreconocimiento, particularmente en contextos marcados por el racismo estructural. Este momento se refiere a personas que, a pesar de contar con referentes históricos, culturales o genealógicos para autorreconocerse como afrodescendientes, decidieron no hacerlo debido a factores como la estigmatización, la discriminación percibida o internalizada, y la persistencia de imaginarios sociales que asocian la negritud con desventajas sociales. Este momento nos habla del vínculo entre los sistemas de clasificación del Estado y los procesos sociales de racialización.

Este enfoque metodológico de mecanismos

causales permitió evidenciar que la baja captación censal de la población afrodescendiente no es atribuible a un único factor, sino que responde a una cadena de fallos y tensiones acumulativas que operan en distintos momentos del proceso censal.

En cuanto a la sistematización de evidencia para el análisis de mecanismos causales, se construyó una matriz que alcanzó las 746 entradas. Cada entrada representó una evidencia, compuesta por las siguientes variables: tipo (documental, declarativa, cuantitativa); cita textual de soporte; fuente; contexto de la cita; censo al cual hacía referencia; alcance geográfico; causa a la que estuviera principal y secundariamente asociada. Finalmente, un campo en donde se indicó si la evidencia confirmaba, negaba o sugería un ajuste de la hipótesis asociada a cada causa o a una nueva causa.

Esta sistematización sirvió como base para la construcción de los esquemas por causa que fueron discutidos en las mesas de trabajo con las organizaciones accionantes, las y los participantes de grupos focales, la PGN y el Ministerio del Interior. Durante estas mesas de trabajo, cada causa fue revisada, comentada y ajustada tanto en su construcción lógica (sucesión de hechos que contribuyeron al

subregistro), como en su pertinencia empírica, conceptual y ética.

Las mesas de trabajo sobre las causas dieron como resultado un acuerdo sobre el análisis general de los mecanismos. Los disensos fueron abordados directamente en las mesas y fueron llevados hacia el consenso gracias al ejercicio de construcción conjunta de cada rama de las causas. Lo anterior, por supuesto, no quiere decir que en la exposición de resultados no se vayan a encontrar posturas distintas; en su lugar, se resalta el logro de un acuerdo sobre el análisis general de las situaciones y condiciones que impactan la captación de la población afrodescendiente en los censos de población.

5.3.1.2 Métodos cualitativos de investigación

El análisis de mecanismos causales descrito se nutrió de los insumos recolectados a través de instrumentos cualitativos: grupos focales con líderes comunitarios en las siete regiones, y entrevistas semiestructuradas a expertos, funcionarios, exfuncionarios y censistas del DANE. El detalle de los instrumentos se describe a continuación y se resume en la siguiente figura.

Figura 7. Técnicas de investigación cualitativas utilizadas para la identificación de las causas de la variación y dificultades de captación de la población afrodescendiente



Grupos focales con líderes de las 7 regiones



**Entrevistas semiestructuradas aplicadas a funcionarios y censistas.
10 de cada grupo. Total 20 entrevistas**

Grupos Focales

Los grupos focales son una técnica de investigación, también conocida como entrevista de grupo focal o grupo de discusión, que involucra una entrevista a profundidad en la que los participantes son seleccionados a propósito, conformando una muestra de una población específica con el objetivo de enfocarse en un tema dado (Thomas et al., 1995). Se basa en el constructivismo contextual, que considera al individuo como el resultado de un proceso histórico y social donde el lenguaje cumple un papel fundamental (Vygotsky, 1978).

Esta técnica tiene mucho potencial para el estudio de causas de las dificultades de captación de la población afrocolombiana, debido a que permite reconocer que no existe una sola realidad que pueda ser manifestada a través de la correcta aplicación de un método, y que el conocimiento es temporal y dependiente del contexto; la técnica de grupo focal refuta los criterios de objetividad y se sitúa a favor de estrategias de reflexión y articulación por parte del investigador (Escobar & Bonilla, 2017).

Dicha técnica consiste en seleccionar un grupo de personas que deben haber experimentado algún tipo de situación concreta y particular, que será el foco de la entrevista grupal, donde la experiencia colectiva permite que los participantes se inspiren, cuestionen y reaccionen frente a situaciones emergentes. Por su parte, el investigador debe captar los comentarios subjetivos, con el objeto de ser luego evaluados, buscando proveer un entendimiento de las percepciones, los sentimientos, las actitudes y las motivaciones de los miembros del grupo. Adicionalmente, aquellos individuos que han sido seleccionados para participar en una investigación deberían estar dispuestos y preparados para proveer la información requerida (Stewart & Shamdasani, 2015), y la entrevista debe contar con una guía para obtener información relevante sobre las preguntas de investigación e hipótesis.

Cabe resaltar que, a pesar de que la mayor fuente de análisis de los datos sobre las causas de las dificultades de captación de la población afrocolombiana provino del testimonio recolectado y grabado, las reflexiones sobre la entrevista, el lugar donde se realiza y el registro de la comunicación no verbal expresada por los miembros del grupo, aportan significativamente en la construcción y análisis de la información, razón por la cual la forma de registrar la información puede ser a través de la grabación de un audio o un video, acompañado de un diario, en donde se deben anotar observaciones sobre la manera como se da la interacción (Rodas y Pacheco, 2020). Para el caso particular de esta investigación, el grupo focal se complementa con un registro etnográfico de observación, que proporciona una perspectiva etnográfica al ejercicio.

Diseño de la metodología de aplicación grupos focales

El estudio de causas de las dificultades de captación de la población afrodescendiente a través de grupos focales requirió seleccionar la población a entrevistar, describir las regiones e instrumentos a utilizar, y definir las etapas para el procesamiento y análisis de la información obtenida. En primer lugar, la selección de los participantes se realizó con base en una muestra aleatoria a partir del listado preliminar de representantes de Consejos Comunitarios de Comunidades Negras y Organizaciones de base, proporcionado por el Ministerio del Interior.

Dicha muestra se complementó con los datos de integrantes de la población afrodescendiente que no se encuentran registradas en las bases de datos del Ministerio del Interior, líderes y personas no organizadas que se autorreconocen como pertenecientes a este grupo poblacional. Esto significa que se aplicó un muestreo representativo para las siete regiones planteadas, y se garantiza la paridad de género.

El siguiente paso fue contactar a las personas de la muestra y recibir su consentimiento para participar en la investigación. En este ejercicio se generó una muestra principal y una secundaria, con el fin de tener opciones en caso de no lograr contactar a la persona que figura como representante. En esta comunicación se indagó acerca de su experiencia de participación en operaciones estadísticas del DANE, o en sus propios autocensos. Luego de comprobar la información, se procedió a realizar la invitación para participar en el ejercicio de grupos focales, explicando en qué consisten y evaluar su disposición. En dado caso que el líder no tuviera dicha conocimiento sobre las causas de las dificultades de captación de la población afrocolombiana, el Consejo Comunitario puede sugerir un miembro con dicho conocimiento para acudir en su representación.

Luego de seleccionar a la población a entrevista, se definieron los sitios para el desarrollo de los grupos focales y la recolección de información. Se realizaron grupos focales en siete (7) ciudades escogidas de acuerdo con el ejercicio de regionalización que se explicara más adelante.

Instrumentos utilizados en la implementación del grupo focal

Los instrumentos seleccionados para la implementación del grupo focal fueron: (1) El cuestionario de la entrevista estructurada, debido a que la entrevista grupal requiere el diseño de un grupo de preguntas que son relevantes para el tema, este cuestionario cuenta con una batería de preguntas orientadoras. (2) Una matriz de codificación y (3) una guía de observación correspondiente a cada uno de los distintos momentos planteados para el grupo focal. En el anexo 1 se presenta el cuestionario con la batería de preguntas planteada para el grupo focal.

Etapas para la implementación del grupo focal

La técnica empleada en los grupos focales estuvo organizada en dos momentos. En un primer momento, el moderador realizó la apertura del espacio mediante un ejercicio de presentación de los asistentes y explicación de las actividades que se llevarían a cabo. La primera parte del taller tuvo como objetivo recolectar información cualitativa a partir de preguntas abiertas, que pudiera ser procesada mediante codificación abierta, lo que permitió explorar los datos primarios con el fin de construir conceptos o categorías mientras transcurre la entrevista grupal. Los participantes debían responder por turnos a cada una de las preguntas, mientras tanto, el profesional de apoyo se encargaba de extraer las palabras y conceptos clave para presentarlas a los asistentes e identificar puntos en común que surgen con el fin de cuantificar las reiteraciones en las respuestas de los participantes.

La implementación de la técnica de entrevista del grupo focal se llevó a cabo por un equipo dinamizador compuesto por un moderador, un relator y un analista etnográfico. En la Figura 12, se detallan las actividades a cargo de cada uno.

Figura 8. Roles y funciones del equipo dinamizador del grupo focal.

Relator: es la persona encargada de anotar los conceptos clave, del diligenciamiento de la matriz de codificación, y de la grabación de toda la sesión.

Apoyo análisis etnográfico: es la persona encargada de observar el curso del ejercicio y llevar un diario de campo, donde consigne la información que surja de la interacción entre los participantes durante la sesión, a pesar de que esta sea grabada, ya que debe observar la manera en que la gente informa sobre el contexto y captando datos sobre la situación de interacción.

Moderador: es la persona que dirige y modera los tiempos, da la palabra a los participantes, determina los acuerdos previos a la aplicación del grupo focal, aclara los objetivos y las instrucciones a tomarse en cuenta durante la entrevista. Adicionalmente, tiene la tarea de involucrar a los participantes en la discusión, motivarlos a que interactúen entre ellos con el fin de lograr una sinergia óptima. Debe manejar el silencio adecuadamente, permanecer sin poses autoritarias y sin ningún tipo de prejuicios con respecto a lo que manifiestan los participantes, mantenerse abierto a cualquier novedad que surja en el proceso y tener claridad y sencillez de expresión lingüística.

Fuente: elaboración propia

Posteriormente, el equipo se encargó de cuantificar y organizar las ideas expresadas en la respuesta a la pregunta sobre las causas de la variación de la población afrodescendiente, con base en dos categorías más amplias que surgen de la pregunta: ¿Esta es una causa interna o externa al DANE?

Por último, se codificaron los términos planteados en la respuesta de la pregunta número cuatro en un software generador de nubes de palabras, con el fin de visualizar las respuestas de los asistentes e identificar patrones y tendencias en los testimonios.

En el segundo momento se planteó una fase informativa, donde el moderador expuso a los participantes, de manera muy sucinta, generalidades de los censos de 1993, 2005 y 2018, y al cabo de la presentación se presentó la matriz de hipótesis que surge de los estudios poscensales, con el objetivo de que estos conocieran las principales conclusiones de los mismos, precodificados en una matriz de posibles causas como se muestra en la Tabla 8, y desarrollaron un ejercicio inverso al anterior, en el que, conociendo de antemano una posible causa, los participantes expresaran sus apreciaciones sobre cada una de las hipótesis.

Tabla 6. Matriz de codificación de las hipótesis sobre las causas de las dificultades en la captación.

MATRIZ DE CODIFICACIÓN – HIPÓTESIS GRUPOS FOCALES (Segundo momento)							
Hipótesis / Persona	1	2	3	4	5	6	7
1. Incumplimiento visita							
2. Se agotaron 4 visitas sin personas presentes							
3. No se encontró informante idóneo							
4. Negativa de personas a recibir al censista							
5. Situaciones de orden público							
6. Situaciones relacionadas con logística (organizativo, recursos, materiales, contratación, imprevistos, etc.)							
7. Las personas no se autorreconocen como negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras (se perciben mestizas, bajo una identidad regional o por efecto de la discriminación, etc.)							
8. No se les hizo la pregunta de autorreconocimiento							
9. No se respondió la pregunta de autorreconocimiento							
10. No fue suficiente la capacitación a encuestadores para realizar la pregunta de autorreconocimiento							
11. No fueron suficientes las campañas de sensibilización en torno a la importancia de responder a la(s) pregunta(s) para captar a los grupos étnico-raciales							
12. Proceso de inclusión del DANE en procesos de consulta y contratación							

Fuente: elaboración propia

En este segundo momento, los roles de relator y analista etnográfico registraron las respuestas y reacciones de los participantes respectivamente. Al terminar la ronda de preguntas y respuestas se preguntó si existían otras posibles causas de la disminución en la captación de la población afrodescendiente que al momento no se hubieran mencionado, y con esta actividad se dio cierre al segundo momento.

En cuanto al analista etnográfico, en ambos momentos adoptó el rol de observador no participante, asumiendo la observación y tomando notas en su diario de campo como técnica prioritaria. Dado que al comunicarse entre sí la gente informa sobre el contexto, el cual define al momento de brindar información, describir de manera rigurosa las situaciones y los hechos que surjan de la interacción entre los participantes permitió tener otros datos a parte de los que se codificaron en la matriz o en la nube de términos, con el fin de captar temas o contenidos sensibles, desconocimiento de los temas, el uso de términos técnicos o poco comunes que no fueran comprensibles por todos los asistentes, los sesgos que pudieran surgir a partir de alguna de las respuestas, o detectar posibles incongruencias o contradicciones en los argumentos presentados por los participantes.

Entrevista semiestructurada

La entrevista tiene mucho potencial para el estudio de causas de las dificultades de captación de la población afrocolombiana, debido a que es una técnica de recolección de información cualitativa que permite generar espacios de diálogo para comprender la perspectiva de los sujetos con gran profundidad. En la investigación cualitativa se utiliza comúnmente la entrevista semiestructurada por parte de observadores competentes y cualificados que pueden informar con objetividad, claridad y precisión acerca de sus propias observaciones del mundo social, así como de las experiencias de los demás. Esta técnica aboga por el conocimiento producido en la interacción. Por tal motivo, las condiciones de su aplicación requieren un equilibrio delicado

puesto que la construcción de datos a través del diálogo entre el entrevistado y el entrevistador depende en gran medida de la creación de un espacio de confianza y de contar con un buen *rapport* (Flick, 2012).

Dentro de las entrevistas cualitativas de investigación existen distintos tipos, entre los que se encuentran la entrevista abierta, focalizada, en profundidad, estandarizada o estructurada y semiestructurada. Para el presente estudio, se propuso la utilización de entrevistas semiestructuradas, dado que permiten una mayor flexibilidad que las entrevistas estructuradas. La entrevista semiestructurada se fundamenta en una serie de preguntas planteadas con anticipación; no obstante, estas preguntas pueden ajustarse a los entrevistados según el ritmo de la interlocución, y adicionalmente, es posible generar nuevas preguntas que permitan ampliar la información brindada por el entrevistado con el fin de aclarar términos, identificar ambigüedades y reducir formalismos.

Dentro del tipo de entrevista semiestructurada, el autor Uwe Flick (2012) se refiere a cuatro tipos específicos de entrevista, a saber: entrevista focalizada, entrevista semiestandarizada, entrevista centrada en el problema y entrevista a expertos. Estos tipos de entrevistas comparten el rasgo de flexibilidad de su organización, pero se diferencian por el énfasis de las características y propósitos particulares.

De acuerdo con lo anterior, para el presente estudio se seleccionaron diferentes tipos de entrevistas cualitativas. En principio, las entrevistas focalizadas fueron aplicadas a un grupo de funcionarios y exfuncionarios del DANE que hayan participado en los censos de 1993, 2005 y/o 2018, en los roles de censistas, supervisores, temáticos o administrativos. Por otra parte, las entrevistas a expertos fueron aplicadas a un grupo de personas profesionales en las disciplinas de antropología, sociología, demografía y economía, con gran experiencia en estudios afrodiaspóricos, etnicidad y discriminación racial.

Entrevista focalizada

Benadiba y Plotinsky (2001) señalan que la entrevista focalizada es “una conversación sistematizada que tiene por objeto obtener, recuperar y registrar las experiencias de vida guardadas en la memoria de la gente” (Benadiba & Plotinsky, 2001 p.10). En concordancia con dicho argumento, Fiske Kendall y Merton (1946) señalan que la focalización se orienta a partir del hecho que involucra en una situación particular a las personas entrevistadas para identificar los elementos hipotéticamente significativos como patrones, procesos y la estructura total de dicha situación según la percepción de la persona entrevistada.

Mata (2020) resalta que este tipo de entrevistas implican una interacción en condiciones favorables para establecer una conversación abierta y flexible, en la cual pueden salir a flote rasgos personales y culturales. Por tal motivo, la aplicación de la entrevista focalizada requirió del diseño de un guion con las preguntas sobre las hipótesis de las causas de la dificultad para la captación de población afrodescendiente. La experiencia es el criterio principal de focalización de la población a entrevistar, por esta razón la entrevista estuvo dirigida a algunas personas que han tenido la posibilidad de participar de uno o varios de los censos más recientes, y por eso conocen de manera empírica las distintas fases de su realización. Sobre el criterio principal (haber participado en al menos un operativo), se seleccionaron las personas en relación con los siguientes factores:

- Su rol en la operación censal, es decir, en qué se desempeñaba específicamente en el desarrollo de la misma.
- Formación académica; para el caso de las personas que trabajaron como censistas no era un requisito fundamental.
- Perfil profesional.

- Experiencia certificada en operativos censales.
- Trayectoria en relación con funciones misionales del DANE, o en el manejo de temas relacionados con poblaciones étnico-raciales.

Como resultado de esos criterios, se contactaron 22 personas que decidieron participar de las entrevistas, previo conocimiento de los objetivos del estudio, compartiendo sus experiencias, perspectivas y sentires. Dentro de los participantes se encuentran funcionarias, funcionarios y exfuncionarios del DANE; ciudadanos que se desempeñaron como censistas, técnicos operativos y logísticos, coordinadores o supervisores en al menos una operación censal; académicos que han investigado sobre temas étnico-raciales y demuestran experiencia en la materia a través de publicaciones académicas o seminarios.

Cabe resaltar que la mayoría de las personas que se desempeñan o se desempeñaron como funcionarios del DANE acreditan una amplia experiencia en la entidad, incluso de varias décadas, lo que permite una visión de contexto muy amplia sobre el proceso de transformación institucional y la manera como su misionalidad se ha ido adaptando a los cambios sociopolíticos del país, en donde la inclusión de la diversidad étnico-racial juega un papel protagónico. Dentro de este grupo de personas que participaron se encuentran algunos que tenían cargos con capacidad de decisión dentro de los operativos: directores y funcionarios territoriales, supervisores, coordinadores de dirección, una antigua directora de la Dirección de Censos y Demografía, coordinadores de recolección y acopio, supervisores del operativo censal del 2018 y técnicos operativos, es decir, personas con conocimiento en el diseño y la implementación, que tienen a su haber la experiencia en al menos una operación censal.

En cuanto a los expertos y expertas, se contactaron personas con formación y trayectoria académica certificada en temas étnico-raciales. Dentro del grupo de académicos y académicas que aceptó la invitación a participar se encuentran un docente de la Facultad de economía de la Universidad de los Andes, que a su vez es el Director del Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe, quien cuenta con una Maestría y un Doctorado en Recursos Ambientales y Económicos de la Universidad de Massachussets; una Magíster en estudios sociales y políticos de la Universidad ICESI, quien se desempeña como asistente de investigación en proyectos sobre etnicidad, movilidad humana y memorias en el Centro de Estudios Afrodiaspóricos CEAF-ICESI; el profesor Fernando Urrea, docente titular del Departamento de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad del Valle, también coordinador del Grupo de Investigación CIDSE-Colciencias “Estudios étnico-raciales y del trabajo en sus diversos componentes sociales”; un profesor de tiempo completo de la Escuela de Psicología, Intervención y Comportamiento del Departamento de Estudios Sociales de ICESI, quien cuenta con una Maestría en economía cuantitativa de la Université Paris 1, Panthéon Sorbonne. También, con un economista con Maestría en Población con especialidad en Mercados de Trabajo, Flacso, Ecuador, y Doctorado en Sociología de la Universidad del Valle, quien ha participado activamente en todas las mesas que han tenido sectores académicos y de la sociedad civil en la discusión de la visibilidad estadística de la población afrodescendiente. Por último, con la coordinadora del Grupo de Estudios Afrocolombianos de la Universidad Nacional de Colombia, antropóloga de la misma Universidad con un doctorado en estudios de población, quien dedica su trabajo académico al estudio de las poblaciones afrourbanas.

En general, entonces, se invitaron personas con experiencia certificada en procesos censales, expertos o conocedores de temas étnicos, demográficos o estadísticos, con trayectoria académica e investigativa comprobada, así como funcionarios que hicieron parte de distintas

operaciones censales. La identidad personal de la mayoría de los participantes se mantiene en reserva por solicitud expresa de los mismos.

Guía para el desarrollo de la entrevista focalizada

Para el desarrollo de estas entrevistas se diseñó una guía, como instrumento de recolección de datos compuesto de ocho preguntas, como se muestra en el anexo 2, orientadas a indagar acerca de la experiencia de las personas entrevistadas. Antes de comenzar la entrevista, el equipo dinamizador presentó una introducción al entrevistado sobre el contexto en el que se lleva a cabo esta técnica de investigación, referente a la Sentencia T-276 de 2022, y se especificó sobre la orden segunda de dicha providencia, la pregunta y los objetivos de la investigación, esto con el fin de aclarar todas las dudas de la persona entrevistada. Cuando fue necesario, se amplió la información sobre el proceso que se ha llevado a cabo de parte del DANE con el objetivo de dar cumplimiento a lo ordenado en la Sentencia.

Entrevista a expertos

El diseño y realización de la entrevista a profundidad con expertos tiene como punto de partida que la persona entrevistada cuenta con conocimientos especiales, entendidos como teorías acerca del tema de investigación, lo cual las justifica como sujetos de información; este conocimiento incluye supuestos que son explícitos e inmediatos y que el entrevistado puede expresar espontáneamente al responder a una pregunta (Mata, 2020).

La entrevista incluyó una introducción en la cual se presenta en términos generales los planteamientos teóricos en que se ha basado esta investigación a las personas entrevistadas, con el propósito de conocer su concepto sobre la influencia de cada uno de los aspectos citados, en la disminución de captación de la población afrodescendiente del país en el Censo nacional de población y vivienda 2018. En cuanto al planteamiento relacionado con los aspectos

metodológicos, se presentaron catorce subtemas que habían sido previamente identificados a partir de los estudios poscensales, y que se presentan como posibles causas de las variaciones y las dificultades en la captación de esta población.

Guía para el desarrollo de la entrevista focalizada

Para las entrevistas se diseñó una guía como instrumento de recolección de datos, que se muestra en el anexo 3, compuesta por una serie de preguntas relacionadas con las causas de las dificultades en la captación de población afrodescendiente en los últimos censos. Esta guía buscó indagar en los factores principales de los cuales derivan las hipótesis que eventualmente podrían explicar las causas y la variación en la captación de la población afrodescendiente. Se incluyeron preguntas relacionadas con los factores de origen demográfico, identitarios y metodológicos, que invitan a la discusión sobre las dificultades en la captación de la población afrocolombiana en los últimos censos.

Finalmente, para la implementación de las metodologías cualitativas, en especial de los grupos focales, se aplicó una regionalización como estrategia de selección. Esta regionalización se basa en estudios previos realizados por el DANE, entre los que se destacan el ejercicio de clasificación de municipios para la población afrodescendiente del país, adelantado por la entidad, con base en el documento de Urrego, Carabalí, Marín y Palacio (2022), también en el estudio de fecundidad entre la población afrodescendiente, de Urrego y Carabalí (2022), titulado “Tendencias de la Fecundidad de la Población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera” (Informes de Estadística Sociodemográfica Aplicada (ISSN: 2805-6345)), que se retomó posteriormente para realizar el estudio de regionalización actualizado a cargo de Urrego (2023), documento que incluyó una región insular aparte de la región caribe. Estos documentos hacen parte integral de los anexos del estudio de causas y describen en detalle la

evolución histórica por región, dando cuenta de las particularidades de cada una y sus implicaciones en la identificación racial.

Las regiones definidas se basan en criterios geográficos, sociohistóricos y muestran diferencias en el comportamiento demográfico en cada una de ellas, tal como se documenta suficientemente en los informes referidos. Es importante tener en cuenta que la regionalización tiene limitaciones debido a las diversas formas en que pueden constituirse, ya sea en términos económicos, históricos o ecológicos. Por lo tanto, deben entenderse en función de los objetivos de la investigación y las limitaciones que puedan surgir al realizar tales agrupaciones (Urrego et al., 2022).

En relación con el asentamiento histórico de la población afrodescendiente hasta el siglo XX, este ha estado vinculado con la dinámica económica, social y política que ha ocurrido desde la época colonial en diversas regiones geográficas, como la región Caribe, Andina, Pacífica, Orinoquía, Amazonía, Magdalena Medio y el Archipiélago de San Andrés y Providencia. Estos acontecimientos socio históricos contribuyeron a imprimir un carácter “racial” a estas regiones (Múnera, 1998; Almario, 2009; Barbary et al., 2004, Urrea et al., 1999). Esta regionalización es el nivel de desagregación geográfica definido para las aproximaciones cualitativas al problema de estudio. En la Tabla 4, se muestra un resumen de las características de las regiones:

Tabla 7. Descripción de las regiones para análisis de la población afrodescendiente.

Región	Descripción	Lugar de encuentro para grupo focal
Pacífica	La región se integra por municipios que pertenecen al Andén Pacífico de los departamentos de Chocó, Antioquia, Valle del Cauca, Cauca y Nariño. Es una región con alta prevalencia de población afrodescendiente, entre ella, población que ha ocupado históricamente zonas de las cuencas del Pacífico y que a través de prácticas tradicionales se organiza a través de Consejos Comunitarios, y/o tierras de comunidades negras.	Quibdó
Valle y Norte del Cauca	Esta región se constituye por municipios los departamentos del Valle del Cauca y Cauca. El poblamiento afrodescendiente se origina históricamente a través de la figura de la hacienda esclavista, y posteriormente por procesos migratorios en torno a la industria de caña de azúcar y hacia polos urbanos.	Cali
Amazonía- Orinoquía	La región contiene todos los municipios de los departamentos Caquetá, Meta, Casanare Vaupés, Putumayo, Amazonas, Guaviare y Arauca. Articula los departamentos que se ubican en los llanos orientales de Colombia, y en la selva húmeda tropical de la cuenca del río Amazonas. Adicionalmente cuenta con baja prevalencia de población afrodescendiente que generalmente ha llegado a las zonas por procesos migratorios relativamente recientes.	Arauca
Insular	Incluye a la población palenquera y a la población Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.	San Andrés
Caribe	Esta región comprende a municipios del norte del país de los departamentos de Antioquia, Córdoba, Sucre, Atlántico, Bolívar, Magdalena, Cesar, La Guajira. Comprende a municipios con influencia del Caribe, con presencia significativa de población afrodescendiente, debido al tráfico trasatlántico de población africana esclavizada en épocas coloniales a través del puerto de Cartagena.	Cartagena
Magdalena medio	Comprende municipios de los departamentos Santander, Antioquia, Cesar y sur de Bolívar, que se articulan en el valle central del río Magdalena, con presencia significativa de población afrodescendiente. Su poblamiento se relaciona con la movilidad histórica asociada a la conexión de la región Caribe con el resto del país.	Barrancabermeja
Andina	Comprende los municipios de Cauca, Nariño, Cundinamarca, Boyacá, Huila, Tolima, Antioquia, y eje cafetero. Presenta baja proporción de población afrodescendiente, que llegó a la región, principalmente, por procesos migratorios.	Medellín

Fuente: Urrego, Carabalí, Marín y Palacio (2022).

5.3.2 Análisis de la omisión censal de la población afrodescendiente en los censos de 2005 y 2018

Con relación al análisis de omisión presentado en la versión 11, se mejora para esta selección y contraste de variables, así como el análisis a nivel espacial. Se analizaron la distribución de la población omitida por área de residencia, el porcentaje de omisión censal por municipio y la población afrodescendiente censada, lo anterior para los censos de 2005 y 2018 que son los comparables entre sí.

5.3.3. Exploraciones metodológicas cuantitativas que complementan el análisis de causas

El análisis de causas fue complementado con información cuantitativa auxiliar que, aunque no pretendía dar una explicación completa de las causas, aportó al entendimiento de las relaciones existentes entre algunas variables puntuales y las causas a indagar. Es este el caso del análisis de la tasa de homicidios municipal, del análisis de las diferencias entre el marco geográfico usado para el alistamiento del censo y el marco ajustado a partir de las viviendas efectivamente encontradas, la evaluación de la proporción de viviendas ocupadas con personas ausentes y el rechazo mismo del operativo en cada municipio.

En este punto vale la pena mencionar las recomendaciones reiteradas que hicieron las personas que estuvieron en las jornadas de análisis de las causas, quienes principalmente a partir de los comentarios de las y los representantes de los grupos accionantes enfatizaron en la necesidad de contar con estudios cuantitativos que permitan ahondar en el análisis de las causas que en este momento no pueden ser entendidas desde este enfoque. Este es el caso de los experimentos sociales y de comportamiento, y de los diseños experimentales que permitirían tener evaluaciones más precisas con respecto a las causas asociadas con el fraseo y la realización de la pregunta.

Así mismo, en estos espacios se consideró la necesidad de tener en futuros censos evaluaciones de impacto de las estrategias de capacitación y sensibilización que den cuenta de la efectividad de cada uno de estos pasos en la captación óptima de la población afrodescendiente en una operación censal.

5.3.4. Otros análisis realizados

En el marco del desarrollo del estudio se dieron otras aproximaciones analíticas para complementar el análisis de causas. Aunque en versiones previas del documento estas aproximaciones estaban ubicadas en apartados distintos del informe, para la presente versión se optó por la opción de tratarlas como anexos, con el objetivo de garantizar una mayor consistencia interna del estudio a través de las preguntas de investigación, y así ofrecer una lectura más fluida en función de la innovación metodológica y de los resultados a partir de las 15 causas identificadas.

De este modo, la caracterización de la población afrodescendiente a lo largo de los censos de 1993, 2005 y 2018 a partir de indicadores sociodemográficos se encuentra en el anexo 4. Esta caracterización abarcó las estructuras demográficas, presentando datos absolutos y relativos sobre la distribución poblacional por región, sexo, cohorte y grupo etario. Además de los indicadores sociodemográficos, se estiman indicadores socio económicos como el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI, las tasas de alfabetización y los niveles educativos alcanzados por la población en estudio. Esta variedad de indicadores proporciona una visión completa de las condiciones de vida y las dinámicas sociales de la población afrodescendiente. Cabe destacar que, a través de un enfoque interseccional, estos indicadores sociodemográficos y socioeconómicos se analizaron considerando factores como el sexo, la edad y la ubicación territorial.

De igual forma, la revisión preliminar de literatura sobre la invisibilidad estadística de la población afrodescendiente en América Latina se encuentra en el anexo 5.





06

Resultados



En el presente apartado se encontrarán los resultados del estudio divididos en dos secciones. La primera hace referencia al análisis de la dinámica demográfica de la población afrodescendiente en los periodos intercensales de 1993-2005 y 2005-2018. Como se mencionó en el apartado metodológico, este análisis tiene el propósito de presentar un escenario contrafactual que permita observar

el comportamiento esperado de crecimiento de la población afrodescendiente contra lo medido en el último censo. La conclusión de esa primera sección lleva a la segunda, en donde se encuentra en análisis del impacto del diseño e implementación de los censos en la captación de la población en mención, desagregando en quince causas la variación censal estudiada.

6.1

Realización de estimaciones de la dinámica demográfica de la población afrodescendiente, en los periodos intercensales de 1993-2005 y 2005-2018, a nivel nacional

La Gráfica 2 permite evidenciar que hay varios operativos censales y muestrales que han captado a la población afrodescendiente. Dichos operativos aportan información útil para el análisis de los cambios demográficos de esta población. Allí se compara la población afrodescendiente captada en operativos censales y las estimaciones realizadas a partir de la información aportada por encuestas por muestreo como la Encuesta de Calidad de Vida (ECV), la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) y la Encuesta de Demografía y Salud (ENDS). La grafica mencionada muestra que el CG de 2005 captó más de cuatro millones de personas que se reconocieron como población afrodescendiente, mientras que en el CNPV 2018 fueron censadas cerca de tres millones de personas. Por otra parte, resulta evidente que la variación de la población afrodescendiente también se registra en las encuestas por muestreo.

La ECV permite obtener estimaciones de la población afrodescendiente para diferentes años. No obstante, las estimaciones realizadas tienen una tendencia irregular que sugiere que esta no sea la alternativa más adecuada para obtener estimaciones anualizadas, teniendo en cuenta que el diseño muestral no es construido

para tener una representación de la población afrocolombiana.

En general, la ECV constituye un referente importante para el análisis de brechas poblacionales o territoriales. No obstante, en indicadores referidos a un total de personas, para el análisis demográfico es mucho más preciso utilizar otros referentes basados en censos o registros de estadísticas vitales, pues la encuesta corresponde a un muestreo basado en el marco censal. Por otro lado, el análisis de las estimaciones que se pueden obtener en las encuestas para la población afrodescendiente también permitió identificar que en las mismas también existe una variación importante en el volumen estimado de esta población; la tendencia a través del tiempo es irregular, lo que hace que no sea la alternativa más adecuada para estos fines. Para realizar análisis demográfico es preferible utilizar los métodos demográficos sobre los estadísticos siempre que sea posible; en su defecto, en la Dirección de Censos y Demografía se están explorando alternativas que involucren estimaciones ensambladas a partir de múltiples fuentes de información que incluyan la perspectiva demográfica.

Por su parte, la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) aporta estimaciones para los años 2010 y 2015 que muestran un descenso en la cantidad y proporción de población afrodescendiente que igualmente muestran variabilidad en las estimaciones; además que no se dispone de un dato reciente acerca de esta encuesta, y también corresponde a una muestra sobre el censo de 2005, en ambos casos.

Por último, la Gráfica 2 muestra que la Gran Encuesta Integrada de Hogares -GEIH- también presenta una trayectoria irregular en sus estimaciones, que al igual que en los casos anteriores, sugiere que para la estimación del volumen no es la fuente más apropiada, aunque sí corresponden a fuentes de gran importancia para la estimación de brechas territoriales y socioeconómicas entre grupos étnicos; una vez más, es una muestra con el censo como marco muestral.

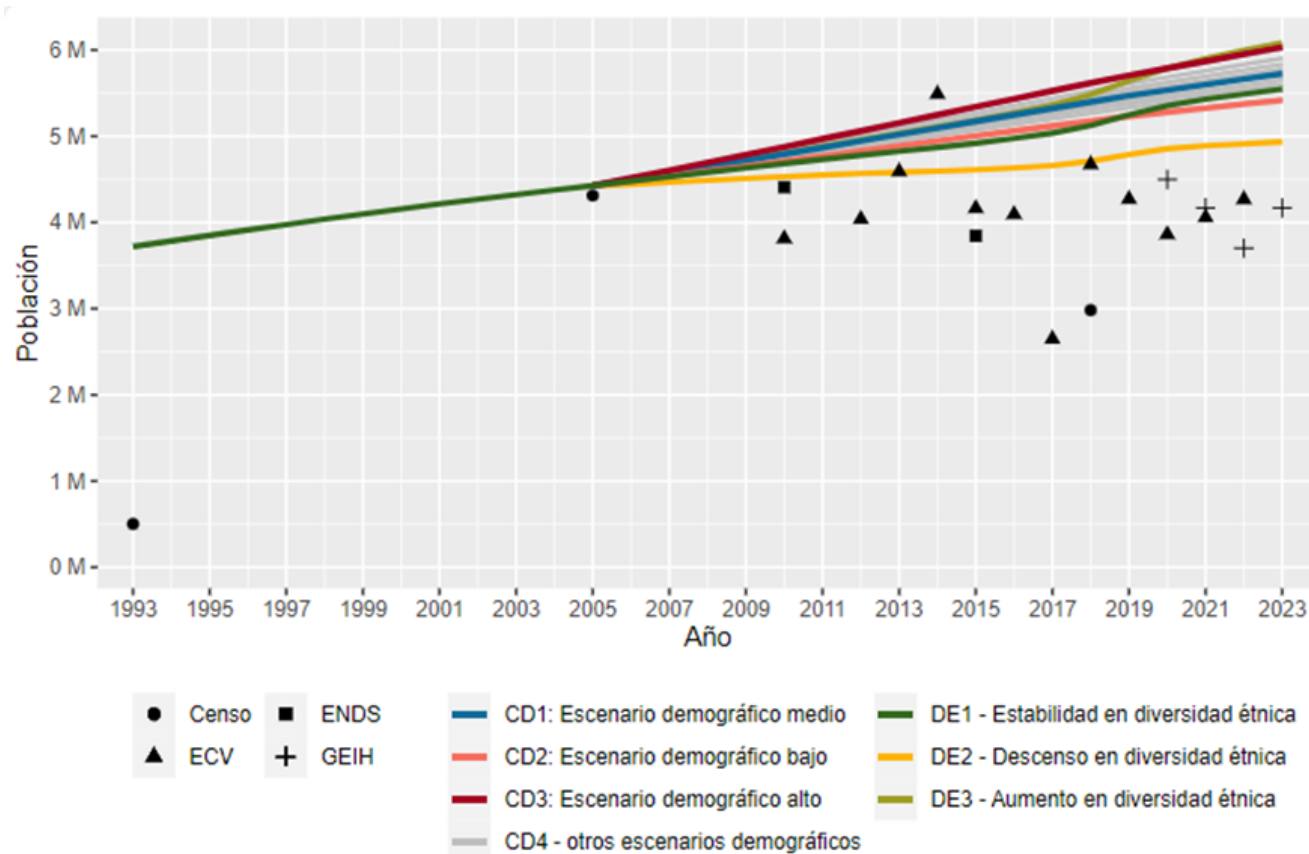
En suma, el ejercicio realizado reafirma que el método que aporta resultados más consistentes en términos de la evolución demográfica de la población afrocolombiana es el de los componentes demográficos. El gráfico muestra un aumento gradual de la población proyectada por dicho método, que incorpora información sobre nacimientos, defunciones y migraciones desde el año 2005 en adelante. Los datos de las proyecciones indican que la población afrodescendiente actualmente podría alcanzar una estimación experimental entre cinco y seis millones de personas, de cumplirse con todos los supuestos formulados por el método.

La Gráfica 2 presenta tres escenarios principales de proyección por el método de componentes (alto, medio y bajo) para la población afrodescendiente. El escenario alto sugiere un aumento significativo de la población, impulsado por una fecundidad que aún es alta para el país,

un aumento importante en la esperanza de vida al nacer y un saldo migratorio internacional positivo y alto. En contraste, el escenario medio proporciona una proyección más dependiente de las trayectorias históricas de la información recopilada, por lo cual aporta una estimación de un crecimiento más moderada. Por último, el escenario bajo señala un menor crecimiento de la población afrodescendiente, de acuerdo con una evolución de los componentes demográficos menos favorable al incremento poblacional. El análisis de estos tres escenarios permite identificar un rango de posibilidades de crecimiento en el volumen de la población afrodescendiente estimada.

En cada escenario se definieron umbrales para la variación del indicador de nivel de cada componente demográfico. Para el componente de la fecundidad: la tasa global de fecundidad; para el componente de la mortalidad: la esperanza de vida al nacer, y para el componente de migración: los saldos migratorios. Estos umbrales permiten obtener el margen de variación de los escenarios. El margen de variación de la fecundidad fue del 10% respecto al escenario central; el margen de variación de la mortalidad fue del 5%, y el margen de variación de la migración es el 10% respecto al escenario central.

Gráfica 2. Población afrodescendiente identificada en censos y encuestas vs. Proyecciones a partir del CG 2005. Colombia, 1993-2023



Fuente: elaboración propia, a partir de DANE y ENDS.

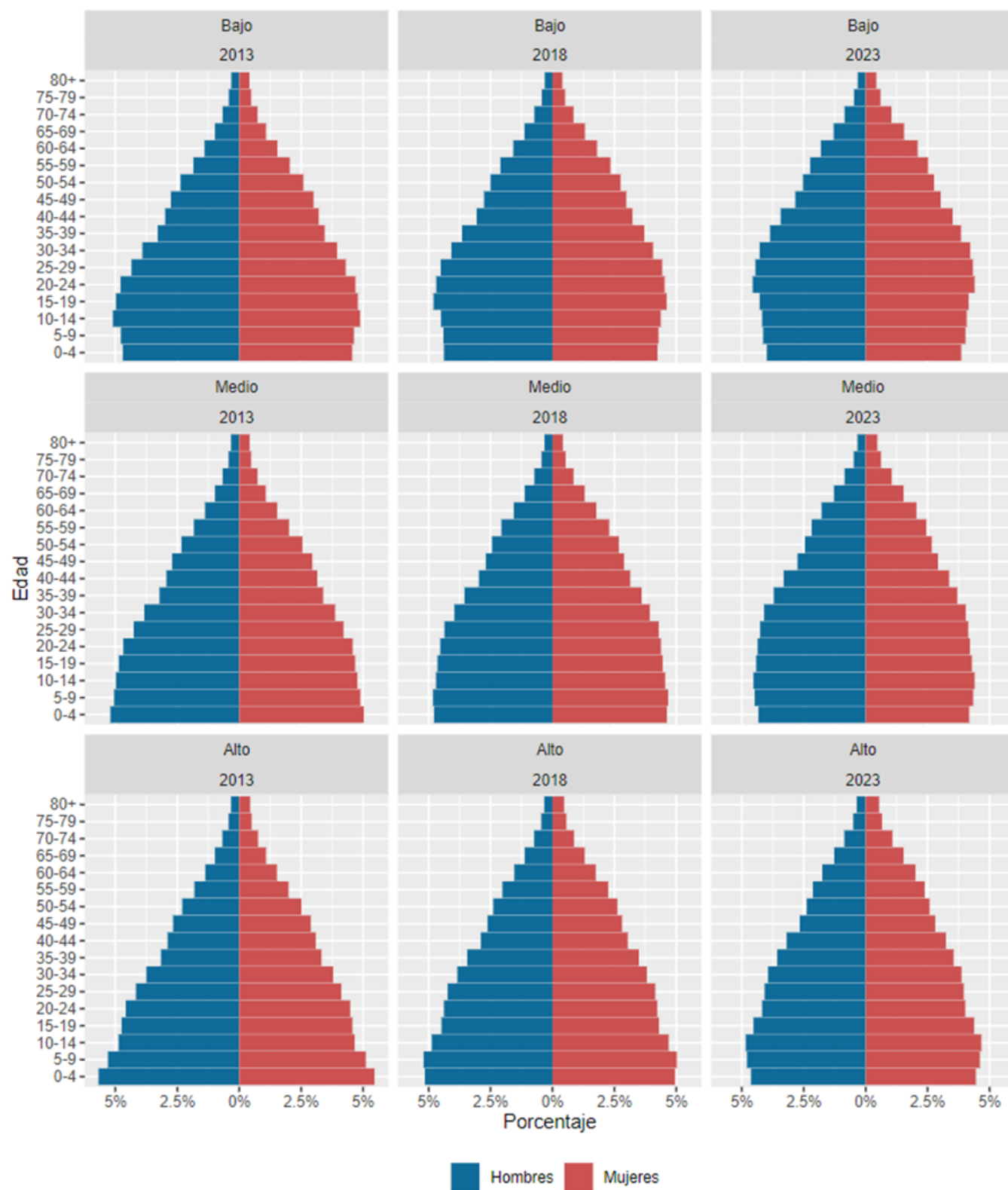
Por otra parte, como un ejercicio experimental se estimó la población afrodescendiente mediante una aplicación del método IPF generalizado para el ajuste simultáneo de poblaciones teniendo como insumos: i.) la serie histórica proyectada de la estructura por sexo y edad de la población total colombiana y ii.) una estimación de la distribución proporcional de los grupos étnico-raciales en Colombia. El escenario de estabilidad en la diversidad étnica tomó como supuesto que las variaciones en el perfil por etnia son muy pocas a través del tiempo; el escenario de aumento de la diversidad étnica implica una disminución moderada de la primacía de la población de ningún grupo étnico en el total nacional, junto con un aumento del peso relativo de la población afrodescendiente en la población total equivalente a un punto porcentual; finalmente, el escenario de disminución de la diversidad étnica implica un aumento moderado del peso relativo de la población de ningún grupo étnico en el total nacional, junto con un descenso en el porcentaje de población afrocolombiana equivalente a un punto porcentual.

El panel de la Gráfica 3 muestra la estructura por edad y sexo de la población afrodescendiente en los tres escenarios principales de componentes demográficos para los años 2013, 2018 y 2023. El hecho de proponer la elaboración de tres o más escenarios, con supuestos diferentes respecto a la fecundidad, mortalidad y migración, tiene como finalidad acotar los resultados de lo que sería el futuro de esa población, dentro de ciertos márgenes razonables. En la pirámide de población afrodescendiente del año 2013 se evidencia una alta proporción de población joven, que se asocia con una población en crecimiento y en constante cambio. En la pirámide de este periodo, la base es ancha, lo que significa que hay una gran cantidad de niños, niñas y jóvenes menores de 15 años. Esta estructura de población puede tener importantes implicaciones para la población

afrodescendiente. Adicionalmente, la pirámide es más ancha en el lado femenino a partir de los 30 años, lo que indica que hay más mujeres adultas en la población en comparación con los hombres de la misma edad. En la pirámide de población se observa una alta proporción de mujeres de edades avanzadas, que puede ser resultado de una mayor esperanza de vida femenina.

En la pirámide de población del año 2018 se evidencia un notable aumento en la proporción de población mayor de 15 años, lo que refleja un cambio demográfico en comparación con la pirámide del año 2013. Aunque anteriormente predominaba una gran cantidad de niños, niñas y jóvenes menores de 15 años en la estructura poblacional, en este periodo se observa un notable aumento de la población adulta y en edades avanzadas. Este cambio en la estructura de la población refleja una aceleración en el proceso de transición demográfica. Además, es notable que continúan las diferencias entre el número de hombres y mujeres mayores de 30 años.

En la pirámide de población afrodescendiente del año 2023, se evidencia un significativo aumento en la proporción de población entre 20 y 24 años, en comparación con la pirámide de 2018. En este periodo se aprecia un considerable incremento en la franja de población joven adulta en edades productivas y reproductivas. El aumento acelerado del número de personas entre 20 a 24 años se debe a la aceleración en el proceso de transición demográfica de esta población que influye en los cambios en la estructura. Es importante mencionar que en los tres periodos se evidencia una alta proporción de población de mujeres adultas y en edades avanzadas, lo que indica que continúan las diferencias en la distribución por sexo en la población joven. Las pirámides resumen la evolución demográfica de la estructura de la población afrodescendiente y el efecto de los fenómenos demográficos que experimentó.

Gráfica 3. Pirámides de población de la población afrodescendiente.

Por todo lo anterior se puede afirmar de manera clara, y en conformidad con el estudio poscensal desarrollado sobre el tema, que la población afrodescendiente está en un proceso de transición demográfica de altos a bajos niveles de mortalidad y fecundidad. Además, esta transición se trata de un proceso en desarrollo y que está menos avanzado que en poblaciones no étnicas. En este sentido, las estructuras poblacionales de la población afrodescendiente son más jóvenes que las correspondientes a las poblaciones no étnicas, reflejo de una mayor fecundidad y de que

la diferencia entre nacimientos y defunciones, que es conocida como crecimiento natural de la población, aun es amplia. Además, que el principal motor de cambio en el volumen poblacional continúa siendo los nacimientos, por encima de las defunciones y la migración. Por lo cual, también se puede afirmar que el cambio demográfico no fue la causa principal de la variación intercensal 2005-2018, teniendo en cuenta los tres componentes demográficos: mortalidad, fecundidad y migración.

6.2

Resultados del análisis de causas de la variación de la población afrodescendiente en el CNPV de 2018 asociadas al diseño y la implementación del operativo censal

En el curso de la investigación se han descartado la dinámica demográfica y las variaciones del autorreconocimiento étnico racial como las principales causas que explican los resultados censales sobre población afrodescendiente en el país y, en particular, la disminución observada entre los censos de 2005 y 2018. En el caso de la dinámica demográfica, distintos escenarios de proyección de esta población indican que debía haber crecido durante el periodo intercensal, no disminuir. En el segundo caso, a pesar de existir estudios sobre variaciones en las identidades étnico-raciales de la población afrodescendiente, su alcance geográfico es limitado y así mismo el de sus resultados.

En este orden de ideas, quedan por analizar los elementos asociados al diseño e implementación de los operativos de recolección que hayan podido ocasionar errores censales de cobertura (omisión censal) o de contenido (calidad de la información recogida). En el presente análisis se identificaron 15 causas probables de las dificultades en la captación de la población afrodescendiente mediante censos nacionales, a la luz de la evidencia declarativa, documental y cuantitativa disponible, que sugiere una relación causal con dichas dificultades.

El objetivo que se persiguió fue develar la cadena de eventos sucesivos que configuran cada causa, así como el mecanismo mediante el cual se generan riesgos de subregistro en la captación de población afrodescendiente en los censos nacionales. Los resultados no ofrecen una medición del peso explicativo de cada causa. En su lugar, muestran una explicación plausible del curso de eventos que configuran cada causa, y la manera como incide cada una de ellas en uno o en varios de los momentos donde se presenta riesgo de subregistro de población afrodescendiente en los censos nacionales.

Como se mencionó en el apartado metodológico, estos resultados obedecen a un análisis principalmente cualitativo, que integra y contrasta los aportes y experiencia de diversos actores: población afrodescendiente que participó en los grupos focales, funcionarios o exfuncionarios de la entidad, expertos en temas censales, accionantes de la Sentencia T 276-22, y funcionarios del Ministerio Público que participaron en la implementación de la Sentencia. Los análisis se enfocaron principalmente (aunque no de modo exclusivo) en la implementación del censo de 2018, por dos motivos: al ser el censo más reciente, de él se dispone de mayor

evidencia sobre su implementación; lo que es aún más importante, el censo de 2018 presentó mayores dificultades para captar correctamente el volumen de la población afrodescendiente que el de 2005, único con el que es realmente comparable, dado que en 1993 la pregunta censal de autorreconocimiento étnico-racial se refirió a la pertenencia de las personas a “comunidades negras”, limitando desde un principio la posibilidad de visibilizar al conjunto de la población afrodescendiente. En todo caso, en varias de las causas se analizaron los tres censos, según la disponibilidad de evidencia.

Las causas identificadas a partir de la evidencia disponible abordan los siguientes aspectos:

1. Presión operativa
2. Entrenamiento de personal operativo
3. Conformación de equipos operativos
4. Transporte de equipos operativos
5. Presupuesto del Censo
6. Mecanismos de recolección
7. Marco geográfico
8. Sistema de monitoreo y control
9. Seguridad y conflicto armado
10. Viviendas ocupadas con personas ausentes
11. Rechazo del operativo censal
12. Fraseo de la pregunta de autorreconocimiento
13. Sensibilización
14. Racismo estructural e institucional
15. Implementación de acuerdos de Consulta y Concertación.

Antes de analizar individualmente el funcionamiento de cada causa, conviene tener presente:

i) Durante el desarrollo de un censo nacional, estas causas actúan en conjunto, algunas de manera simultánea, y otras en modo sucesivo. Cada causa se articula con otras, generando condiciones de posibilidad o reforzándolas.

ii) Como resultado de lo anterior, existen causas con efectos directos sobre uno o varios momentos del subregistro de la población afrodescendiente, y otras que actúan indirectamente a través de las anteriores. Esto no quiere decir que unas tengan mayor importancia o peso explicativo que las otras.

iii) En cada lugar del país se presentaron diferentes conjuntos de causas, y cada una de ellas en grados distintos. No se considera necesario que ocurran todas las causas en un mismo lugar para se produzcan dificultades en la captación de la población afrodescendiente.

iv) Las causas aquí listadas son las que cuentan con algún tipo de evidencia, y un mecanismo causal plausible que la relaciona con uno o varios de los momentos del subregistro de la población afrodescendiente. Es posible que se presentara alguna causa adicional en lugares puntuales del país. Sin embargo, dado el volumen de información recabada para el análisis, las y los investigadores concluyen que estas 15 causas abarcan la mayoría de las situaciones que impactaron negativamente la captación de la población afrodescendiente en los últimos tres censos nacionales, con particular énfasis en el CNPV 2018.

En el siguiente gráfico se muestra un esquema de cómo se articulan las causas entre sí, y sobre qué momentos del fenómeno a explicar impacta cada una. Las causas con efecto directo sobre los momentos del subregistro se resaltan en color verde, y en beige las de efecto indirecto. La causa asociada al racismo estructural e institucional (en color verde oscuro) se considera transversal a las demás, y la causa asociada al sistema de monitoreo y control (en color blanco) se incluye como factor coadyuvante, dado que su ocurrencia no “genera” las dificultades de captación de la población afrodescendiente, pero sí limita la posibilidad de detectar oportunamente su ocurrencia y de implementar correctivos durante el operativo de recolección.

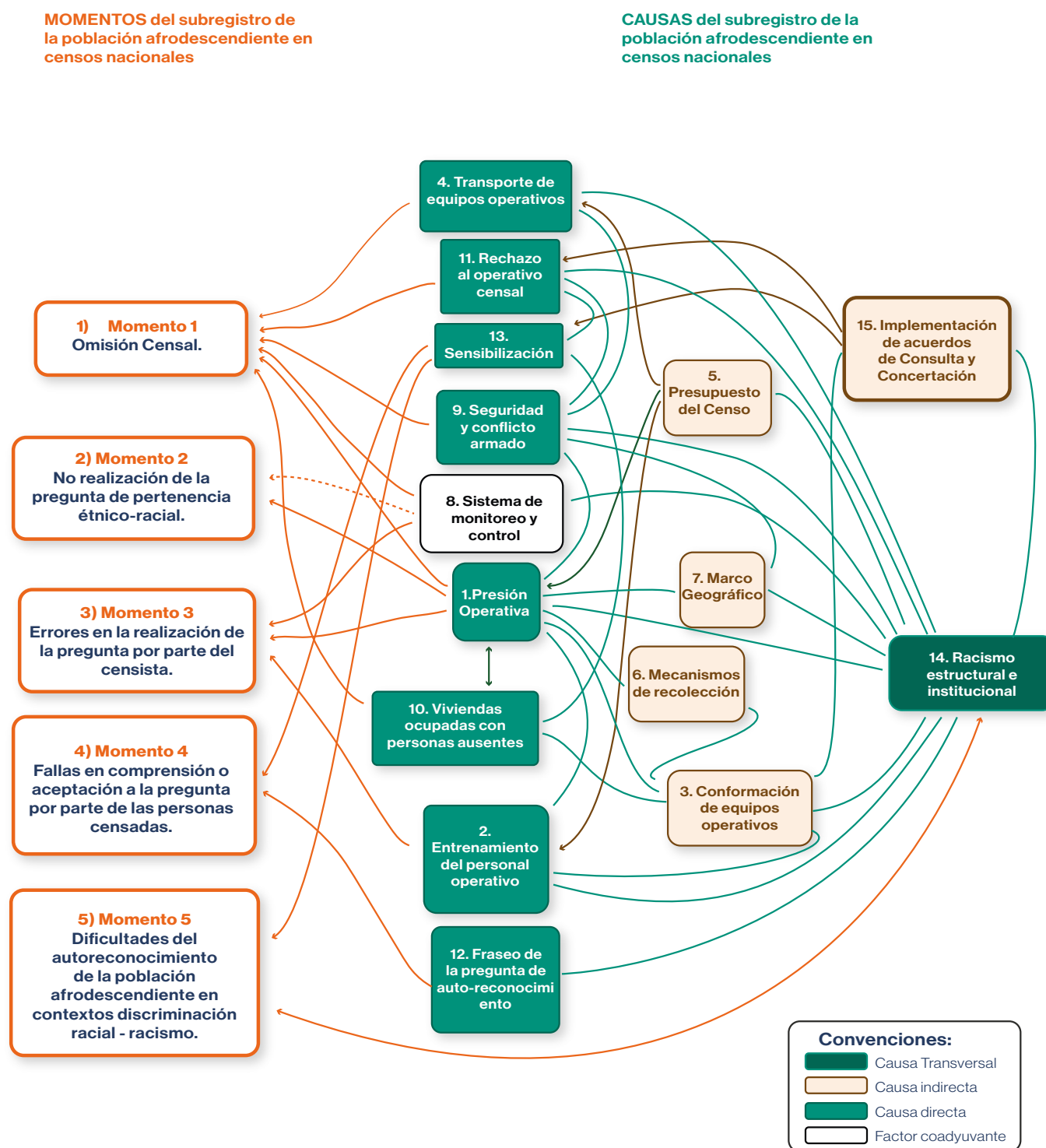
Cabe aclarar que este conjunto de causas abarca tanto los procesos previos a la recolección de información, como los que son propios del operativo de recolección. Es posible identificar algunos que están contenidos completamente en alguna de estas dos fases. Por ejemplo, las causas asociadas al presupuesto del censo, al marco geográfico, o al diseño de un sistema de monitoreo de calidad, obedecen completamente a procesos pre-operativos; así mismo, las causas asociadas a la presión operativa o a los problemas de seguridad, se materializan durante la recolección de información. Sin embargo, en la mayoría de causas se encuentran involucrados aspectos del diseño del proceso censal en cuestión (es decir, previos al operativo), así como de la implementación de dichos diseños en la recolección de información.

Se invita a las y los lectores a consultar el siguiente gráfico antes y después de la lectura del análisis de cada causa, con el ánimo de integrar cada una al cuadro completo, como piezas de un rompecabezas.

De igual forma, se invita a las y los lectores a consultar los diagramas incluidos en el anexo 6 que se encuentran enlazados en el sitio web de este documento. Allí podrán encontrar un insumo visual con el que la secuencia de hechos para cada causa puede leerse en un formato alternativo y facilitar la comprensión del texto o complementarla.



Figura 9. Esquema de integración de causas asociadas a las dificultades en la captación de la población afrodescendiente mediante censos nacionales



Fuente: elaboración propia

6.2.1. Presión operativa

La presión operativa se entiende como el conjunto de circunstancias del operativo censal que generan presión a los distintos roles involucrados para cumplir metas de recolección en tiempos específicos. Esta presión existe desde el inicio del operativo censal, dada la necesidad de cumplir las metas trazadas y en los tiempos estimados en el diseño operativo. Sin embargo, durante el desarrollo de la operación se generan circunstancias no previstas que aumentan esta presión, y que llevan a tomar decisiones adicionales, distintas a las del diseño inicial.

Para el análisis actual, está relacionada inicialmente con las condiciones del desarrollo de la labor de censistas y supervisores, expresada en cinco grandes factores: i) Tipo de vinculación ii) Tiempo de vinculación, iii) Riesgos de seguridad en terreno, iv) Remuneración, v) Diferencias entre roles en áreas urbanas y rurales. Analizaremos brevemente cada uno de ellos, enfatizado en el CNPV 2018.

Tipo de vinculación: en el Censo de 2018, los roles de equipos operativos (coordinadores de campo, supervisores y censistas), fueron vinculados mediante operadores de personal con quienes suscribían un contrato obra-labor. Esto constituyó un avance en la formalización del trabajo de estos roles respecto a los dos censos anteriores.

Tiempo de vinculación: cada censista y supervisor era contratado por un operador para trabajar en una de las fases del Censo de 2018, cuya duración era de tres meses. Este tiempo podía ser inferior si la vinculación ocurría después de iniciado el operativo, por ejemplo, en reemplazo de alguien que hubiera renunciado. Los tiempos cortos de vinculación son una constante en los censos nacionales, siendo una labor para realizar en el menor tiempo posible, aun en censos de periodo extendido.

Riesgos de seguridad en terreno: los equipos operativos realizan la recolección de información desplazándose de una vivienda a otra, y están

expuestos a las circunstancias de seguridad que existe en cada lugar. En cada censo nacional, las circunstancias de seguridad van cambiando según el curso histórico del país; en los tres últimos (1993, 2005 y 2018) han existido dificultades de seguridad y de conflicto armado en algunos territorios, tanto urbanos como rurales.

Remuneración: En el Censo de 2018, el censista recibía del operador contratante un salario básico de 1 salario mínimo legal vigente (smlv), y el supervisor de 1,16, valores a los que se sumaba el auxilio legal de transporte; el valor total de seguridad social y parafiscales era asumido por el contratante. Estos montos son comparativamente bajos, teniendo en cuenta lo percibido por estos roles en operaciones anteriores, o en la realización de encuestas regulares del DANE. Funcionarios que participaron en el operativo censal afirmaron que “en grandes ciudades (Barranquilla, Bogotá) el salario tasado para censistas y supervisores era muy bajo; (...) en el CNA [Censo Nacional Agropecuario] se ganaba más. En el CNPV nadie de los anteriores quiso trabajar”. Otro funcionario señalaba que “se presentaba gente preparada (profesionales), para la cual era un salario muy poco”.

Diferencias entre roles en áreas urbanas y rurales: La recolección en áreas rurales para la fase 4 mediante rutas implicaba que los equipos operativos pernoctaran fuera de sus casas, en puntos intermedios del recorrido a realizar. Por este motivo, percibían un valor adicional de pernoctación diario, que a la postre, representaba una diferencia en el recurso total percibido respecto a los mismos roles en áreas urbanas. Por otra parte, los equipos operativos rurales contaban con transporte contratado, mientras los urbanos recibían un auxilio de transporte diario para desplazarse de sus casas al lugar de recolección. En relación con lo anterior, señalaba un funcionario participante del Censo Nacional que “en rutas tenían viáticos por pernoctación, [por lo cual] preferían trabajar en lo rural”.

Las circunstancias anteriores (bajos salarios, tiempos cortos de vinculación, riesgos de seguridad) constituían contratos poco atractivos,

lo que generó un alto nivel de renunciaciones, principalmente en áreas urbanas, donde se percibían menos ingresos y donde hay un mercado laboral más dinámico. La cantidad de deserciones, una vez iniciado el operativo, creó, a su vez, dos grandes problemas: se desarrolló el operativo con un déficit de personal, lo que afectó más las áreas urbanas (donde se concentra el 67% de la población afrodescendiente) que las rurales, déficit que no es posible subsanar oportunamente en todos los casos dados los tiempos necesarios para reemplazar el personal que renuncia, dados por:

- a) falta de disponibilidad de las personas en el listado de elegibles, en el momento en que se generaba la necesidad. Este listado lo formaban personas que, habiendo presentado el entrenamiento virtual, obtuvieron notas de evaluación que los habilitaban para ser elegidos en reemplazo de quienes renunciaban.
- b) tiempos administrativos para reunir los requisitos para contratar los reemplazos,
- c) para los roles de vinculación por acuerdos de Consulta Previa con la población afrodescendiente, de consecución de hojas de vida por el delegado de la Comisión 7a del Espacio Nacional de Consulta Previa: un funcionario dijo al respecto que “la temporalidad de contratación del personal étnico fue posterior (en el caso del Magdalena), entonces tocaba meterlos en los equipos ya programados. En Zona Bananera, empezaron a rechazar al censo hasta que se contratara a su gente. El líder tenía la queja de que allá no estaban haciendo la pregunta. Pero ya no podíamos volver a lo que ya se había hecho, donde se había rechazado en principio”.
- d) en algunos casos, posiciones encontradas entre el delegado del Espacio Nacional de Consulta Previa que allegó las hojas de vida de personas afrodescendientes y líderes locales afrodescendientes.

Como es de esperar, el desarrollo de la recolección de información con un déficit de personal tiene impactos directos en todos los aspectos, uno de los cuales es el aumento de

presión por cumplimiento de metas en la cadena de mando del operativo censal donde el censista es la parte final, y quien finalmente realiza la recolección de información.

Contar con menos personas de las que se había estimado para cumplir las metas trazadas, aumenta la presión en dos sentidos: 1) el aumento de metas de rendimiento diario de censistas en áreas urbanas, luego de transcurrido un mes del operativo, aproximadamente. Al respecto, un funcionario sostiene que “las metas eran desproporcionadas respecto a la realidad territorial”. 2) Por la indicación a los supervisores de asumir, adicional a las que corresponden a su cargo, labores de censista, limitando la posibilidad de realizar control de calidad del trabajo de su equipo en terreno. Sobre este aspecto, un funcionario dijo que la “indicación a supervisores de censar, fue una directriz nacional, generalizada”. Una funcionaria complementó diciendo que “cada semana nos reunían a los coordinadores, ahí daban instrucciones, y en una de esas dieron esa directriz de que los supervisores censaran, para mejorar rendimientos. Entonces no hubo quién hiciera supervisión”.

Sobre los efectos del aumento en las metas de rendimiento se encuentran muchos testimonios que respaldan el análisis. La coordinadora departamental del Atlántico afirmó que “el cambio en la meta urbana: de 12 a 18, quisieron homologarla con la meta del Censo de 2005, que fue de 18”. Un funcionario afirmó que “en lo urbano haber incrementado los rendimientos de 15 a casi 30 encuestas diarias, pues lo cual también impacta en la calidad de la información. Al llenar 30 encuestas, pues realmente las hacen, porque pues depende de ese salario que se gana ahí, pues todos estamos en la misma lucha de ganarnos un salario, pues él, como ser humano que es, sea negro, sea blanco o sea chino, sea indígena, pues él va a ser las que humanamente puede, ¿no? Y pues las otras las hará con mala calidad y pues será objeto de lo que mucha gente dice ‘es que a mí no me preguntaron’, pero está la gente”.

Un exfuncionario complementa diciendo que “otras dificultades que tuvimos fueron que, en la capacitación, de las cuales no participé, a la gente se le dijo, ‘mire, el rendimiento diario son 17 encuestas completas de personas’. Y para más o menos la densidad poblacional de número de personas por hogar en Medellín estamos hablando de 4.5 o 4.8 hogares por día”.

El resultado de estos dos factores es la aplicación apresurada de encuestas por parte de los censistas, aumentando el riesgo de incurrir en errores, en alguna de las siguientes formas:

a) por la captura incompleta de la información de los residentes de la vivienda, omitiendo algunos de ellos.

b) acortar el formulario, diligenciando algunas preguntas en el DMC sin formularlas directamente a la persona censada. Un funcionario complementa diciendo que “más bien la ‘autocontestación’ y la de inducir la pregunta, porque la DMC no permitía saltar la pregunta”. El representante del Consejo comunitario La Acacia, en Puerto Guzmán, Putumayo, sostuvo que “los censistas no hacían la pregunta, pasaban rápido y no les importaba el que se reconozca la gente”. En el mismo sentido, el representante del Consejo Comunitario La María, en el mismo Departamento, dijo que “no preguntaron, omitían la pregunta por salir rápido, colocaban cualquier respuesta”. Esto se relaciona con el momento número uno, población afrodescendiente dejada de censar por no cobertura del operativo de recolección. Una de las participantes del grupo focal de Cali sostiene que “sí, hubo incumplimientos en muchas partes en las visitas. Dejaban esperando a las personas, porque no llegaban”. Este es un aspecto clave del proceso, porque, como afirmó otro participante de este grupo focal, “el incumplimiento daña la confianza con el personal del DANE y después es difícil acordar una nueva visita”. Otra participante del grupo focal de la Amazonía afirma que “en algunos casos no hicieron la pregunta, de pronto porque los censistas pensaban que era un Censo general y desconocían la importancia. Necesitaban agilizar”.

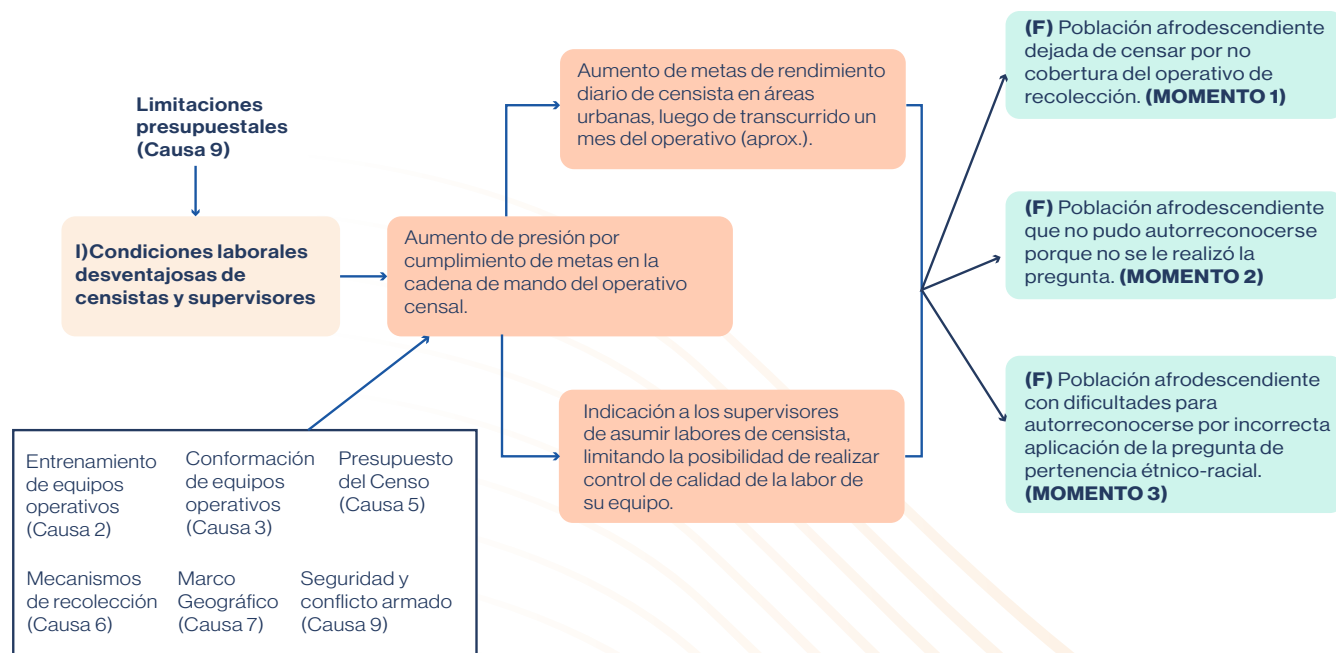
c) formular preguntas de forma resumida, acortando el fraseo y/o dejando de explicitar todas las opciones de respuesta. Esto se relaciona con el momento 3, población afrodescendiente que tuvo dificultades en autorreconocerse por incorrecta aplicación de la pregunta de autorreconocimiento étnico.

Por todas estas razones un funcionario expresó que “las malas prácticas de encuestadores afectaron a todos, solo que en los Afro se nota más la disminución que en los no étnicos”. Y el coordinador del Caquetá aporta que “resaltaría que las malas prácticas del encuestador se exageran sin supervisor”. Para terminar, es importante escuchar nuevamente a la coordinadora departamental del Atlántico, quien sostiene que “el supervisor tiene que estar vigilando que hagan bien las encuestas. No se habilitó la posibilidad de que el supervisor pudiera devolverse para poder hacer otra vez la misma encuesta y comparar. Desde un comienzo nos lo dijeron, porque no iba a tener tiempo para eso, por la carga”.

En resumen, la presión operativa se configura cuando se cuenta con menos personas para realizar más encuestas en el tiempo estimado. Esto conllevó en el Censo de 2018 a aumentar las metas operativas y asignar funciones de censista a los supervisores, lo cual tuvo como efecto adverso un mayor riesgo de incurrir en errores de aplicación del cuestionario censal. Por otra parte, el aumento de esa presión operativa conlleva intrínsecamente un mayor riesgo de omisión censal. Este conjunto de hechos permite mostrar la manera como algunos sesgos raciales implícitos pudieron operar en las personas censistas. En situaciones donde apremiaba el tiempo para finalizar la encuesta, priorizaron ciertas preguntas en detrimento de otras, unas de las cuales fue la de identificación étnico-racial. Lo anterior indica que bajo circunstancias de presión se tiende a considerar que algunas temáticas son más relevantes que otras.

En el siguiente diagrama se sintetiza el funcionamiento de la causa asociada a la presión operativa.

Figura 10. Causa 1 - Presión Operativa.



Fuente: elaboración propia

6.2.2. Entrenamiento del personal operativo

El entrenamiento del personal operativo es un aspecto fundamental de las operaciones estadísticas. Tiene como objetivo brindar los conocimientos necesarios para que los participantes puedan desarrollar su rol de manera correcta según los lineamientos institucionales. Este entrenamiento está dirigido al personal de los equipos base de los centros operativos (jefe municipal, y los apoyos logístico, informático y administrativo), y a los equipos operativos (coordinadores de campo, supervisores y censistas). A su vez, los jefes municipales se encargan de orientar el entrenamiento de los equipos operativos, que son los coordinadores de campo, los supervisores y, por último, los censistas, que son las personas encargadas de recopilar directamente la información. Esta estrategia de entrenamiento “en cascada” se implementó en el CNPV 2018, y se describirá más adelante.

El entrenamiento aborda temas contractuales y operativos, es decir, las instrucciones para la recolección de información, el manejo de formatos y de la cartografía. También se abordan aspectos temáticos en donde se explican los conceptos y la metodología del cuestionario, así como el uso de las herramientas de recolección, el Dispositivo Móvil de Captura (DMC) y los formularios en papel. Es necesario aclarar en este punto que el entrenamiento contó con un enfoque específico para el caso de los grupos étnicos, presente en los manuales que contaban con actividades específicas para grupos étnicos en los temas de censistas de rutas, plan para la sesión de cartografía, de contexto general, de cuestionario y DMC (Ver Anexo 7 enlazado en el sitio web de este documento debido a su extensión). Estos contenían, además de las actividades para cada sesión presencial, recomendaciones sobre identificación de estas poblaciones y consideraciones especiales para el relacionamiento.

Para llevar adelante este proceso en el Censo de 2018, se implementaron dos metodologías

complementarias y secuenciales. La primera de ellas era una plataforma de aprendizaje por internet denominada B-Learning, en la cual se podía consultar la información fundamental del operativo y permitía descargar los manuales de cada rol. Al final de este curso virtual, los participantes debían presentar una evaluación a través de la plataforma, con la que debían demostrar los conocimientos requeridos para desempeñar su rol en el operativo, aprobando la evaluación. Dependiendo de las calificaciones obtenidas, los participantes mejor calificados integraban un listado de seleccionados.

Posterior al B-Learning se habilitó un segundo momento del entrenamiento que se desarrolló presencialmente. Conocido como reinducción, estuvo a cargo de un funcionario(a) del DANE quien lo desarrolla en el Centro Operativo Municipal (COM), o en otro espacio en territorio. Es un proceso que ocurre en cascada, en donde los funcionarios del DANE imparten la capacitación a los roles de equipos base, y los jefes municipales, a su vez, lo imparten a los roles del equipo operativo: coordinadores, supervisores de campo y censistas.

En el CNPV 2018 se identificaron algunas fallas en el proceso de aprendizaje, con un posible impacto en la captación de la población afrodescendiente. Algunas de ellas fueron:

1. Problemas de conectividad a internet en algunos territorios, que impedían el acceso a la plataforma, limitaban su eficiencia y dificultaban la descarga del material pedagógico de apoyo (manuales).
2. En lugares donde no hubo posibilidad de entrenamiento presencial adicional al curso virtual, pudieron persistir dudas de quienes hicieron el curso al no contar con un tutor para resolverlas.
3. Falta de familiaridad con las herramientas pedagógicas virtuales.
4. Falta de cobertura o intermitencia en el servicio de energía eléctrica en muchos territorios. Si se interrumpe el servicio de energía eléctrica en un municipio, la estrategia también falla.

5. Saturación en la conexión con el servidor por alto tráfico de personas que accedían al entrenamiento y evaluación en la plataforma.

6. Finalmente, se identificó que existía la posibilidad de realizar “copia” en la evaluación, dado que la plataforma de B-learning no aleatorizaba el orden de las preguntas o de las opciones de respuesta.

7. Sobre este último aspecto una funcionaria dice que “personas de otras investigaciones sabían cómo era la vuelta, y tomaban fotos de los pantallazos de la capacitación para hacer “la copia”. Afirmar también que “tramitadores vendedores del curso. En una casa era el que hacía el curso por los encuestadores [...] En Quibdó sólo había internet en la Alcaldía. En algún momento se decidió entregarles el curso a las personas en una USB; ahí es donde pierdes el control de quién entra al curso y quién no, porque Aprendanet no permite tener control de quién entra y cuando [...] Hacer el curso no era un requisito para presentar la prueba, si pasas la evaluación, ok”.

Complementa diciendo que “con la lista de elegibles uno vinculaba a los mejores, y los regulares uno los metía, pero lo ideal es que a esos “regulares” se les diera una reinducción (para la que no había tiempo) [...] En 2018 el DANE se estrenó con el B-Learning y el aprendizaje en cascada”.

Estas fallas en el proceso de capacitación se presentaron principalmente en áreas rurales y en cabeceras municipales con problemas de conectividad a internet o del servicio de energía eléctrica. También están relacionadas con las limitaciones presupuestales, que son la causa 9 de este proceso de análisis, ya que se sobredimensionó el alcance real de la estrategia de entrenamiento virtual que reducía costos en un censo con presupuesto muy limitado.

Al respecto, el informe de cierre operativo del CNPV 2018 señaló: “una vez los participantes presentaban las evaluaciones vía online, se presentaron muchas dificultades para lograr que las notas fueran subidas oportunamente al listado de elegidos y elegibles, de tal forma que esto retrasó la contratación y generó múltiples inconvenientes con los grupos étnicos, porque el

personal no se podía contratar con oportunidad y el tiempo del operativo avanzaba”.

Las dificultades en el proceso de entrenamiento derivaron en vacíos conceptuales y metodológicos de los equipos operativos, que pudieron incidir en casos de incorrecta aplicación de la pregunta de autorreconocimiento étnico-racial y, a su vez, en las dificultades para el autorreconocimiento de la población afrodescendiente en el censo. Al respecto, una censista entrevistada afirmó que “no hubo suficiente capacitación [...] para formular preguntas de autorreconocimiento”; un exfuncionario señala que “no hubo suficiente capacitación a los censistas sobre enfoque diferencial”.

En los territorios sin cobertura de energía eléctrica o de internet, se aplicaban estrategias de entrenamiento presencial desde el principio. Sin embargo, la modalidad de entrenamiento presencial tuvo a su vez sus propias fallas. Son las siguientes:

1. En algunos casos, condiciones inapropiadas pedagógicamente (grupos muy numerosos, espacios no adaptados para la actividad, limitaciones tecnológicas, entre otras)

2. Ante la presión operativa, no siempre había tiempo y personal disponible para aplicar la reinducción presencial al personal contratado en reemplazo de quienes renunciaban. Esto se asocia con la causa 1 (presión operativa).

3. Finalmente, el tiempo limitado para dar el entrenamiento, menor al ideal para abordar todos los contenidos con la profundidad suficiente.

Estas fallas se presentaron ante la urgencia de entrenar al personal nuevo en reemplazo de quienes renunciaban, o que eran contratados tardíamente (una vez iniciado el operativo). Esto se relaciona con un alto nivel de renuncias, que se profundizará en el análisis de la Causa 5. Además de esto, las fallas exigieron hacer ajustes al abordaje del entrenamiento, sacrificando profundidad en algunos temas específicamente en el de la pregunta de autorreconocimiento,

como lo señala el siguiente testimonio de una participante del Grupo focal de Medellín: “no me hicieron esta pregunta, tenía muchas ansias de responder diciendo Sí soy negra”.

Al respecto de la situación, una funcionaria complementa diciendo sobre el entrenamiento personal que: “el otro proceso que es muy importante y que ha sido difícil es el proceso de capacitación o como lo llaman ahora entrenamiento. Cada vez los días de capacitación son menores, entonces los cursos de capacitación son muy numerosos y no hay suficiente tiempo para que las personas que capaciten y los que son capacitados puedan realizar suficientes prácticas, puedan comprender exactamente de qué se tratan los temas y eso va en detrimento total de la calidad del censo, de la calidad de lo que se pregunta y de la calidad de lo que se responde, a la capacitación en los temas técnicos, obviamente hay que darle suficiente tiempo”.

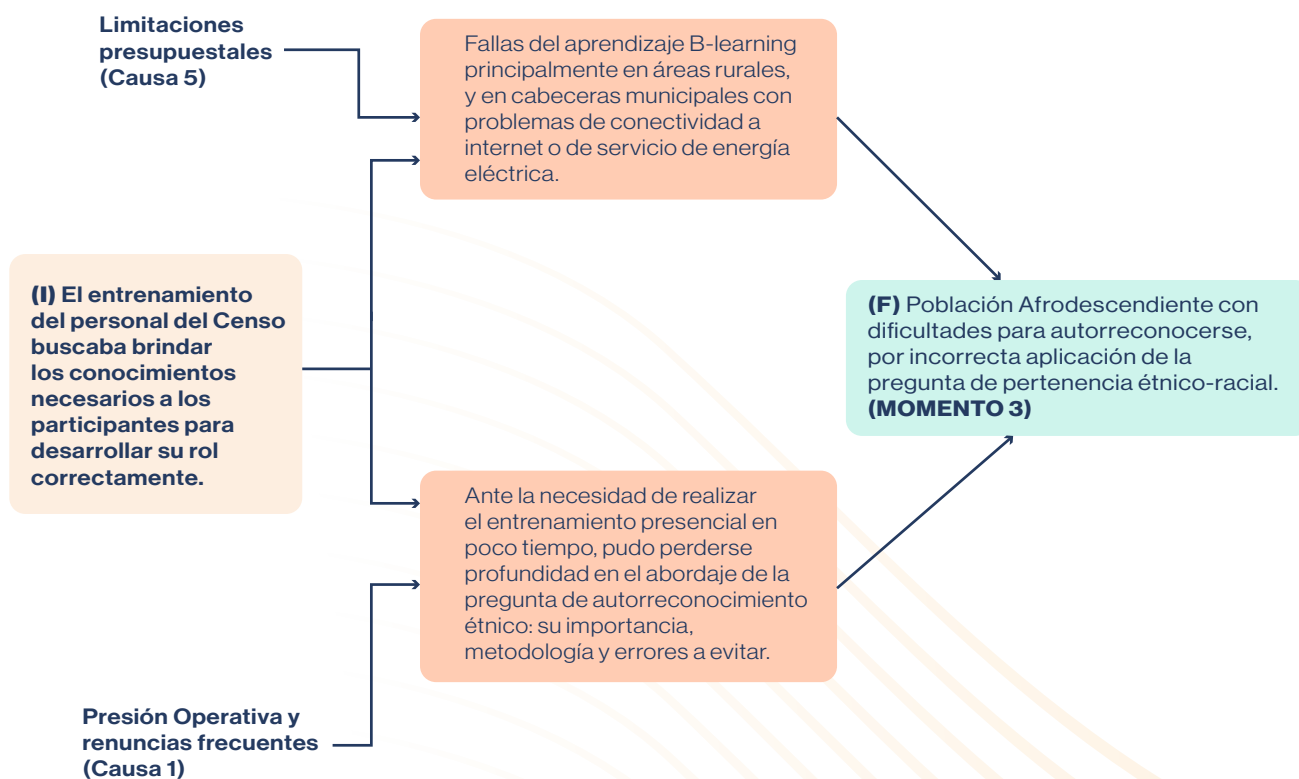
El informe de cierre operativo 2018 señala: “[el] proceso de capacitación no se contó con la logística necesaria y el tiempo apropiado para el adecuado aprendizaje del personal tanto en la fase 3 como en la fase 4 pero con más traumatismo esta última, dado a la gran cantidad de personal indígena a contratar en estos municipios, y no se contó desde el inicio con la lista de los convocados y de acuerdo con los lineamientos estos eran concertados con las mesas de diálogos con los diferentes delegados de las comunidades indígenas”.

Teniendo en cuenta las limitaciones de tiempo, además de los problemas logísticos antes descritos, los temas por abordar en el entrenamiento compiten por tiempo en la agenda, y ante la necesidad de acortar el entrenamiento, pudo perderse profundidad en el abordaje de la pregunta de autorreconocimiento étnico, su importancia, metodología y errores a evitar. De esta forma, se describe la cadena de hechos que generó que la población afrodescendiente que tuviera dificultades en autorreconocerse, se viera afectada por la incorrecta aplicación de la pregunta de autorreconocimiento étnico como resultado de los problemas en el entrenamiento.

Las organizaciones accionantes resaltan que las limitaciones y brechas en el acceso a internet entre diferentes territorios geográficos eran conocidos con anterioridad al Censo 2018 porque precisamente hacen parte de las realidades de desigualdad histórica que hay entre los territorios habitados mayoritariamente por personas negras y aquellos donde se concentra la población blanco-mestiza. Así mismo, interpretan que esta falta de previsión por parte del DANE de un fenómeno conocido con anterioridad, evidencia falta de voluntad y racismo institucional.

Sin embargo, cabe aclarar que la información sobre conectividad a internet en el territorio nacional al nivel de detalle requerido para planear procesos censales, requieren el acopio de información de otras entidades como el Ministerio de las Telecomunicaciones. Parte de los aprendizajes en torno a esta causa es que, adicional a la información sobre la presencia o no de conectividad en un territorio, se requiere ponderar adecuadamente si la señal es estable, si el ancho de banda es suficiente, y si existe acceso a computadores suficientes en el territorio para soportar estrategias de entrenamiento virtual como la implementada en el Censo de 2018. Un indicador de conectividad donde cada componente tienen un peso ponderado puede no ser suficiente, ya que la carencia de un solo componente puede representar una barrera suficiente para implementar una estrategia de entrenamiento virtual.

En el siguiente diagrama se resume el funcionamiento de la causa asociada al entrenamiento del personal operativo.

Figura 11. Causa 2 - Entrenamiento de personal operativo.

Fuente: elaboración propia

6.2.3. Conformación de equipos operativos

La realización del Censo requirió contratar un volumen muy grande de personas por un tiempo corto, con el fin de que cumplieran los distintos roles del operativo. Para el censo de 2018 existieron dos tipos de roles: los que conformaban los Equipos Base, y los integrantes de los Equipos Operativos.

Al respecto es importante precisar que los Equipos Base estaban conformados por los roles que desarrollaban sus actividades en los Centros Operativos Municipales (COM): jefe municipal, apoyo administrativo, apoyo informático y delegado municipal. Estos roles fueron seleccionados por convocatoria abierta y eran contratados antes que los equipos operativos a través de operadores de personal. Las principales actividades del jefe municipal fueron: ser responsable de todo el operativo censal en su municipio, desde la fase inicial hasta la posoperativa, liderar y supervisar al equipo, resolver problemas operativos y garantizar la cobertura total y la calidad de la información. Por su parte, el Apoyo administrativo estaba encargado del control logístico y operativo: seguimiento de pagos y contrataciones, asistencia del personal de campo, gestión de transporte, hospedajes y logística inversa (retiro de equipos al cierre), en los municipios asignados. El Apoyo informático debía supervisar la transmisión y copias de seguridad de la información recolectada, garantizando disponibilidad y confidencialidad. Finalmente, el delegado municipal fungía como enlace con autoridades locales, líderes comunitarios y la población, para crear condiciones adecuadas al censo.

Por su parte, los Equipos Operativos estaban conformados por los roles encargados de la recolección de información en campo: coordinador operativo de campo, supervisores y censistas. La principal actividad del coordinador operativo de campo consistió en liderar y coordinar el operativo en el área asignada (departamento o municipio), organizando la logística, haciendo la asignación de segmentación

cartográfica, distribución de recursos y personal (supervisores y censistas) y supervisar el avance de la cobertura y la calidad del registro en tiempo real; la del supervisor fue coordinar directamente al equipo de 2 a 4 censistas dentro de una zona censal determinada, y era responsable de garantizar que el censista aplicara correctamente la metodología, la cartografía y la boleta censal. Por último, el censista fue quien ejecutó la recolección de datos del censo directamente en viviendas y personas del sector censal asignado.

Teniendo en cuenta lo anterior, la vinculación de todo el personal (equipos base y equipos operativos) se realizó a través de operadores de personal contratados por el gestor del proyecto del Censo Nacional de Población y Vivienda. Para lo anterior, se debía cumplir con los siguientes requisitos:

1. Estar en el listado de personas a contratar generadas por el DANE de acuerdo con el proceso de evaluación.
2. Dar cumplimiento a la documentación requerida por el operador de personal.
3. Para el caso de los equipos operativos, (coordinadores de campo, supervisores y censistas), recibir un visto bueno para continuar con la etapa de contratación, según la fase del operativo que se iba a ejecutar.

Respecto a dificultades en la conformación de los equipos base, en algunos municipios se reportaron dificultades para encontrar fácilmente personas disponibles con el perfil requerido para ocupar el rol de apoyo informático. La demora en la contratación de este rol, quien debía hacer el alistamiento de los dispositivos móviles de captura (DMC), hizo necesario iniciar el operativo con formularios en papel, generando reprocesos y demoras en el operativo censal. De acuerdo con el Informe de cierre operativo del CNPV 2018 del departamento del Chocó “la dificultad en la contratación tuvo mayores implicaciones cuando se trató de retrasos en los contratos de apoyos informáticos, supervisores y apoyos técnicos de

rutas ATR. La no contratación a tiempo de apoyos informáticos no permitía la configuración de los Dispositivos Móviles de Captura por lo cual fue necesario tomar la decisión de iniciar la mayoría de las cabeceras municipales del departamento con recolección de información a través de papel". Por su parte, en el informe de Caldas se manifiesta: "Durante el operativo ADECCO no contrató el rol de apoyo informático, ni los censistas NARP¹⁵ e indígena para el municipio. Por lo que este municipio trabajó con un poco más de la mitad del personal requerido durante el operativo".

El DANE en una fase previa a la contratación de personal, definió parámetros para la selección del personal operativo en los distintos roles: el perfil por rol de acuerdo con sus funciones y responsabilidades; el pago estipulado para cada rol, y los requerimientos frente al entrenamiento y evaluación de los interesados en participar.

Las demoras en la consolidación de listados de personas a contratar, de acuerdo con los resultados de la evaluación, contribuyeron al aumento de la Presión Operativa, debiendo adelantar el operativo con menos personal del requerido. Algunas de estas demoras obedecían a su vez a fallas en el proceso de entrenamiento y evaluación, que fueron abordados en la Causa 4 "Entrenamiento", particularmente frente a los resultados de la evaluación.

Sobre el particular es pertinente considerar que en el informe Operativo de cierre del Valle del Cauca se señaló puntualmente que: "En los primeros meses del preoperativo se presentó demora en la creación de códigos para el personal nuevo, causando demoras en el inicio del aprendizaje y de la contratación".

Asimismo, fue común que los listados de personal que se enviaban para contratar, especialmente en los municipios donde el entrenamiento era B-learning, no coincidieran con los resultados de la evaluación según listados en cada municipio,

lo que resultó en dobles listados ocasionando reprocesos en la contratación, tal como refiere el Informe Operativo de Cierre de Bolívar. Al respecto, en el informe de Valle del Cauca se informó: "una vez los participantes presentaban las evaluaciones vía online, se presentaron muchas dificultades para lograr que las notas fueran subidas oportunamente al listado de elegidos y elegibles, de tal forma que esto retrasó la contratación y generó múltiples inconvenientes con los grupos étnicos, porque el personal no se podía contratar con oportunidad y el tiempo del operativo avanzaba". El informe de Arauca refiere una situación similar: "las demoras en contratar el personal obedecieron a los inconvenientes en el proceso de entrenamiento presencial y selección final del personal por parte del área de entrenamiento y aprendizaje, razones que nunca fueron informadas".

Por otra parte, para garantizar la participación de población de grupos étnico-raciales, se acordó en el proceso de Consulta y Concertación su vinculación como censistas y supervisores, con perfiles diferenciales, y rutas de selección independientes a la del resto de los interesados en conformar el equipo.

Para el caso de la población afrodescendiente, los delegados el Espacio Nacional de Consulta Previa (ENCP) entregaban al DANE el listado de hojas de vida en zonas rurales y urbanas de cada municipio, en el marco de los acuerdos de Consulta y Concertación (La información relativa a este aspecto se encuentra desarrollada en la Causa 15: Implementación de acuerdos de Consulta y concertación).

En lo referente a manifestaciones de inconformidad de algunas comunidades frente a las personas seleccionadas, lo que también generó demoras en el proceso de contratación, de acuerdo con una participante del Grupo focal de Cartagena: "en San Onofre, las comunidades detuvieron el censo hasta lograr contratación local".

¹⁵ La población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera ha manifestado su inconformidad con el uso de esta sigla, posición que es secundada por el DANE; sin embargo, se utiliza esta sigla en tanto se cita textualmente desde el documento referido.

Al respecto, en casos de desistimiento de algunos interesados, o de renunciadas, hubo demoras para encontrar su reemplazo por parte del ENCP, a lo cual se suma el tiempo del entrenamiento y contratación de la persona reemplazante, para completar los equipos operativos:

“El municipio de Turbo presentó diversas dificultades desde el inicio del operativo al no contar con la contratación de personal NARP a tiempo, con más de 35 días de diferencia de la fecha inicial. Este personal correspondía al 82% del total de personal a contratar” (DANE. Informe Cierre Operativo CNPV 2018. Antioquia).

“En Tesalia, Putumayo (con alta presencia de población afro, no iniciaba el operativo a tiempo en espera de las hojas de vida), la delegada entregó las hojas de vida super tarde” (Grupo focal 1 Coordinadores Departamentales. 2025).

Esto generó demoras en el envío a operadores de personal de los listados definitivos de personas para contratar en los roles de censistas y supervisores en el marco del cumplimiento a acuerdos de Consulta, lo que a su vez retrasó la contratación en algunos territorios, debiendo adelantar el operativo con menos personal del requerido según el diseño operativo. Esta cascada de demoras contribuyó al aumento de presión operativa.

En cuanto al requisito de aportar la documentación requerida por el operador de personal, uno de los inconvenientes más recurrentes que se pudieron identificar fue que en algunos municipios no había IPS que brindaran el servicio de examen ocupacional, de manera que el interesado en el rol de censista o supervisor debía viajar con recursos propios al municipio más cercano donde pudiera gestionar este requisito.

“A pesar de contar con listas el operador de contratación ADECCO afectó de manera directa el inicio del operativo. El personal seleccionado fue sometido a trasladarse a municipios a veces muy distantes para la realización de los

exámenes ocupacionales de ingreso, además debían cancelar de sus propios recursos el valor de éstos” (DANE. Informe Cierre Operativo CNPV 2018. Antioquia).

Esto generó demoras de las personas en completar los requisitos para contratar. Asimismo, hubo demora en recibir el visto bueno para continuar con la contratación, de acuerdo con la fase del operativo en que iban a trabajar las personas, tardaba en ocasiones más de dos meses como sucedió en la fase 4 correspondiente a centros poblados y área rural para recolección por rutas¹⁶, lo que aumentó el riesgo de desistimiento de censistas y supervisores para ser contratados, incurriendo en reprocesos como encontrar personas en reemplazo, entrenarlas y finalmente adelantar trámites administrativos de contratación.

De acuerdo con el Informe de cierre operativo del Valle del Cauca “gran parte del personal requerido del departamento debió ser convocado en diferentes oportunidades durante el operativo con el fin de completar los equipos, lo que a su vez generó que los entrenamientos cada vez fueron más cortos y con baja profundidad en los temas requeridos”. En el informe de Antioquia se señaló que “para inicio de aprendizaje no todas las personas inscritas al proceso fueron contactadas o recibieron correo de notificación a la presentación del proceso de aprendizaje. Los jefes municipales tuvieron que establecer comunicación con las personas listadas durante los mismos días de la capacitación para lograr el número mínimo de personas requeridas”. Para el departamento del Chocó en el informe se manifestó: “la fase 4 se demoró mucho”; “cuando yo llegué a Quibdó, hubo gente que esperó hasta 3 meses”. Y de acuerdo con lo manifestado en el Grupo focal de Coordinadores departamentales del CNPV 2018: “en Barranquilla, gente que había pasado el curso, cuando ya lo iban a contratar para fase 4 ya muchos no estaban disponibles”.

16 Aquí es necesario aclarar que el CNPV 2018 se realizó en 4 fases sucesivas: 1) E-censo, 2) Barrido en cabeceras, 3) Centros poblados y área rural para recolección por barrido, 4) Centros poblados y área rural para recolección por rutas.

Esto generó demoras para la contratación del personal de censistas y supervisores en algunos territorios, debiendo adelantar el operativo con menos personal del requerido. Esta circunstancia aumentó la presión operativa sobre las personas contratadas, cuya carga laboral se veía aumentada ante la incompletitud del equipo requerido.

De acuerdo con el informe de cierre operativo de Valle del Cauca “se observa que nunca se alcanzó el 100% del personal mínimo requerido y solo durante 10 días (en el mes de agosto) se tuvo el 85%. La baja que se da entre el 29 de septiembre y primero de octubre se debe a que se realizó cambio de operador de personal para la ciudad de Cali, transición que también generó retrasos mientras se estabilizaba la contratación a mediados de octubre”. Al respecto, el informe de Atlántico manifiesta que “a lo largo del proceso no se pudo disponer del 100% del personal en muchos municipios, incluso hasta al final del operativo, no logramos contar con el personal completo, afectando directamente los tiempos estimados de recolección. Adicional a lo anterior, la alta rotación del personal por renuncias o cancelación del contrato mermaba los rendimientos y la pérdida de tiempo en procesos de reinducción”.

Para el caso de Antioquia, el informe señala que “el personal de la comunidad NARP que para algunos municipios correspondía al 70%, 80% y 90% del total de su personal a contratar tuvo retraso en contratación de más de 35 y 40 días al presentarse errores en las listas de inscripción por parte de los delegados de dicha comunidad. Al notar la falta de contratación se realizó comunicación directa con el delegado y se informó de los errores evidenciados en

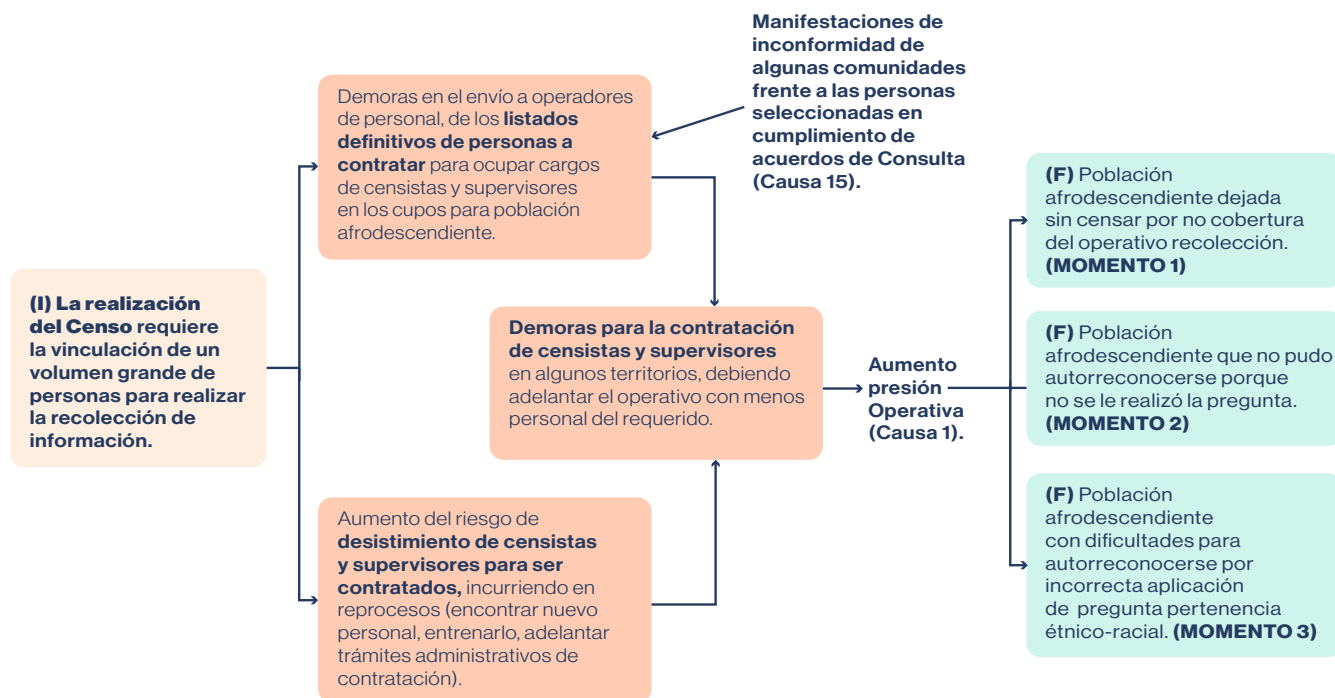
las listas enviadas para realizar las respectivas correcciones e iniciar el proceso de aprendizaje”. Para el caso puntual del Municipio de Turbo, en el mismo departamento se señala en el mismo informe: “en Turbo se presentaron diversas dificultades desde el inicio del operativo al no contar con la contratación de personal NARP a tiempo, con más de 35 días de diferencia de la fecha inicial. Este personal correspondía al 82% del total de personal a contratar”.

Lo anterior generó un efecto “cascada” en el que alguna población afrodescendiente fuera dejada de censar por no cobertura del operativo de recolección, o que no pudo autorreconocerse porque no se le realizó la pregunta, o debido a la incorrecta aplicación de la pregunta de autorreconocimiento étnico.

Estos efectos están mediados por la presión operativa: ante la incompletitud de los equipos operativos, aumentaba el riesgo de omisión censal que se relaciona directamente con el momento 1, así como la incidencia de errores en la aplicación del cuestionario, ya sea por la no realización de la pregunta de autorreconocimiento étnico-racial que hace parte del momento 2, o su incorrecta aplicación por parte del censista: momento 3.

En el siguiente diagrama se resume el funcionamiento de la causa asociada la conformación de equipos operativos.

Figura 12. Causa 3 - Conformación de equipos operativos.



Fuente: elaboración propia

6.2.4. Servicio de transporte para los operativos

Los servicios de transporte buscan garantizar el traslado de los equipos operativos. Hubo dos modalidades en el CNPV del 2018: en las cabeceras municipales se resolvió mediante un auxilio de transporte para los roles operativos en áreas urbanas, que consistió en un rubro de 8000 pesos diarios, con lo que se esperaba solventar que la persona llegara al lugar donde en ese día debía censar. Fuera de cabeceras municipales, en áreas rurales, se dispuso de un transporte multimodal contratado. La diferencia fundamental es que el transporte contratado directamente estaba únicamente para zonas rurales, y no para las urbanas.

Zonas rurales

En zonas rurales el transporte multimodal buscaba garantizar el acceso a territorios rurales de acuerdo con sus características geográficas. Fue multimodal porque se ajustaba a las condiciones geográficas y de acceso a cada lugar: había zonas donde se empleaban camionetas 4X4, lanchas, en algunos casos motocicletas si el terreno no permitía la entrada de un carro, etc. Esta modalidad de transporte permitía el control operativo del supervisor, dado que el transporte contratado garantizaba que todo el equipo operativo fuera junto: si se contrataba un carro, el supervisor iba junto con sus censistas. Sin embargo, se reportaron algunas fallas como subestimación de costos del servicio en algunas regiones. En algunos casos esa subestimación generó problemas para la disponibilidad de este transporte, como cuando era la comunidad la que prestaba el servicio de transporte:

“En territorios étnicos el transporte disponible corresponde a aquel utilizado y ofrecido por las comunidades, se generaron dificultades debido a: la diferencia en la manera como se asume el transporte por las comunidades, quienes esperan que se les pague la ruta completa, versus la manera como se asumen desde los contratos

o convenios y que implica el pago por servicio utilizado” (DANE. Informe Cierre Operativo CNPV 2018. Cauca).

En el informe de cierre operativo de Arauca, por ejemplo, se indica que hubo periodos de hasta una semana en que no se contó con el recurso. Las razones básicamente eran las tarifas establecidas, que según los propietarios de los vehículos no eran competitivas frente a las condiciones de las vías y las distancias a recorrer.

Otra falla evidenciada fue la demora administrativa asociada a la tercerización de la gestión de servicio de transporte. Como este contrato estaba mediado por un operador, la autorización del servicio multimodal requería vistos buenos de parte del DANE y del operador. Ese proceso demoró poder contar con el servicio de transporte de manera oportuna, es así como en el informe de cierre operativo de Antioquia, se informó que se presentaron diversos incumplimientos en los servicios de transporte por “no presentación de vehículos, presentación sin las características técnicas exigidas de acuerdo con los pliegos de condiciones o paros por falta de pago a los conductores”.

En otros casos como en el informe de Cesar, se señala que “...el operador UNION TEMPORAL fue “regular”, durante todo el tiempo del barrido censal y de rutas hubo incumplimientos e inconformidades manifestados de varias formas, entre otras: No “llegada” de vehículos al COM el día y hora solicitados”; en el informe de Atlántico se informa que “se tuvo inconvenientes con la disposición de los vehículos para las zonas rurales; las características técnicas especificadas en el contrato no fueron cumplidas por los operadores de transporte. Al comenzar, de manera reiterada en los municipios del sur del Atlántico el transporte no llegó”. En el caso de Antioquia, el informe expresa que “se presentó a lo largo del operativo más de 70 incumplimientos de transporte, sobre todo en la fase inicial ocasionando retrasos en los grupos rurales”.

Por esta misma línea, la bitácora de transporte, que fue la metodología adoptada para la solicitud y asignación de recursos para transporte, al parecer tuvo fallos. Y en zonas sin Internet o sin energía eléctrica, significó una dificultad adicional. En el informe de cierre operativo de Chocó se manifiesta que “los tiempos de disponibilidad de la plataforma de transporte fueron una limitante ya que durante la mayor parte de la operación no estuvo habilitada para solicitar transporte los fines de semana, esto atrasaba 4 días las solicitudes”; en el informe de Santander se informó que “hubo inconvenientes con la transición de solicitudes de transportes en formato Excel a plataforma, puesto que se debían asignar usuarios, contraseñas y varios servicios ya solicitados se debieron volver a montar y algunos no alcanzaban por el limitante de tiempo de esta plataforma”. Y en el de Meta también se reportaron fallos en este sentido: “el servicio del operador de transporte fue deficiente, presentándose problemas desde la plataforma DANE para la solicitud”.

En el caso de fallas de Internet, la plataforma con la cual el coordinador solicitaba ese servicio no funcionaba correctamente, lo que generaba retrasos en el operativo. Y finalmente el otro factor identificado, que sucedió de manera reiterada, fue la demora del pago de servicio a transportadores por parte de los operadores, por lo cual condicionaban la asignación de nuevas rutas al pago de los servicios ya prestados. Al respecto existe evidencia a partir de lo reportado en los informes de cierre operativo de varios departamentos: En Cauca se informó: “los operadores no pagaban oportunamente el servicio y en algunas ocasiones se suspendió el operativo por falta de recursos”. En Valle del Cauca: “los operadores no pagaban oportunamente los servicios, lo que ocasionó la no prestación de servicios en varios municipios, generando suspensión de operativos rurales”. En Tolima: “presentó muchos inconvenientes por falta de pago del operador de transporte a los conductores, lo anterior ocasionó que no se prestara el servicio hasta por más de quince (15) días hábiles continuos, de manera que el personal contratado quedaba en oficina”. Y en Risaralda:

“no se contó con 41 servicios de transporte (falta de pago del prestador de servicio), lo que conllevó en alguna medida que el operativo no se culminara dentro del tiempo establecido”.

Finalmente, las limitaciones administrativas para ajustar el esquema de transporte ante novedades climáticas o de otra índole, hicieron que los tiempos de respuesta se extendieran, dificultando la disponibilidad de transporte de operativo. En Bolívar no se incluyó transporte fluvial necesario desde un comienzo para acceder a ciertos lugares, lo cual se reportó en el informe de cierre operativo: “dentro de la estructura de transporte asignado no se encontraba lanchas para realizar el censo en las islas”; “por ejemplo para el sur de Bolívar se planificó transporte en carros cuando en estos municipios el principal medio de transporte son motos y chalupas”.

A continuación, se citan distintas situaciones puntuales que se reportaron en los Informes de cierre operativo de los departamentos de Arauca, Santander, Atlántico y Cesar que ayudan a entender de manera más amplia la implicación en terreno de las limitaciones administrativas para ajustar el esquema de transporte ante novedades, bien fuera por cambios o por el desconocimiento de la entidad sobre vías de acceso o desactualización del marco geográfico.

“No se contó con servicio de transporte especial como lanchas, lo que implicó hacer “trueques” de vehículos por lanchas y retrasos en la recolección por largas caminatas de los censistas” (DANE. Informe Cierre Operativo CNPV 2018. Cesar).

“De acuerdo al reporte del operador de transporte, no se encontraban vehículos de placa blanca como lo exigía el contrato. Debido a esta eventualidad, se tuvo que cambiar el esquema operativo de barrido y vincular el personal de resto en cabecera mientras se normalizaba la disposición de los vehículos” (DANE. Informe Cierre Operativo CNPV 2018. Atlántico).

“Hicieron falta transportes adecuados para cada municipio, donde no estaban planeados los diferentes tipos de estos en la plataforma y se debía reajustar la planeación solicitando conversiones de transportes terrestres (camionetas) por, motos, semovientes y lanchas” (DANE. Informe Cierre Operativo CNPV 2018. Santander).

“Al solicitar la conversión de transportes a motos y caballos se presentaba resistencia en la coordinación del nivel central, señalando que para el CNA no se habían usado cosa que no fue así, porque estuve en ese operativo y me consta que para poder terminar el operativo tuvo que acudir a este medio de transporte. Los alcaldes municipales me llamaban y enviaron un par de oficios para reiterar que lo mejor era desplazarse en motos y no en camionetas” (DANE. Informe Cierre Operativo CNPV 2018. Arauca).

Esos problemas de transporte aumentaron el riesgo de omisión censal ya que sin transporte no se puede ingresar a las zonas planeadas. Si se demora más, corren los tiempos y cuando se cierra el operativo se corre el riesgo de que no alcanzar las metas establecidas.

Zonas urbanas

En zonas urbanas, como se dijo, se aplicó un rubro de 8000 pesos diarios como auxilio para las personas de los equipos operativos, el cual funcionaba bien en zonas cercanas los Centros Operativos Municipales (COM), o donde el servicio de transporte urbano se encuentra sin problemas de seguridad. Sin embargo, en ubicaciones de difícil acceso, como barrios periféricos de la ciudad, sí generó inconvenientes esa estrategia de transporte diario. La falta de transporte particular dificultaba el acceso de los equipos operativos a estas zonas, porque generaba unos costos adicionales, mayores tiempos de traslado, y los problemas de seguridad en estas zonas.

Esta estrategia impedía un efectivo control del supervisor de sus censistas, por el riesgo de dispersión del equipo, ya que es difícil ejercer la supervisión de un equipo que no se mantiene

junto, y del que no se puede tener control sobre el nivel de avance en las manzanas asignadas o en las unidades de cobertura, lo que genera riesgos de omisión finalmente. En Bogotá, en entrevista, uno de los exfuncionarios expresó: “no hubo ese transporte para equipos operativos [en zonas urbanas], lo cual le quitó el control de sus censistas, de la operación, los supervisores pues dejaban que ellos se fueran, no se sabía realmente”.

Sin embargo, se implementaron estrategias de abordaje particularmente en zonas problemáticas en cuanto a la seguridad de las áreas urbanas: una fue la de hacer operaciones especiales, donde en un fin de semana, sábado y domingo se convocaba a todos los equipos disponibles para censar mediante barridos en zonas complejas, para enfrentar el tema de seguridad y en ausencia de un transporte contratado, previa gestión con las Juntas de Acción Comunal, otros líderes locales y con la fuerza pública en algunos casos.

En el informe de cierre operativo del Valle del Cauca, se reportó de la siguiente forma: “se requirió el apoyo de los líderes cívicos y fuerza pública especialmente en los municipios de Buenaventura (en los barrios de San José de la comuna 1, Inmaculada, Santa Cruz y Punta del Este de la comuna 4, El Progreso, 12 de octubre, La Fortaleza, Nuevo Amanecer, La Palmas, Alfonso López y Camilo Torres de la comuna 12), en Yumbo (en los barrios Puerto Isaac, las Américas, San Jorge y Juan Pablo II) y Pradera (en los barrios Manuel José Ramírez, Berlín, Puertas del Sol y Comuneros)”. En el Grupo focal de Coordinadores departamentales del CNPV 2018, también se mencionó el asunto relacionado con imposibilidades de ingreso por razones de orden público: “a mí me tuvo que acompañar el ejército, y en Barranquilla y agarraban 5 grupos y se hacía el barrido. Cuando la fuerza pública no podía, con la JAC se sensibilizaba y se hacía un sancochito”.

En algunos otros casos, donde ni siquiera la policía acompañaba los operativos, se disponía de la colaboración del Ejército y en esos días se hacía un barrido por toda la zona. Sin embargo, esta estrategia tiene algunas limitaciones como

que no permite realizar revisitas y el número de días de dichos operativos era limitado, dada la necesidad de acompañamiento, así que el máximo era de dos días.

Otra estrategia consistió en que en las zonas que se requería recuperar cobertura se hacía una convocatoria para que la ciudadanía acudiera a responder el censo; sin embargo, esta estrategia dependía de cuántas personas voluntariamente acudieran. Es una estrategia susceptible para fallar por prejuicios o desconocimiento o falta de sensibilización, lo que hace que la población no quiere ser censada.

En el informe de Antioquia se reseñó la realización de una convocatoria y sus limitaciones: “se realizaron socializaciones para realizar recolección en puntos de concentración concertados con los líderes y presidentes de JAC. No en todas las áreas operativas la estrategia fue efectiva, la población comentaba irresponsabilidad del personal del censo en no acceder directamente a sus viviendas como se difundía a través de los medios de comunicación”. En el mismo informe, para el municipio de Cáceres se informó: “de 3 áreas operativas urbanas, se cubrieron 2 totalmente y una parcial, se cubrieron 55 áreas operativas rurales, algunas veredas muy dispersas y de difícil acceso clase 3, además por los inconvenientes en el servicio de transporte, se realizaron por concentración de personas. Por lo que no es posible determinar si quedaron totalmente censadas, no se tenía información clara de las posibles viviendas a encontrar”.

En el Informe de Valle del Cauca se reseñó esta situación de la siguiente forma: “para el caso de Yumbo, las áreas correspondientes al centro poblado y rural disperso de Mulaló fue realizado por el método de convocatoria de la población en lugares equidistantes debido a las restricciones de acceso por parte del CCCN que se negaron a la realización del Censo”. En el informe de Atlántico también se reseña una experiencia de censo por convocatoria y las dificultades que se presentaron: “los sectores de los barrios

Rebolo, San Roque y Rincón Latino fueron los más afectados, dado que se tuvo que realizar convocatorias y la mayoría de los hogares no quisieron censarse por esta modalidad”.

Las limitaciones de esas estrategias hicieron que persistiera el riesgo de omisión censal en zonas urbanas, dado que no se contaba con un transporte contratado, al menos parcialmente para las zonas inseguras y de difícil acceso. Esta situación fue también percibida y manifestada en varios Grupos focales, como en el de Medellín, donde una participante expresó: “los censistas no van a las periferias por problemas de inseguridad en las zonas, para ello deberían asistir con presencia de líderes o fuerza pública”; “a las periferias no van los censistas y mucho menos a lugares con alta presencia de habitantes de calle, por el alto riesgo que esto puede tener”.

No contar con servicio de transporte contratado entonces, dificultaba el acceso de los equipos operativos a estas zonas, al incrementarse los costos de traslado, los tiempos de traslado y los riesgos de seguridad. Así, se aumentó el riesgo de no cobertura del operativo de recolección cuando las estrategias implementadas fallaron. Y dado que el supervisor perdía control de sus censistas frente a poder conocer el nivel de avance en las manzanas asignadas y corroborar su presencia en el terreno, la calidad de la recolección de información pudo verse afectada. Es importante señalar que en esta decisión de que la zona urbana se cubriera solo con auxilio de transporte estuvo mediada por las limitaciones presupuestales que tuvo el CNPV 2018, que es otra de las causas analizadas en este documento (Causa 5), dado que las limitaciones presupuestales llevaron a concluir que no alcanzaba el recurso para contratar transporte para zonas urbanas. Esto se relaciona directamente con el hecho de que el 68% de la población afrodescendiente está en zonas urbanas, lo que pudo tener una implicación significativa en su correcta captación, teniendo en cuenta que dentro en las zonas con problemas de seguridad o de acceso, también hay una alta

concentración de población afrodescendiente, y esta es una situación que ha tenido continuidad durante los últimos tres censos.

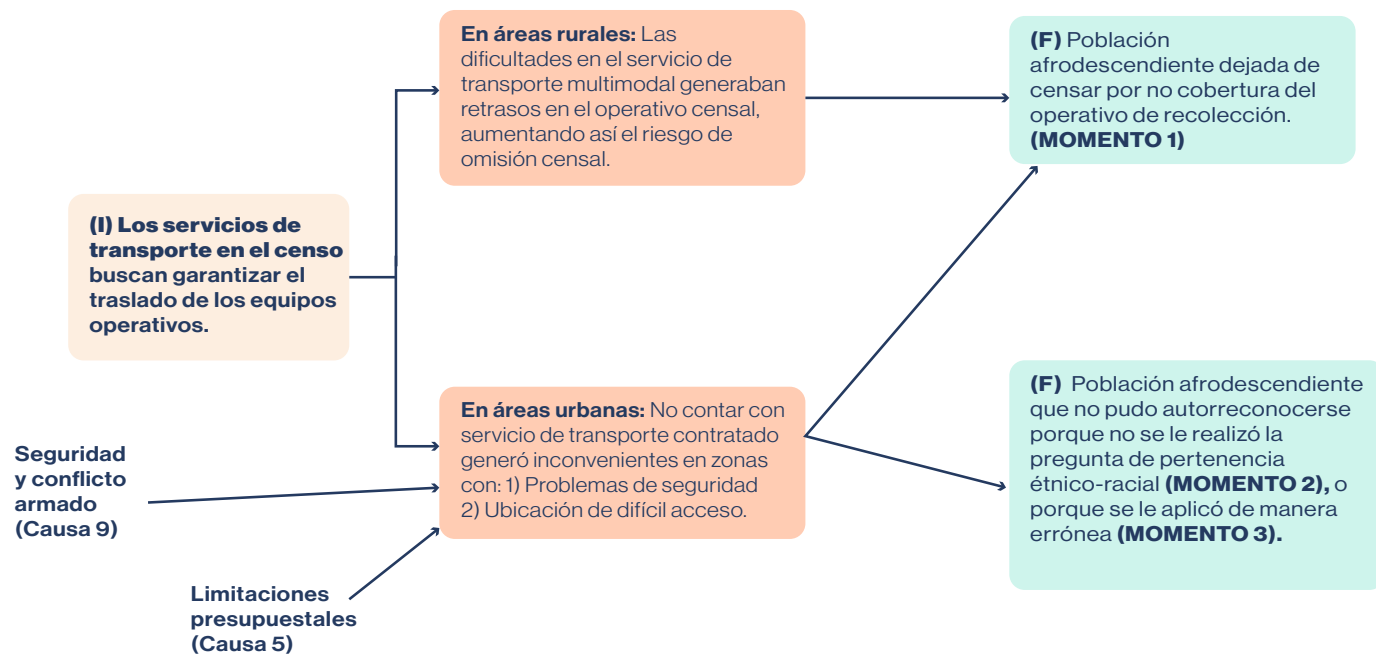
Frente a este análisis, las organizaciones accionantes señalaron que, dadas las condiciones geográficas, caracterizadas, por ejemplo, por una mayor distancia a los centros urbanos, pueblos más dispersos, transporte por ríos y trochas, etc., el costo de desarrollar las encuestas en estos territorios históricamente ocupados por personas afrodescendientes son más altos en comparación con realizar el operativo que en otros lugares más centrales y de fácil acceso como aquellos donde vive la población blanco-mestiza. Complementaron afirmando que el hecho de que el DANE no previera ni costeara bien estos desplazamientos denota, una vez más, racismo institucional, pues no son condiciones desconocidas en el país.

Por su parte, el DANE estuvo de acuerdo con la primera parte de lo indicado por las accionantes: los lugares con importante presencia de población afrodescendiente, que requirieron una gestión de transporte especial, y que no fue proveído de manera oportuna, se vieron afectados de manera considerable en la captación censal; no obstante, la entidad se permitió matizar que la subestimación de estas necesidades ocurrió en zonas con y sin presencia de la población afrodescendiente. En ese sentido, y sin negar que los procesos de toma de decisiones también están atravesados por el racismo, no se cuenta con evidencia para señalar que la subestimación de las necesidades de transporte haya tenido una orientación deliberadamente discriminatoria en detrimento de las zonas donde se ubica principalmente la población afrodescendiente y en beneficio de aquellas donde se ubica la población blanco-mestiza o indígena.

En el siguiente diagrama se sintetiza el funcionamiento de la causa asociada al servicio de transporte de equipos operativos.



Figura 13. Causa 4. Transporte de equipos operativos.



Fuente: elaboración propia

6.2.5. Aspectos presupuestales

El presupuesto para cada censo nacional corresponde a los recursos económicos necesarios para adelantar las distintas fases y actividades de esta operación estadística. Inicialmente el DANE realiza un presupuesto estimado a partir de cálculos técnicos sobre la necesidad en cada rubro. La estimación de cada necesidad está basada en el marco censal, es decir, de la cantidad de viviendas, hogares y personas cuya información se espera recolectar en cada municipio y área.

El presupuesto debe cubrir las actividades de los tres momentos de un censo:

1. Actividades pre-censales como diseños, sensibilización, contratación, logística, consulta y concertación, entre otras.
2. La recolección de información, que equivale al operativo censal en los territorios urbanos y rurales. Este momento requiere la mayoría de los recursos económicos del presupuesto,
3. Actividades post-censales que incluyen el análisis de la información, su procesamiento y posterior difusión.

Como ya se mencionó, lo más costoso del censo es el operativo de recolección de información en terreno, que incluye, entre otras, las siguientes actividades: entrenamiento del personal operativo, contratación y pago al personal operativo, pago de servicios de transporte en sus distintas modalidades, implementación logística del operativo, así como adquisición y desarrollo de herramientas tecnológicas.

El presupuesto es estimado sobre cálculos técnicos basados en el marco censal, lo que permite determinar la cantidad y la distribución geográfica de: las viviendas, los hogares y la población. A su vez, la información del marco censal, así como otros insumos, permiten definir: la cantidad de personal operativo necesario en áreas urbanas y rurales, según rendimientos

esperados, los transportes requeridos según área y condiciones del terreno y, por último, los costos administrativos, logísticos, tecnológicos, dados por cantidad y distribución geográfica de los equipos operativos.

Una vez se han planeado y estimado todos los aspectos técnicos, logísticos y de personal requeridos para la realización del censo, el DANE hace la solicitud de asignación de recursos para el proyecto Censo al Ministerio de Hacienda. Hay que tener en cuenta que esto depende de la disponibilidad presupuestal de la Nación al momento del operativo, y la priorización de gastos que tenga el Gobierno en el momento de la solicitud. Es debido a estas variables exógenas a la entidad, que el Ministerio suele autorizar menos presupuesto del solicitado.

Cuando se conocen los recursos autorizados por el Ministerio de Hacienda, el DANE ajusta la operación con la certeza de los recursos disponibles. El problema radica en que dicho ajuste afecta directamente la planeación inicial y repercute negativamente en varios aspectos clave para lograr una cobertura amplia del operativo, así como la calidad esperada de la información. Entre los rubros más sensibles que se ven impactados por el recorte presupuestal se encuentran:

1. La capacitación de censistas y supervisores: aunque para el 2018 se implementaron estrategias de entrenamiento virtual y capacitación en cascada, se presentaron inconvenientes que se detallan en la causa de entrenamiento.
2. La disminución del presupuesto afecta la cantidad de censistas a contratar. Entre menos personas hay disponibles para la recolección de información, la entidad se ve obligada a aumentar las metas diarias y, en muchos casos, esto generó deserciones o prácticas inadecuadas de los censistas como resultado de la presión operativa. Al respecto, el profesor Fernando Urrea complementa diciendo que: “hay una dinámica que lo encontramos más fuerte en Medellín, en Cartagena, también por alteración de la identidad étnica es el fenómeno que se

dio durante el censo, que creo que salió en los Grupos focales, que el encuestador no hizo la pregunta y puso a los miembros del hogar en el Código 6, pero no por razones voluntarias o por una política del DANE sino por la misma falencia como se organizó el censo que realmente tuvo muy pocos recursos para su ejecución y no tuvo en cuenta otros aspectos”.

3. Como se analiza en la Causa 1 “Presión Operativa”, los bajos salarios de censistas y supervisores contratados por operadores de personal en el CNPV 2018, desincentivaban el interés de los aspirantes por vincularse en estos roles, generando renunciaciones que impidieron contar con la cantidad de personal requerido durante el operativo según las estimaciones iniciales, lo que a su vez se relaciona con otros problemas que afectaron el desempeño del operativo. Por esa razón, una participante del Grupo focal de Cartagena afirmó que existió un “error en la asignación de sueldos y no consideró dificultades rurales ni ofreció garantías”. Complementa diciendo que “[...] los sueldos iguales entre zonas rurales y urbanas generaron problemas económicos en áreas rurales”; “[...] los sueldos no cubrían gastos de transporte ni viáticos en zonas rurales”; “[...] los supervisores no recibieron sueldos dignos, lo que desmotivó y provocó deserción”.

4. También afecta los servicios de transporte, entre otras cosas, porque las limitaciones presupuestales del CNPV 2018 llevaron a tomar la decisión de prescindir de servicios de transporte contratados para zonas urbanas, y en su lugar, de optar por el pago de auxilios de transporte diarios por persona. Como se analiza en la causa 4, esta estrategia presentaba dificultades principalmente en áreas urbanas alejadas o con problemas de seguridad. Así mismo, los costos de transporte costeados para zonas rurales resultaban insuficientes en algunos territorios. del Grupo focal de Cali dijo que “no es lo mismo movilizarse en la ciudad que movilizarse en el campo y movilizarse en las zonas de difícil acceso. Acá en la ciudad con 50 mil pesos podemos ir y venir de un lado a otro. Yo hablando desde mi comunidad, en Timbiquí 50 mil pesos no, no. Allí

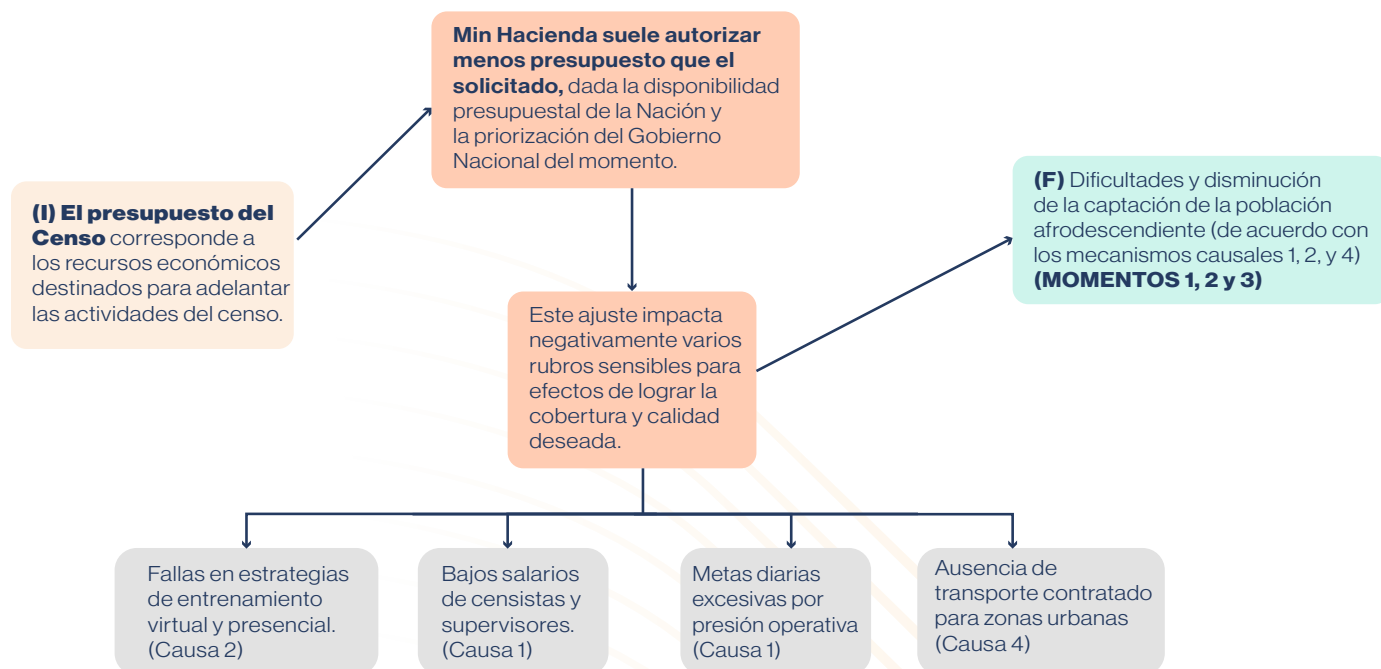
la devaluación funciona distinta. Entonces creo que incluso dentro de la logística se debe tener en cuenta el enfoque diferencial en cuanto lo económico que se le debe asignar mucho más presupuesto al desplazamiento dentro de las zonas rurales que en las zonas urbanas”.

El Informe del Cierre Operativo del CNPV 2018 reafirmó lo anterior sosteniendo que “caso especial de la no prestación del servicio de transporte por los altos costos el municipio de Montecristo, donde por múltiples correos se manifestó la situación y una vez se normalizó su prestación la población en el municipio se pudo censar”. En el mismo documento se afirma que “también los altos costos se evidencian porque la mayoría de los municipios del sur de Bolívar tiene zonas mineras donde el precio en el servicio de transporte es muy alto. Aún la logística inversa se vio afectada en los municipios de Rio viejo, San Jacinto del Cauca, Achí, Morales, Norosí, Montecristo, teniendo que dejar a dos personas (jefe municipal y apoyo administrativo municipal) contratados como custodios de los materiales censales, hasta que el operador de transporte cancele la totalidad de los servicios”.

Todas estas dificultades, relacionadas con la disminución del presupuesto que se había proyectado inicialmente, inciden en la disminución de la captación de la población afrodescendiente, de acuerdo con las causas 2 (entrenamiento al personal operativo), 1 (presión operativa) y 4 (fallas en el servicio de transporte), y se relacionan con los momentos 1, 2 y 3.

En el siguiente diagrama se resume el funcionamiento de la causa asociada al presupuesto de los censos nacionales.

Figura 14. Causa 5 - Presupuesto del Censo.



Fuente: elaboración propia

6.2.6. Mecanismos de recolección

La recolección de la información del censo en el 2005 y en el 2018 se realizó a través de dispositivos móviles de captura (DMC). También en el censo del 2018 se implementó una fase inicial de recolección por E-censo en áreas con cobertura de internet. En el caso de los DMC utilizados en el 2018, estos comprenden dos dimensiones: 1. Los requisitos de funcionamiento. 2. Los pasos para la descarga y transmisión de la información recolectada.

En el caso de la primera dimensión, esta comprende tres elementos esenciales: el hardware, el software y los pasos para puesta en funcionamiento del DMC. En el caso del hardware, para el funcionamiento de la pantalla, máquinas y botones, se reportaron en algunos sitios sobrecalentamiento de la máquina después de horas de uso, afectando su funcionalidad. Teniendo en cuenta los factores ambientales en algunos territorios, como las altas temperaturas, el riesgo de sobrecalentamiento era mayor en estas áreas. Para el funcionamiento de la batería funcional y cargada, en algunos sitios se reportaron que las baterías de los DMC se descargaban rápidamente. También se reportaron casos en donde hubo fallas en el funcionamiento de los paneles solares, o no se contaba con conexión para recargar el dispositivo, ocasionando pérdida de tiempo en el operativo.

Frente a las fallas presentadas en el funcionamiento de la batería y de la recarga del DMC, se evidenciaron declaraciones en los informes de cierre del operativo en las zonas de Antioquia, Boyacá y Tolima, indicando que los DMC presentaban poca duración en la carga, y solo después de varios meses se contó con el envío de baterías externas; también comunicaron que en algunos casos los censistas solicitaban permiso en las viviendas para conectarse y recargar, en varias oportunidades no les era permitido recargar o en zona rural sin acceso a electricidad debían continuar en papel. Así mismo al inicio del operativo los equipos presentaron muchas fallas de funcionamiento para lo cual fue necesario solicitud de reemplazos. Por último,

se mencionó que los equipos constantemente se recalentaban y se apagaban en medio del operativo y al prenderlos nuevamente no iniciaban.

Las fallas que presentaron los DMC en algunos lugares redujeron el rendimiento esperado en la recolección de información, aumentando la presión operativa. Aunque los DMC contaban con garantía, los tiempos requeridos para hacerla efectiva no permitían su reemplazo oportuno mediante este mecanismo. Esto llevó a generar un aumento de riesgo de omisión, así como un aumento de riesgo de incurrir en errores en la aplicación de las encuestas.

Para el caso del software, se aclara que este se compone de: a. sistema operativo instalado (versión actualizada). b. aplicativo de recolección instalado (versión actualizada). c. cartografía de las áreas operativas cargadas d. plan de GPRS (Servicio General de Paquetes vía Radio) para tomar el punto de la ubicación de la encuesta y monitoreo de cobertura a través de mensajes. Se destaca que el alistamiento de los DMC debía realizarlas el apoyo informático en el respectivo centro operativo municipal - COM. Aunque en los equipos debía estar instalado el aplicativo de recolección con una versión actualizada, en los informes de cierre de censo de la coordinación de la zona de Santander, evidencian que se dificultó la configuración de los DMC al inicio del operativo y se procedió a salir a campo censando en formularios de papel, generando mayor tiempo en la recolección de información en el reproceso de pasar esta información a los DMC. De igual modo en las zonas de Tolima y Vaupés evidenciaron que los equipos de cómputo recibidos se encontraban dañados y las licencias de office se encontraban vencidas, por lo que se debía solicitar a sistemas en Bogotá y a CONAL su renovación.

Para el caso de los pasos para la puesta en funcionamiento de los DMC, se contemplaron las siguientes acciones: a. traslado de las DMC al COM respectivo, b. instalación del software requerido por parte del apoyo informático, c. actualización del aplicativo teniendo en cuenta

que el cambio de versión más significativo ocurrió a propósito de la incorporación de flujos asociados a personas que ya se habían censado por e-censo, d. correcto uso del DMC por parte del censista o supervisor. En este punto en especial de correcto uso del dispositivo, se reportaron casos de uso inadecuado del DMC por parte de algunos censistas, tales como, conectarlo toda la noche, o usarlo para actividades distintas a la recolección de información, lo cual llevaba al deterioro en la eficiencia de la batería.

Para la segunda dimensión: pasos para la descarga y transmisión de la información recolectada, se destacan estas acciones en particular: a. El supervisor entregaba los DMC con la información al Apoyo Informático. b. El Apoyo Informático descargaba la información en el COM y la transmitía a DANE Central. La información descargada estaba encriptada, por motivos de custodia de la información de acuerdo con las recomendaciones del puesto de mando unificado de seguridad de la información. Por el tiempo disponible, era limitada la posibilidad de hacer corroboraciones de contraste entre la información reportada en formatos operativos, y la información descargada - transmitida (en el momento de la transmisión). Esto generó cierto grado de incertidumbre sobre el proceso de transmisión. Desde el área de sistemas se generaron reportes de retroalimentación, a raíz de este hallazgo.

Para el caso del E -censo utilizado en el censo 2018, la entidad habilitó una aplicación de diligenciamiento del cuestionario censal en línea, para que la población con conexión a internet pudiera realizar el E-censo. Frente a esta aplicación de diligenciamiento, se reportaron algunas limitaciones en la capacidad de tráfico Web de la herramienta para soportar el volumen de usuarios.

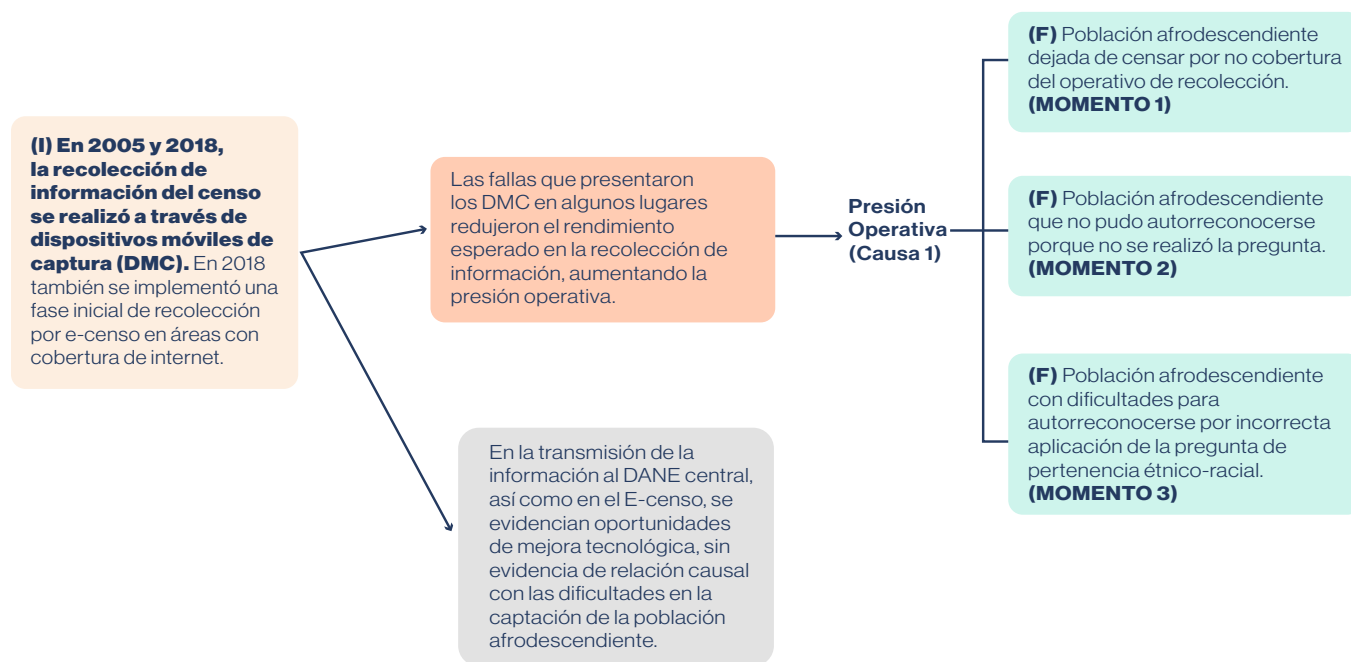
De otro lado, y como se evidencia en el informe de cierre del operativo de la zona de Norte de Santander, se puntualiza que las bases de datos que se debían cargar a los DMC eran demasiado pesadas, por lo que consumía la totalidad de los

datos de los modem una vez descargados estos archivos, imposibilitando la navegabilidad de los modem hasta que se realizara una nueva carga.

Se destaca que el E-censo no era el principal mecanismo de recolección, dadas sus limitaciones en el contexto de los diversos territorios del país. En el operativo de recolección en campo, se debía pasar por todas las viviendas, impidiendo la cobertura total por parte del E-Censo. Como hallazgo en la transmisión de la información al DANE central, así como en el E-censo se evidenciaron diferentes oportunidades de mejora tecnológica, sin evidencias de relación causal con las dificultades en la captación de la población afrodescendiente. Así quedó evidenciado en el informe de cierre del censo es las zonas de Antioquia y Caldas, en donde no fue posible realizar la transmisión por lo que se debía esperar hasta el día siguiente. En muchas ocasiones el aplicativo se cerraba cuando se quería generar el archivo de transmisión y tocaba esperar hasta que lo generara.

En el siguiente diagrama se sintetiza el funcionamiento de la causa asociada a los mecanismos de recolección.

Figura 15.Causa 6 - Mecanismos de recolección.



Fuente: elaboración propia

6.2.7. Actualización del Marco Geográfico

El marco geográfico del Censo Nacional es el insumo principal para ubicar a las unidades de observación, es decir: viviendas, hogares y personas, por esto es determinante en la planeación del operativo de recolección. Este permite identificar la ubicación de la población en el territorio, clasificando el territorio en clases 1, 2 y 3¹⁸, de acuerdo con el patrón de ocupación de las viviendas y contiene los límites de las entidades territoriales, así como de territorios titulados en favor de comunidades étnico-raciales. Esta información constituye el insumo principal para construir el Marco Censal y Operativo, ya que, a partir del mismo, se genera línea base de las unidades de observación: i) Viviendas ii) Hogares iii) Personas. De esta manera se conoce cuál es la necesidad operativa en cuanto a: cantidad de censistas y supervisores, servicios de transporte, requerimientos tecnológicos (cantidad de dispositivos móviles de captura - DMC), y metas operativas diarias por censista. Estas últimas, no obstante, son variables interdependientes, determinadas además por el presupuesto y el tiempo disponible.

Dado que en el territorio están ocurriendo cambios de ocupación humana todo el tiempo, siempre existe un rezago en el nivel de actualización del marco geográfico. En áreas urbanas, las ciudades están en proceso de expansión y renovación urbana muchas veces bajo la informalidad. En áreas rurales se crean nuevos centros poblados o crecen los ya existentes, y las comunidades rurales crecen, decrecen o cambian de ubicación. Por estas razones, siempre existe un nivel de rezago en la actualización dada por la diferencia entre el ritmo al que ocurren los cambios territoriales y los procedimientos institucionales para su incorporación al marco geográfico. Así, este es

objeto de actualización regular por parte de la entidad, teniendo en cuenta fundamentalmente las novedades cartográficas provenientes de entidades competentes en la creación y delimitación de entidades territoriales o territorios étnicos, los insumos cartográficos o satelitales sobre cambios en patrones de ocupación del territorio y la información recopilada en trabajo de campo.

En el caso de los censos nacionales, parte del objetivo es actualizar el Marco Geoestadístico con las novedades cartográficas identificadas en el operativo censal. Puntualmente en el análisis del CNPV 2018, se pudo conocer que hubo zonas donde el nivel de desactualización para el momento del operativo censal fue significativo. En áreas rurales se presentaron diferencias entre centros poblados y comunidades identificadas en el marco, respecto a la existencia, ubicación y tamaño de las encontradas en el operativo de recolección. En áreas urbanas, se evidenciaron procesos de expansión urbana no identificada previamente en el marco geográfico. Esta situación fue ampliamente reportada en los Informes de cierre operativo. Algunos de ellos se citan a continuación: en el informe de Caquetá se manifiesta: "algunos lugares no estaban contemplados en los planes operativos, esto dificultó tener una mayor cobertura".

En el informe de Antioquia, en referencia a la ciudad de Medellín se informó al respecto: "la información reflejada en la guía de recolección no se ajustaba a la realidad, la cartografía llegó por áreas de coordinación al comparar con la guía algunas no coincidían generando algo de dificultad para asignar a los supervisores, en la recolección en campo se encontraron diferencias del 40%, 50% y más o menos según lo reflejado en la guía de recolección". En el mismo informe, para el municipio de Tarazá se informó: "según reporte del visor de 6067 unidades de observación

¹⁸ Estas clases no se refieren a nivel socioeconómico, sino a zonas geográficas del municipio con el fin de adaptar la organización del censo: Clase 1 se refiere a las cabeceras municipales es decir al perímetro urbano central del municipio, donde se concentra la sede administrativa, los servicios básicos y la continuidad de la manzana urbana; Clase 2 se refiere a los centros poblados, es decir los núcleos rurales definidos como asentamientos contiguos de mínimo 20 viviendas, ubicados fuera de la cabecera; y la Clase 3 se refiere a la zona rural dispersa, es decir áreas fuera de la cabecera y centros poblados, caracterizadas por viviendas dispersas, fincas rurales y explotaciones agropecuarias sin agrupamiento evidente.

esperadas en la clase 1 se censaron 7154, en la clase 2 de 2932 unidades de observación esperadas se censaron 3731 y en la clase 3 de 1962 unidades de observación esperadas se censaron 665”.

En el informe de Atlántico se reportó: “se observaron situaciones particulares en el municipio de Soledad: en las unidades esperadas del marco censal, se encontró una diferencia de casi 17.000 unidades contempladas en algunas de las 22 Áreas de Coordinación Operativas. Esta discrepancia importante no permitió obtener una cobertura cierta de lo esperado con lo censado”.

Para el departamento del Chocó, el informe señala lo siguiente: “la desactualización del marco en el municipio de Riosucio implicó un atraso de un mes en la operación ya que fue necesario asignar nuevos transportes. En los municipios de Quibdó y Riosucio fue necesario revisar la asignación de semovientes para aquellas cuencas de los ríos en los cuáles hay dispersión geográfica de las viviendas”.

En el informe de Risaralda se reportó que “se debió modificar la fecha de terminación inicialmente propuesta, en razón a las dificultades presentadas en la disposición del personal requerido para el desarrollo del barrido censal debido a que encontraron dos desarrollos urbanísticos”.

Y en el informe de Magdalena también se reportó una situación relacionada con el marco geográfico: “en varias áreas operativas tocó volver a desplazarse, porque no aparecían reportadas en los mapas de cobertura hechas, lo que atrasó bastante el operativo, misma situación ocurrió en otros entornos”.

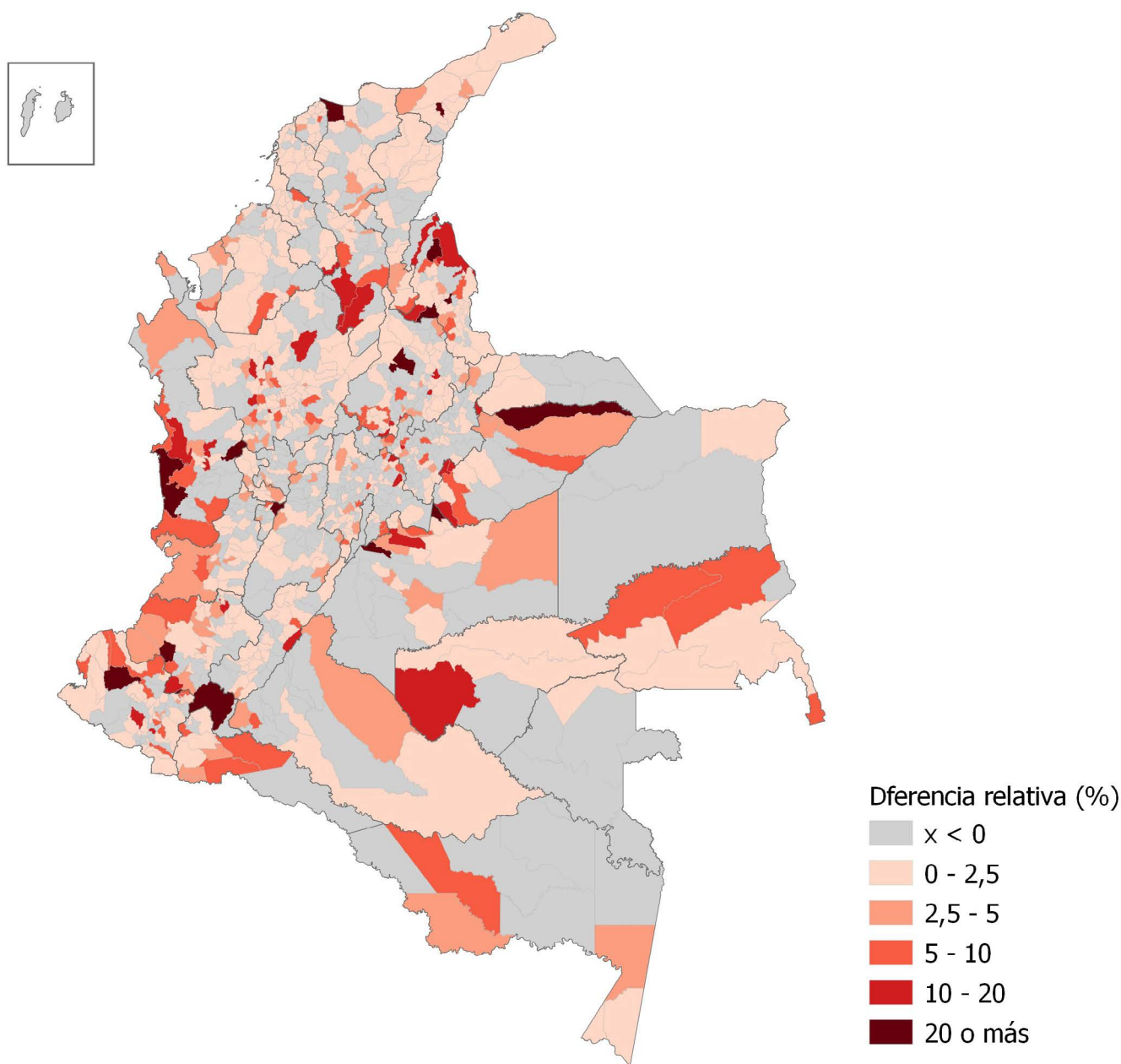
Así, tanto en zonas urbanas como en zonas rurales, la necesidad operativa estuvo subestimada y esto hizo que se generara un déficit de personal, transporte y material operativo, lo que a su vez contribuyó en la presión operativa sobre funcionarios a cargo, y por ende, sobre el personal

operativo disponible y con ello un aumento de riesgo de omisión censal, o de incurrir en errores en la aplicación de encuesta. Lo anterior pudo derivar en que la población Afrodescendiente no pudiera autorreconocerse porque no se le realizó la pregunta, por la incorrecta aplicación de la pregunta de autorreconocimiento étnico y finalmente en personas afrodescendientes que no fueron censadas.

Como análisis cuantitativo complementario, el siguiente mapa ofrece un panorama municipal de la incidencia geográfica del nivel de desactualización del marco geográfico en cabeceras municipales y centros poblados, para el censo de 2018. Como indicador se utilizó la diferencia relativa entre el área del marco geográfico integrado, que incluye las novedades cartográficas identificadas en el operativo de recolección, y el marco censal con el cual se planeó el censo. Cabe mencionar que el marco integrado presenta tanto áreas adicionales respecto al marco censal, como áreas desestimadas, razón por la cual la diferencia toma valores negativos en algunos casos.



Mapa 1. Diferencia relativa entre el área amanzanada del marco geográfico integrado y operativo del CNPV 2018 por municipio (incluye cabeceras municipales y centros poblados)



Fuente: elaboración propia a partir de información DANE – DIG

A nivel regional, es apreciable la concentración de municipios con diferencias superiores al 5% en la costa chocoana y de otros municipios del andén Pacífico.

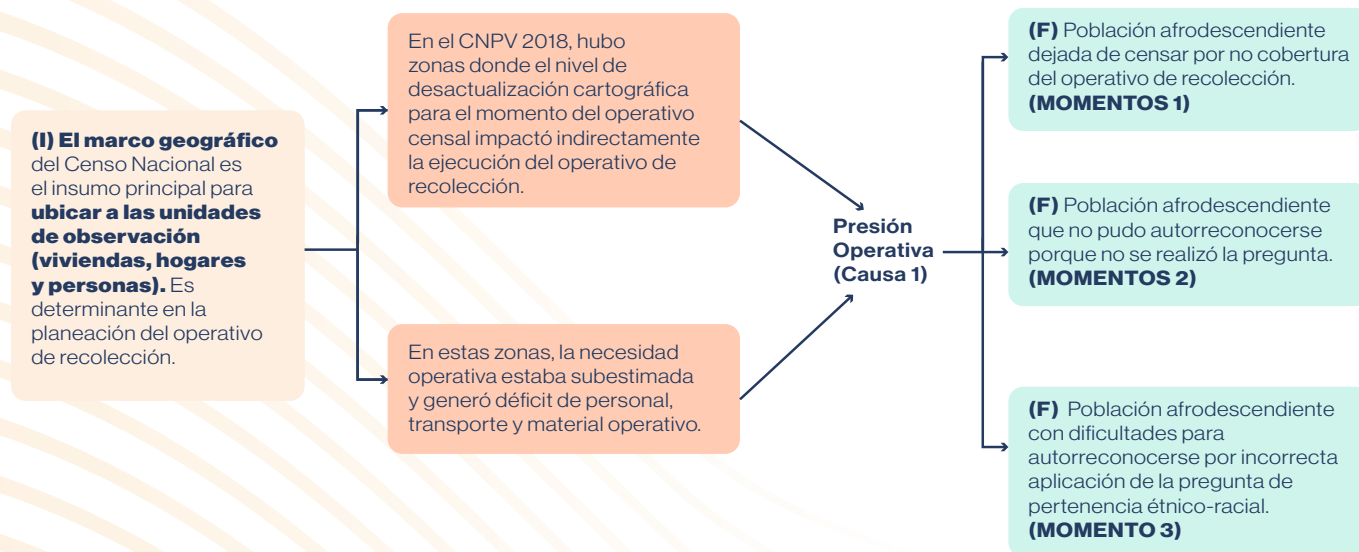
Los municipios con participación de población afrodescendiente superiores al 40% según el censo anterior (2005), y que presentaron mayores diferencias entre el marco integrado y el marco censal del censo de 2018, fueron Buenaventura (117 Ha., 3,0%), Jamundí (93 Ha., 3,4%), Caloto (47 Ha., 11,5%), Apartadó (31 Ha., 4,4%), Bahía Solano (29 Ha., 9,9%), Tumaco (27 Ha., 1,3%), Bajo Baudó (22 Ha., 24,2%), Magüí (15 Ha., 39,8%), Luruaco (13 Ha., 3,6%) y Nuquí (12 Ha., 4,1%). Esto contrasta con un nivel bajo de desactualización en otras zonas del país.

Un análisis de correlación entre la participación de población afrodescendiente en la población total de cada municipio y la diferencia relativa entre el marco geográfico integrado y el marco censal

en áreas amanzanadas muestra ausencia de correlación ($R^2 = 0,0049$). Este comportamiento se explica porque la causa asociada a la desactualización del marco geográfico en estas zonas afectó también a muchos municipios con baja participación de población afrodescendiente, y así mismo, existen municipios con alta participación donde esta causa no operó. De cualquier modo, se incluye como una de las causas de las dificultades en la captación de población afrodescendiente, en virtud de su ocurrencia en algunos municipios importantes para esta población. Como se mencionó al principio del análisis, es clave recordar que en cada latitud del país se presentó un conjunto de causas distinto, no siendo necesario que todas ocurran para que se presenten dificultades en la captación de la población afrodescendiente.

En el siguiente diagrama se resume el funcionamiento de la causa asociada a la actualización del marco geográfico.

Figura 16. Causa 7 - Marco geográfico.



Fuente: elaboración propia

6.2.8. Sistema de monitoreo y control

El sistema de Monitoreo y Control de un operativo censal busca hacer seguimiento de los resultados de la recolección durante el operativo en tiempo real, identificando la cobertura alcanzada en cada momento, y la calidad de la información recolectada. Esta información debe servir para retroalimentar al personal operativo y tomar decisiones correctivas de manera oportuna. El sistema de monitoreo se compone de dos aspectos independientes, el monitoreo de cobertura y el de calidad.

En el Censo de 2018, el sistema de monitoreo de cobertura consistió en una herramienta tecnológica que permitía visualizar el porcentaje de avance del operativo en cada unidad de cobertura, con respecto al volumen esperado de encuestas según el marco censal. Las unidades de cobertura equivalen a las manzanas de las zonas urbanas, y en zonas rurales corresponden a áreas delimitadas con fines operativos mediante referencias visibles como caminos o accidentes geográficos.

La herramienta ayudaba por tanto a visualizar en cuánto se había avanzado en cada unidad de cobertura, indicando el porcentaje de avance. Esta información podía ser consultada por ciertos roles del operativo: 1) jefe municipal, 2) coordinador departamental, y 3) funcionarios del DANE central.

El nivel de avance del operativo informado por el sistema servía de insumo para tomar decisiones frente a cuellos de botella que impedían lograr la cobertura esperada en cada momento. La segunda parte de un sistema es el monitoreo es el de la calidad de la información. Este se compone de dos aspectos: i) la consistencia entre variables, y ii) la consistencia de cada variable con referentes disponibles.

Primero, la consistencia entre variables tiene que ver con que la relación entre ellas sea temáticamente consistente. Por ejemplo, para la pregunta de hijos nacidos vivos, esta solo aplica a mujeres y si en el registro aparece hombre, al registrarlo como sexo hombre de hijos nacidos vivos, allí habría

un problema de consistencia. Esa consistencia entre variables se garantizaba mediante una malla de validación incorporada al dispositivo móvil de captura, es decir, el mismo dispositivo impedía que a un hombre le preguntaran si tiene hijos(as) nacidos(as) vivos(as)”

En ese sentido frente al tema de las encuestas realizadas en DMC, se garantizaba mediante la misma malla de validación y para las encuestas que por fallas o por problemas en la aplicación se realizaban en formulario a papel, hubo una labor de crítica en la cual una persona revisaba la consistencia de esas variables antes de que ese formulario se fuera a digitar y a disponer la información e incorporarla a la base censal.

Desde la coordinación de zona de Atlántico se manifestó: “el monitoreo de calidad no funcionó, si ya se había identificado dónde está ubicada la población afrodescendiente, entonces si uno va en la cobertura avanzando por esa zona y no se identifican población afrodescendiente, esa alerta me la debería dar el sistema de monitoreo y control de calidad. Una alerta que me diga “oye, tu ahí en el suroccidente deberías encontrar población afrodescendiente y no te están saliendo”. “Porque uno no tenía feedback, yo no sabía si estaba captando más hombres que mujeres, más niños o niñas, eso nosotros lo teníamos que saber”. En general esta pregunta dependía de otro tipo de monitoreo, el segundo tipo de monitoreo de la calidad que es el monitoreo de consistencia de resultados frente a referentes disponibles, y esto tenía que ver con cuánto era la población afrodescendiente esperada en el municipio según los datos históricos que se tuvieran para esta población. Para la variable de pertenencia étnico racial que era universal, es decir, no existía un filtro para aplicarla, este tipo de monitoreo solo minimizaba la incidencia de la no respuesta.

Para el monitoreo de resultados frente a referentes disponibles, el DANE central iba recibiendo la información transmitida desde los DMC, mirando la base y contrastando esas variables. Aunque en el censo del 2018 se identificaron fallas en el monitoreo de la pregunta de pertenencia étnica, tales como:

1. Ausencia de diagnóstico sobre riesgos en la captación de la variable pertenencia étnica; es decir, no había un diagnóstico frente a cuáles riesgos había en la calidad de esa pregunta.

2. Una ausencia de procedimiento estandarizado para monitorear la variable pertenencia étnica. Un procedimiento estandarizado requiere un rol que, con una frecuencia definida, en el curso del operativo esté revisando los resultados de la pregunta a lo largo del territorio nacional y retroalimentando lo observado en el monitoreo a los roles operativos en la cascada correspondiente.

Eso no existió en el censo 2018, lo que implicó que hubiera una identificación tardía del problema sin ruta preestablecida para informar sobre el mismo. Un ejemplo de esto es el caso de Cali: esta ciudad cuenta con un número importante de población afrodescendiente. Cuando surgió la cifra y se dieron cuenta el operativo estaba en un 80% y revertir la tendencia resultaba imposible a esa altura

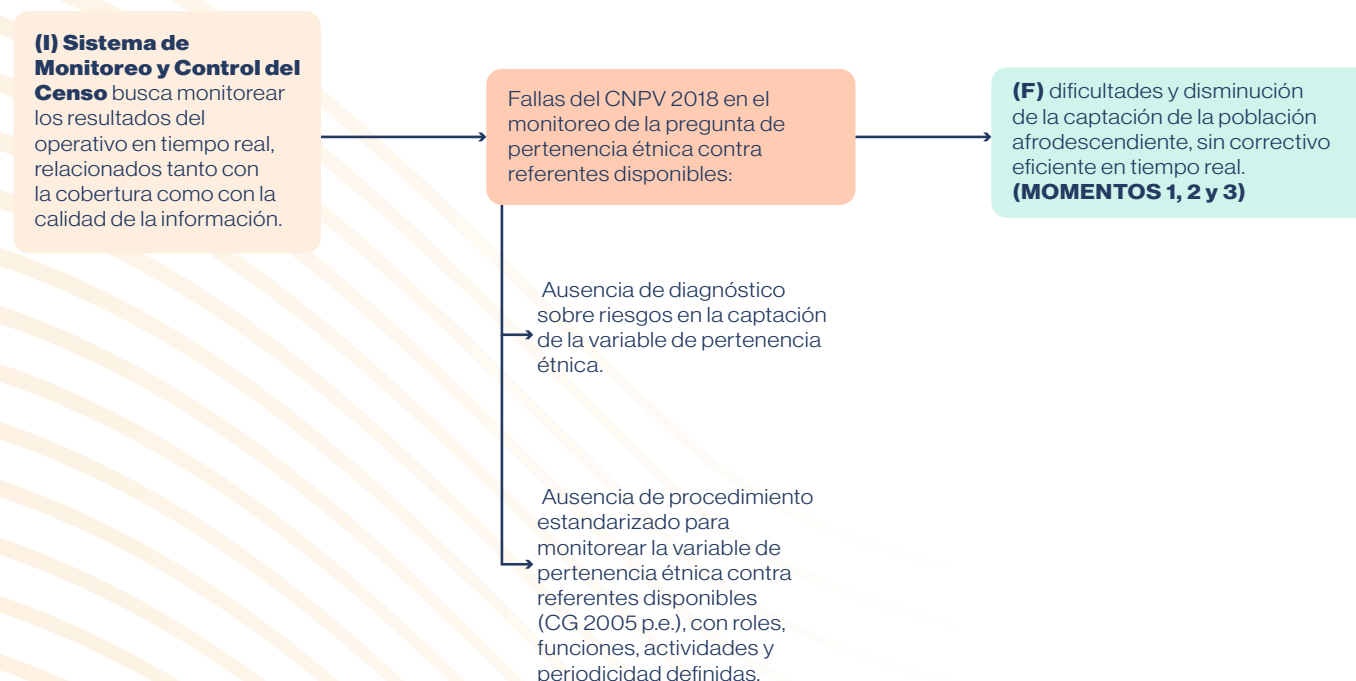
del operativo, así como realizar los correctivos respectivos ya que resultaba imposible, en este sentido el monitoreo no fue eficiente, generando un impacto en todos los momentos.

Estas falencias generaron una identificación tardía del problema de captación de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, sin que existiera una ruta preestablecida para informar sobre el problema al personal operativo y reaccionar a tiempo.

Las falencias del Sistema de monitoreo de calidad están asociadas a los momentos en que hubiera podido implementarse correctivos durante el operativo, de haber contado con una retroalimentación oportuna: 1) omisión censal, 2) no realización de la pregunta de pertenencia étnico-racial, y 3) realización incorrecta de la pregunta.

En el siguiente diagrama se sintetiza el funcionamiento de la causa asociada al sistema de monitoreo y control del censo.

Figura 17. Causa 8 - Sistema de monitoreo y control.



Fuente: elaboración propia

6.2.9. Inseguridad y conflicto armado

Los problemas de seguridad y conflicto armado contribuyeron a la omisión censal y, en algunos casos a errores en la aplicación de la encuesta: en áreas urbanas se presentaron problemas de seguridad dada la presencia de delincuencia común y grupos ilegales asociados a economías ilegales y de grupos armados organizados, que se establecen en zonas donde ejercen control territorial, con el fin de desarrollar actividades como el microtráfico, la extorsión, el cobro de “vacunas”, entre otras. Para mantener ese control impiden el ingreso de personas y de varios vecinos que viven en lugares controlados por otros grupos ilegales con quienes se encuentran en disputa, dando origen a la creación de “fronteras invisibles”, lo que limita el libre tránsito de personas.

En zonas urbanas donde han llegado personas desmovilizadas o desvinculadas de grupos armados, se encuentra población en riesgo. Este último fenómeno fue particularmente importante en 2018, ya que ocurrió dos años después de un proceso de paz, que al menos en cantidad personas desmovilizadas puede ser más el más significativo en el país. Las personas desmovilizadas tienden a concentrarse como mecanismo de autoprotección una vez entregan las armas y se incorporan a la vida civil. Esta situación contribuyó a la consolidación de zonas urbanas de estigmatización y segregación social que acentuaron algunas limitaciones o la imposibilidad de los equipos operativos para ingresar.

Además de impedir el acceso, los miembros de grupos ilegales generaban temor en la población para atender al censista y dar información, ya que quienes residen en estas zonas están todo el tiempo sospechando quién es quién y dudando sobre cuáles son sus intenciones.

Estas situaciones fueron reportadas en los Informes de cierre operativo de varios departamentos como se muestra a continuación. En Antioquia se reportó: “se tuvo inconveniente en la recolección urbana por el orden público a causa del enfrentamiento y disputa de territorio de 2 grupos al margen de la ley, no se logró finalizar la recolección en 20 unidades de cobertura”. Para

el caso de Chocó, en el informe se manifestó: “en Quibdó se presentó dificultad para el ingreso a zonas debido a la delincuencia común. Esto se logró subsanar parcialmente con el apoyo de líderes comunitarios”. Para el departamento del Huila el informe señaló: “el orden público en el departamento del Huila es un aspecto a tener siempre presente, ya que en las zonas urbanas de los municipios más poblados es frecuente la organización de bandas delinCUencias (que operan en barrios específicos)”.

Estas situaciones anteriormente descritas, generan una presión adicional al censista y al supervisor para terminar pronto su labor, ya que quien censa en una de estas zonas, por lo general, quiere terminar rápido su tarea y salir del área, por el riesgo de seguridad sea real o percibido. Una de las situaciones de seguridad más reportadas en áreas urbanas, fue justamente el robo de los dispositivos móviles de captura (DMC) que utilizaban los censistas para realizar su labor, y aparecen en los Informes de cierre operativo de varios departamentos: en el Informe de Cesar se encontró que “en Valledupar se presentaron más de 10 hurtos de DMC, estos a mano armada”. En el informe de Atlántico se manifestó “se registró la pérdida de 58 DMC en el departamento, concentrado en su gran mayoría en Barranquilla y Soledad”.

En el Informe de Antioquia, refiriéndose a la ciudad de Medellín se informó que “durante el operativo hubo momentos coyunturales de inseguridad con diferentes zonas de la ciudad, incluidas las zonas adjudicadas al COM07, lo que ocasionó robos de los dispositivos (DMC), intimidaciones por parte de actores del conflicto armado, y malos tratos en varias de las zonas de operación, esta situación obligó a sacar el personal del área de coordinación operativa 167”.

En el informe de la Guajira se reportaron “problemas de orden público debido al robo de los Dispositivos Móviles de Captura (DMC) dada la inseguridad a nivel departamental y sobre todo en el Distrito”. E incluso una de las funcionarias del DANE entrevistadas reconoce los problemas de violencia, como una de las causas de las

dificultades en la captación: “son los problemas de orden público que hay en regiones del país y que muchas veces atañen a la población afrocolombiana. Y entonces allí pues no se puede entrar, no se puede ir y eso también dificulta”.

Todas estas limitaciones devienen, ya sea en riesgo de omisiones censales o en el incentivo para terminar muy rápido la labor, lo que puede llevar a cometer errores dentro de la aplicación de la pregunta de autorreconocimiento, ya sea omitiéndola o planteándola incorrectamente: resumiéndola, no leyéndola completa, omitiendo leer todas las opciones de respuesta, o llenándola de acuerdo con su criterio, para “ahorrar” tiempo. Lo descrito anteriormente aumenta el riesgo de incurrir en errores de calidad, ya sea porque hubo población afrodescendiente a la que no se le hizo la pregunta de autorreconocimiento o a la que no se le aplicó correctamente.

Como se ha explicado anteriormente en la Causa 4 (Fallas en servicios de transporte), para abordar estas zonas, en el operativo del CNPV 2018 se implementaron estrategias, como operaciones especiales donde se utilizaban todos los equipos operativos disponibles para entrar a la zona durante uno o dos días, con acompañamiento de fuerza pública y JAC o líderes comunitarios. Sin embargo, el número de días era limitado para abarcar los barrios incorporados a la operación especial y no era posible realizar revisita en viviendas ocupadas con personas ausentes. Y también se utilizó la estrategia de convocatoria, en que se habilitaron puntos fijos en la zona donde se invitó a la población a acudir para censarse. Sin embargo, en esta estrategia el número de días era limitado y la cobertura dependía de la efectividad de la convocatoria con la población.

En áreas rurales se identificó presencia de conflicto armado asociado a control territorial de grupos armados ilegales y en algunos casos, de enfrentamientos entre estos con la fuerza pública. Situaciones como el control del tráfico de combustible, restricciones a la movilidad, paros armados y otros actos de dominio territorial, impidieron el desarrollo normal del operativo censal, lo que de manera evidente afectó la

posibilidad de acceder a muchas zonas con población afrodescendiente. Así se manifestó en varios Informes de cierre operativo del CNPV 2018, como por parte de los participantes de Grupos focales que se citan a continuación:

Varias participantes del Grupo focal de Cartagena se refirieron a la inseguridad y el conflicto armado como causantes del anormal desarrollo del censo: “en el departamento del Magdalena, el reconocimiento del pueblo afro fue mínimo debido al control paramilitar que limitaba la organización y la expresión identitaria”. Otra participante del mismo grupo focal aseguró: “la presencia del paramilitarismo en la región Caribe generó restricciones a la movilidad y fragmentación organizativa”; “en Montes de María, el miedo por presencia de grupos armados redujo la cobertura censal”. También se refirieron a estas situaciones como factores que impedían la participación: “la falta de condiciones de seguridad redujo la posibilidad de trabajar con autoridades y de participar institucionalmente”; “la inseguridad impidió que los censistas llegaran a ciertos territorios, afectando la calidad de los datos recolectados”. Y también en este grupo focal se señaló la influencia paramilitar directamente como un factor en contra del autorreconocimiento étnico-racial: “la influencia paramilitar generó reticencia a identificarse como afrocolombiano”.

En el informe de cierre operativo de Norte de Santander se manifestó que “en la zona rural de este municipio se presentó inconvenientes con grupos armados delincuenciales que manejan el tráfico de combustible en la frontera que en varias ocasiones sacaron a los grupos de trabajo fuera las áreas que estaban en la frontera, tal caso es el Centro Poblado de Los Negros, donde nos advirtieron no ingresar al área ya que las viviendas estaban abandonadas por desplazamiento de la población”. En el mismo informe, para la región del Catatumbo se informó lo siguiente: “el paro armado que se presentó en la zona del Catatumbo del 15 al 30 de abril afectó el inicio efectivo de 11 municipios que conforman esta región: El Tarra, Hacarí, San Calixto, Teorama, Tibú, La Playa, Ocaña, Abrego, Sardinata, El Carmen y Convención y los cuales fueron

iniciando en primera instancia por cabecera municipal y luego zona rural dispersa mientras se atenuaban los enfrentamientos entre los grupos armados, que siempre estuvieron presentes en todo el operativo censal”.

En el Informe de Chocó se reportó “presencia de grupos al margen de la Ley que no permitían su uso, [refiriéndose al spot o gps que el DANE incorporó en los equipos de rutas en zonas rurales de difícil acceso] hecho que implicó: en unos casos devolver rutas que estaban en campo hasta poder solucionar la situación, o esperar un tiempo prudencial para dar inicio a la operación”.

En el informe de Bolívar se reportó “Un caso en particular se dio en el municipio de Achí, Sur de Bolívar el cual no se pudieron censar unos centros poblados y sus áreas rurales debido a problemas de orden público”.

Por su parte, el informe de Antioquia reporta para distintos municipios la situación de orden público como una limitante de avance en el operativo censal. Para el municipio de Turbo reportó: “por su gran extensión y localización presenta problemas de orden público tanto en área urbana como rural con presencia de bandas criminales y disidencias de guerrilla y paramilitares como el Clan del Golfo”. Para la zona de Urabá reportó: “se encontraron AO [áreas operativas] con dificultad para acceso, negación para acceso o interrupción de jornadas de trabajo por orden público. La zona cuenta con presencia de paramilitares, disidencias de guerrillas y clanes de narcotráfico. Los jefes municipales les daban manejo a las situaciones informando los vehículos, conductor y personal que entraría a la zona a través de los líderes de las veredas. En otras ocasiones debían devolverse ante alertas de prohibición al ingreso y eran comentadas a los delegados municipales”. Respecto del Municipio de Cáceres se manifestó que “quedaron 20 unidades de cobertura sin censar, aunque se realizaron las gestiones pertinentes no fue posible hacer la recolección”.

Estas situaciones generaron limitaciones o imposibilidad para el ingreso de los equipos operativos. En primera instancia, en algunos lugares

se presentó directamente el bloqueo a la entrada del operativo censal, en algunos otros casos el condicionamiento del ingreso del equipo operativo del censo a la autorización previa por parte del grupo armado a ciertos días y horarios a realizar el censo, es decir, no entraba el operativo libremente, sino que ellos en ejercicio de unas normas que imponen en los territorios sobre los cuales tienen control, imponían unas restricciones al personal operativo y en algunos casos para entrar exigían pagos, lo que generaba un riesgo de omisión censal, dado que todo ello impedía desarrollar el operativo tal como se había planeado.

Para abordar estas zonas en zonas rurales, así como en zonas urbanas, se aplicaron operaciones especiales y convocatorias en zonas rurales, en gestión con líderes locales, presidentes de Juntas de Acción comunal, gobernadores indígenas, presidentes de Consejos Comunitarios de comunidades negras u otro tipo de liderazgos presentes para poder ingresar al territorio. Dado que los líderes conocen cómo funciona el territorio se les solía pedir que apoyaran el operativo para que este pudiera realizarse, y en algunos otros casos, la gestión se adelantó con autoridades territoriales, como alcaldías o con la fuerza pública. Si la situación de seguridad ponía en riesgo la vida de los encuestadores, o censistas, estas gestiones tenían sus limitaciones, y no en todos los casos estas gestiones lograron abrir las puertas al censo de un territorio.

Frente a la presión adicional, los censistas y supervisores, también en el caso de las áreas rurales se veían incentivados a terminar pronto su labor, lo que aumentó las posibilidades de incurrir en errores en la calidad de la recolección de información, por el riesgo y la necesidad de acabar rápido y salir de estas zonas por la situación de orden público. Esto, también pudo generar la no aplicación de la pregunta o aplicación errónea de la misma.

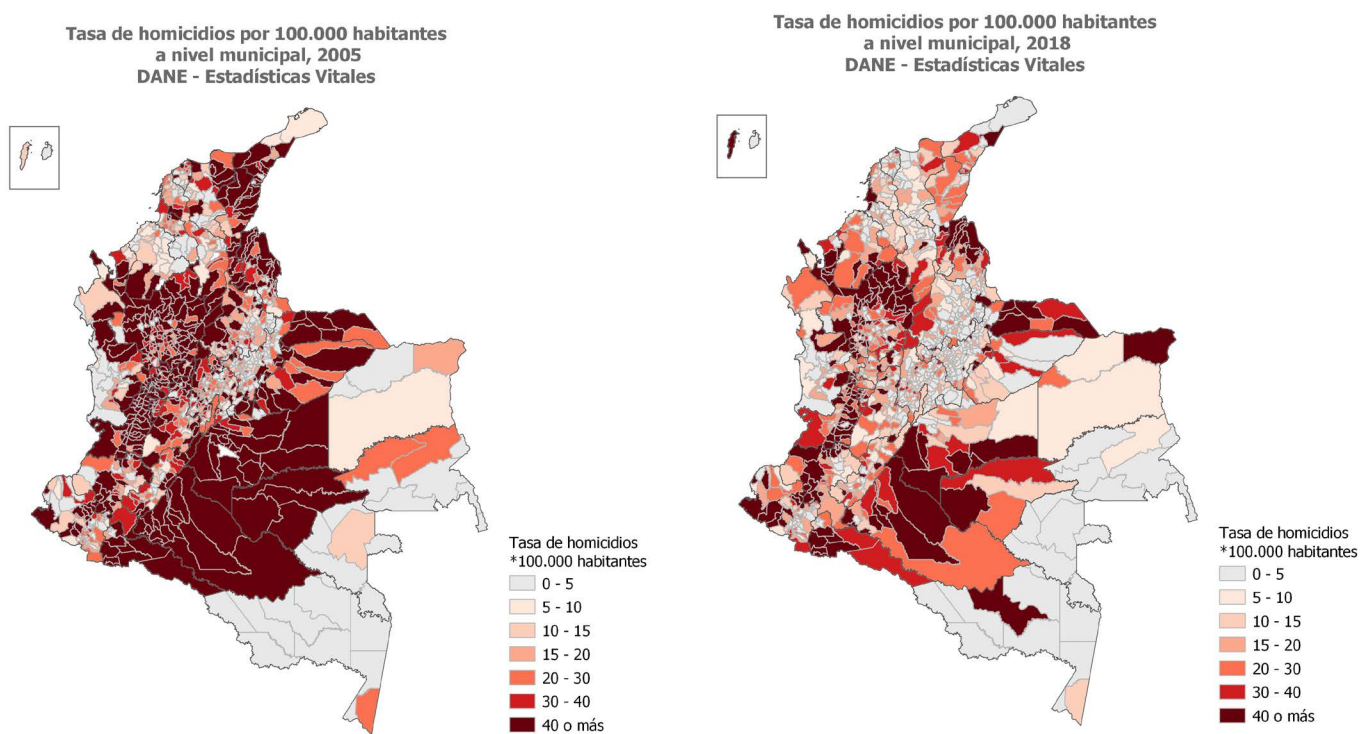
Como análisis cuantitativo complementario, se propone analizar la tasa de homicidios municipal por 100.000 habitantes para conocer la incidencia de la inseguridad y el conflicto armado en el país durante los años censales. Entre los años 2005 y

2018, la tasa nacional pasó de 45,3 homicidios por cada 100.000 habitantes a 26,4, de acuerdo con datos del sistema de Estadísticas Vitales del DANE. Estos datos reflejan los contextos históricos del país en ambos años: durante el periodo intercensal se desarrollaron dos procesos de paz con grupos armados al margen de la ley, el primero de ellos

con las Autodefensas Unidas de Colombia - AUC en 2006, y el segundo con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC – EP en 2016. Por lo anterior, era previsible que el indicador bajara durante el periodo intercensal.

En los siguientes mapas se observa el contraste

Mapa 2. Tasa de homicidios municipal por 100.000 habitantes, 2005 y 2018.



Fuente: elaboración propia a partir de DANE – Estadísticas Vitales

A pesar de la evidente mejoría, en ambos años se observan tasas superiores a 40 *100.000 habitantes en zonas de alta concentración de población afrodescendiente, como lo es el suroccidente del país (Valle del Cauca, Cauca y Nariño), el municipio de Quibdó, y los municipios del Urabá antioqueño.

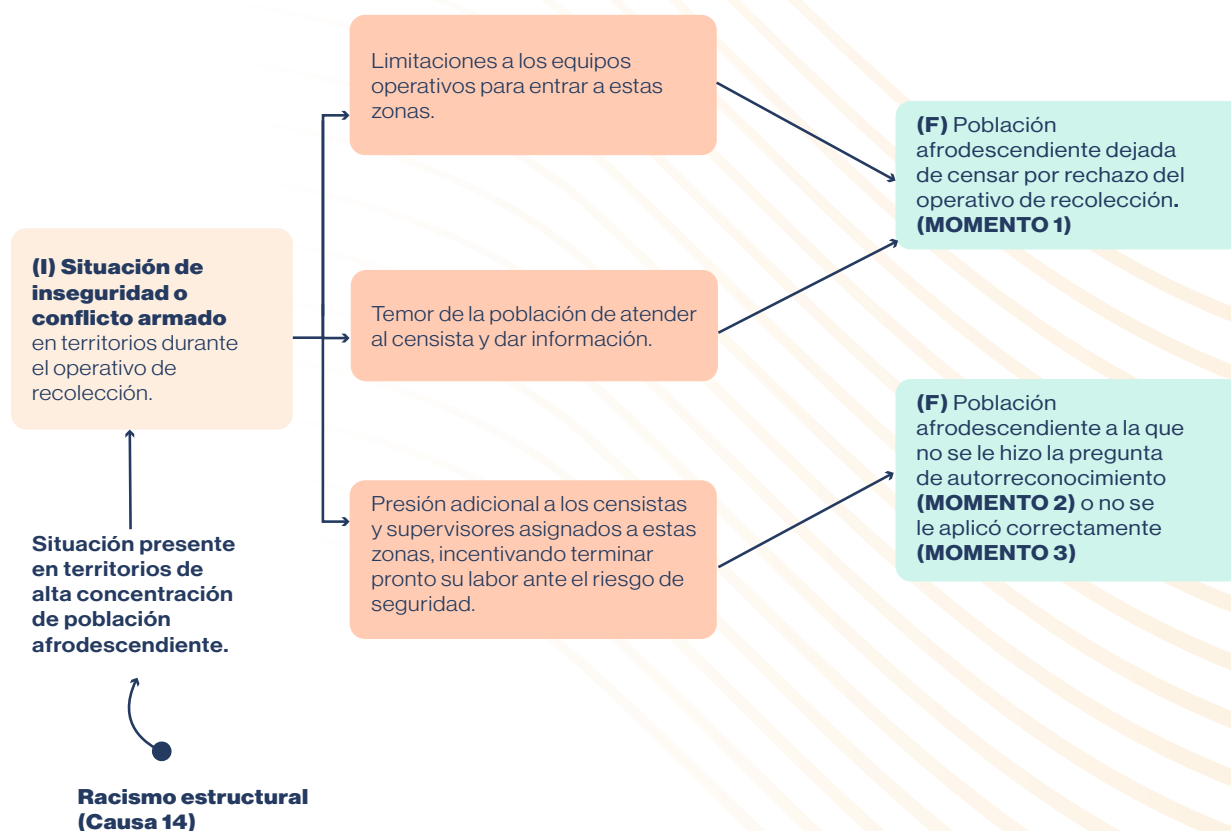
Llama la atención que en 2018, ocho de los diez municipios con mayor población afrodescendiente censada presentan tasas de homicidios superiores a la nacional, con excepción de Bogotá y Cartagena. Sobresalen las tasas de Cali (56,4), Tumaco (100,9), Quibdó (64,2), Turbo (75,5) y Apartadó (54,5). Así mismo, en el archipiélago, el municipio

de San Andrés presentó en 2018 una tasa de 50,6 homicidios por 100.000 habitantes, aumentando 36 puntos de tasa frente al año 2005.

Estos resultados muestran que en varios territorios del país donde residen volúmenes grandes de población afrodescendiente, los censos nacionales fueron desarrollados en circunstancias de seguridad adversas, las cuales generan riesgos de omisión censal.

En el siguiente diagrama se resume el funcionamiento de la causa asociada a la inseguridad y el conflicto armado durante el operativo de recolección.

Figura 18. Causa 9 - Seguridad y conflicto armado.



Fuente: elaboración propia

6.2.10. Viviendas ocupadas con personas ausentes

La omisión por viviendas ocupadas con personas ausentes se refiere a la población que no fue censada, porque en el momento de la entrevista censal no estaba presente un residente informante idóneo (mayor de edad). La situación que constituye el riesgo de este tipo de omisión se da por razones laborales y de estudio principalmente, o por circunstancias menos frecuentes, o si la población no permanece todo el tiempo en su vivienda. Las posibles formas de gestionar el riesgo de este tipo de omisión en un censo son: a. Sensibilización de la población previa al operativo, para priorizar la atención al censista sobre otras actividades. b. Viabilizar la programación de entrevistas censales en horarios no laborales (fines de semana, y horas no laborales de días hábiles). c. Realización de revisitas a las viviendas, en casos donde las personas estén ausentes o no puedan atender al censista, posibilitando la programación de estas revisitas. d. Inmovilización total o parcial de la población en el momento del censo (total para censos en un solo día, parcial para censos en tiempos extendidos).

Otras posibles formas de gestionar el riesgo de este tipo de omisión se dan en función del diseño del operativo de cada censo: En el censo de 1993 la fuerza laboral de censistas para la recolección fue integrada por estudiantes de 9, 10 y 11 grado, en coordinación con el Ministerio de Educación. El Tiempo de recolección: Censo en un sólo día (para zonas urbanas), con recolección de hogares pendientes en días posteriores. Para zonas urbanas hubo Inmovilización total de la población el día del censo. Para zonas rurales, se realizó recorridos en periodo extendido, sin posibilidad de revisita. En el censo de 2005, la fuerza laboral de censistas fue integrada por personal vinculado por Alma Mater, en una relación no laboral. El Tiempo de recolección: Censo en tiempo extendido. Para zonas urbanas se implementó Inmovilización parcial de la población; se programaba el censo por manzanas, y el día programado (previo anuncio a sus residentes) se inmovilizaba a la población. Las personas tenían permiso laboral ese día. Para zonas rurales se realizó recorridos

en periodo extendido, sin posibilidad de revisita. Como lo afirman el informe de coordinación del departamento de Atlántico, en el censo 2005 “se notificaba a la cuadra o UCU donde decía ‘mañana le toca el censo’, y acordonaban, y había acompañamiento de la policía. La persona que estaba en ese sector no podía salir”. De igual forma afirmaban “se le daba un certificado de que se iba a censar, y con base en el decreto censal, la persona tenía permiso para faltar en el trabajo, tanto sector público como privado”.

En el censo del 2018, la fuerza laboral de censistas para la recolección de la información fue integrada por personas con contrato laboral mediante operadores de personal. Las características del contrato laboral de los censistas implicaban la adopción de los términos legales vigentes sobre horarios laborales: lunes a viernes (8 a 6 pm) sábados (8 a 12 m). Las posibilidades de trabajar en horarios no laborales implicaban pago de horas extras, para lo cual no había disponibilidad presupuestal. En algunos casos, se hicieron acuerdos para trabajar horas extras en operaciones especiales en zonas urbanas con problemas de seguridad. En la evidencia declarativa de coordinador del departamento de Atlántico, asegura al respecto “que en algunos casos dependiendo del ritmo de trabajo, porque si los censistas hacían su meta entre lunes y viernes, se les daba el sábado de descanso”.

Este Censo fue realizado en tiempo extendido, no hubo inmovilización de la población. La metodología que se desarrolló fue la de informante idóneo. Como lo aseguro la coordinación de Atlántico “en 2018 no se repitió la inmovilización por sectores porque era por informante idóneo, y porque se quería seguir una metodología de EE. UU.”. Para las zonas urbanas, habilitaron la posibilidad de revisita (hasta 3) en caso de encontrar la vivienda ocupada con personas ausentes. En situaciones de premura por rendimientos operativos inferiores al esperado, la posibilidad de revisita se veía disminuida. Como lo declara evidencia de la coordinación del departamento de Magdalena “ante el rechazo y el poco tiempo, la posibilidad de revisita también se limitaba”. Para zonas rurales, se realizó por áreas por recolección por rutas

(zonas distantes, con viviendas distribuidas de modo disperso). La realización del recorrido por el equipo operativo impedía la posibilidad de revisita. En áreas de recolección por barrido (centros poblados y áreas cercanas al COM), se realizó la recuperación de cobertura, solo si operativamente era posible (si el mismo día se podía).

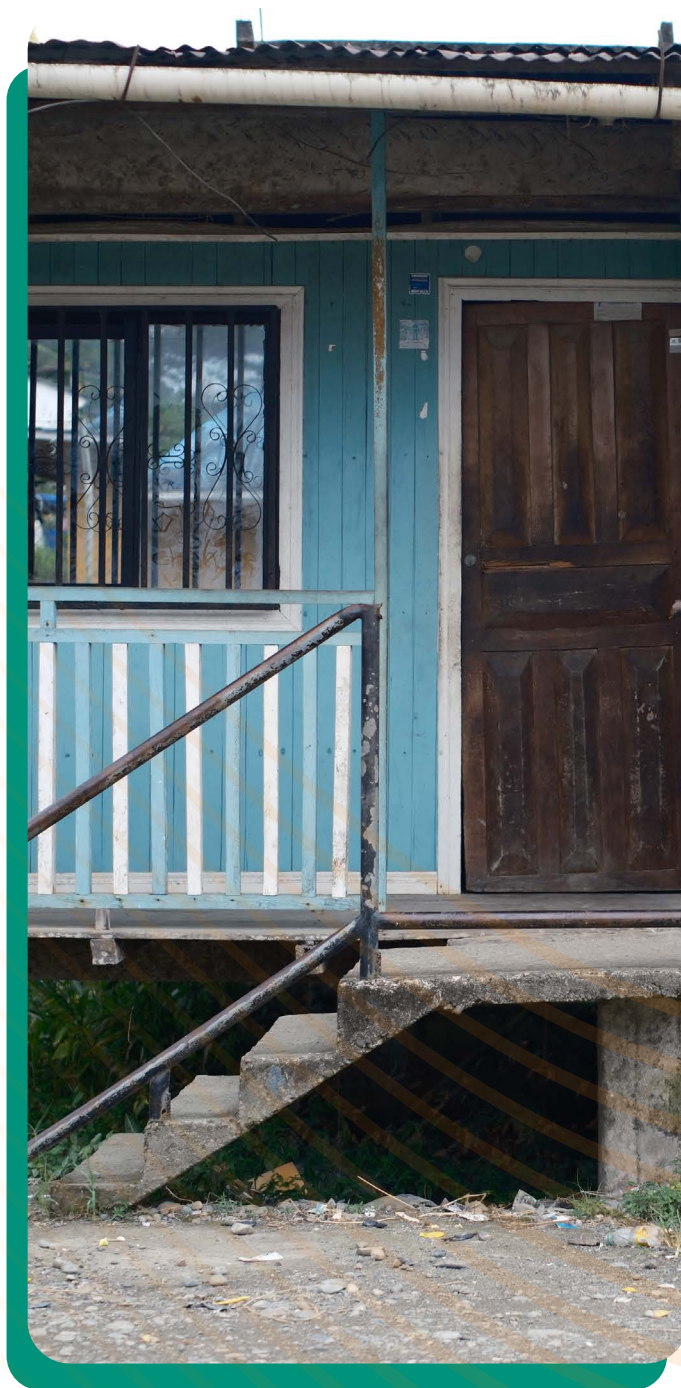
La ruta prevista desde el DANE central para informar de la llegada del censo a los territorios era que se debía contactar previamente a los líderes o autoridades de comunidades o centros poblados, aunque en algunos lugares afirman que este aviso previo no se dio, aumentando el riesgo de ausencias.

Para finalizar, se identifican como riesgo de la sobreposición factores como: a. El efecto de la no inmovilización (total o parcial) de la población en áreas urbanas. b. Dificultades para viabilizar entrevistas censales en horarios no laborales. c. Las dinámicas laborales de la población y de los censistas.

Como análisis cuantitativo complementario, se logró establecer que el cuestionario del Censo de 2018 incorporó la pregunta sobre condición de ocupación de cada vivienda, con las siguientes opciones de respuesta:

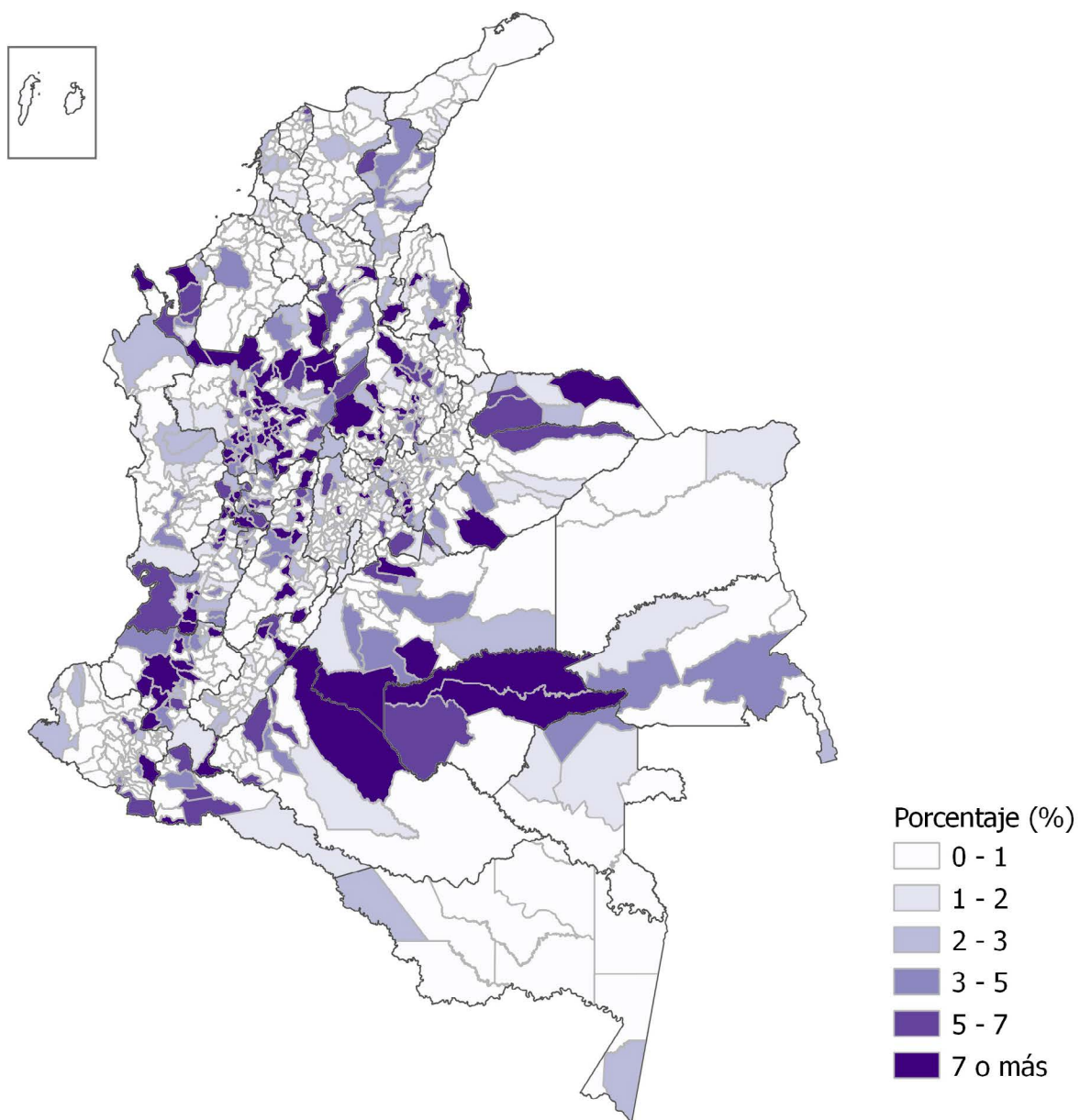
1. Ocupada con personas presentes
2. Ocupada con todas las personas ausentes
3. Vivienda temporal (para vacaciones, trabajo, etc.)
4. Desocupada.

Las opciones 1 y 2 corresponden a viviendas con residentes habituales; el porcentaje de encuestas que marcaron la segunda opción representa un indicador aproximado de la incidencia de omisión censal por esta causa. A nivel nacional, este porcentaje fue del 3,15%, aunque la incidencia de este tipo de omisión fue variada a lo largo del país. En el siguiente mapa se observa el porcentaje de viviendas ocupadas con personas ausentes, respecto al total de viviendas ocupadas que se identificaron en el CNPV 2018 a nivel municipal.



Mapa 3. Porcentaje de viviendas ocupadas con personas ausentes. CNPV 2018.

Porcentaje de viviendas ocupadas con personas ausentes. Censo Nacional de Población y Vivienda 2018.



Fuente: elaboración propia a partir de resultados DANE – CNPV 2018.

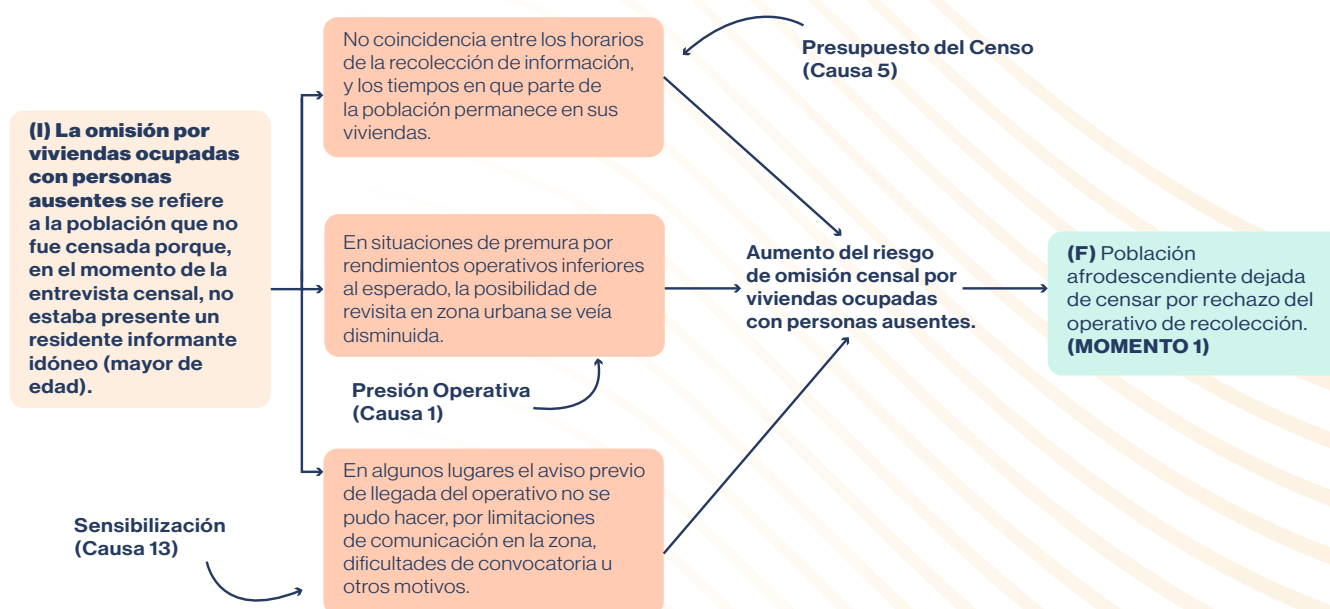
Entre las zonas con alta concentración de población afrodescendiente, sobresalen municipios con porcentajes de viviendas ocupadas con personas ausentes superiores al 5% en el suroccidente colombiano (Cauca y Valle del Cauca), así como en el Urabá antioqueño. Entre los diez municipios con mayor concentración de población afrodescendiente, y a su vez con valores del indicador superiores al nacional, sobresalen Cali (7,4%), Buenaventura (5,4%), Turbo (5,1%), Barranquilla (6,9%) y Apartadó (6,3%).

Así mismo, entre los municipios con alta participación de población afrodescendiente dentro del municipio, y con un valor alto del indicador, sobresalen Acandí (7,4%), Patía (13,6%), Suárez (32,7%), Necoclí (8,0%), y Jamundí (10,7%).

En contraste con lo anterior, también se observan amplias zonas del país donde la incidencia de este fenómeno fue inferior al 1%, como en la región Pacífica nariñense y chocoana, y en gran parte de la región Caribe. Esto indica que el fenómeno de la omisión censal por incidencia de viviendas ocupadas con personas ausentes no tuvo un efecto homogéneo sino localizado, afectando algunos municipios de alta concentración de esta población.

En el siguiente diagrama se sintetiza el funcionamiento de la causa asociada a las viviendas ocupadas con personas ausentes.

Figura 19. Causa 10 - Viviendas ocupadas con personas ausentes.



Fuente: elaboración propia

6.2.11. Rechazo del operativo

Esta causa está relacionada con los factores que generaban resistencia en la población a ser censada. En el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, se identificaron tres tipos de factores:

- i) Desinformación sobre el uso de la información de un censo.
- ii) Temor de la población a la visita del censista, en contextos de inseguridad o conflicto armado.
- iii) Expectativas no satisfechas sobre la conformación de equipos operativos del Censo.

Con respecto a la desinformación sobre el uso de la información de un censo, es importante decir que no siempre son de conocimiento público la naturaleza y misionalidad de la entidad, así como el sentido o necesidad de realizar un censo de población. Usualmente tampoco se conoce la reserva estadística que ampara la información aportada en el censo. Esta falta de información alimenta ciertos prejuicios sobre el uso final que tendrá la información del censo:

- 1) Para tasación de impuestos: dada la confusión entre las entidades DANE y DIAN.
- 2) Para identificar violencia intrafamiliar: dada la confusión del DANE con el ICBF.
- 3) Para ajuste del puntaje de SISBEN, sobre todo cuando el mismo operador se encarga de la gestión del personal del censo y de las encuestas del SISBEN.
- 4) Para ubicación de personas con procesos penales, alimentando el temor de su identificación y eventual captura.
- 5) Para fines electorales, dada la coincidencia del periodo censal con el calendario electoral en 2018.

Estos prejuicios sobre posible uso de la información censal generaron situaciones de rechazo de sectores de la población a ser censada.

En segundo lugar, el temor de responder el censo en contextos de inseguridad o conflicto armado obedeció a dos razones:

- 1) Temor a que el censista fuera en realidad un delincuente o persona con intenciones distintas a las de aplicar el censo.
- 2) En lugares donde un grupo armado realiza control territorial, existe el temor a ser señalado como informante de una entidad del Estado.

Estos temores también generaron situaciones de rechazo a la aplicación del censo en algunos territorios.

En este sentido, en evidencia de la coordinación de la zona operativa de Montería, se indica que en algunas zonas urbanas se presentó rechazo al ingreso de los censistas en sectores de estratos altos, y era recurrente que el supervisor realizará varias veces la gestión para el ingreso del personal, dejando en entredicho las verdaderas intenciones que el personal censista al ingreso de los conjuntos cerrados.

En tercer lugar, existieron expectativas de la población de grupos étnico-raciales respecto a la participación en el operativo del Censo, expresando que no siempre quedaron satisfechas, y que operaron en diversos sentidos, generando rechazo al censo: expectativas desde la población afrodescendiente para ser censada por personas afrodescendientes; expectativas de la población afrodescendiente asociadas a su participación como parte del personal operativo de forma alternativa según lo acordado con el ENCP; expectativas generales sobre la inclusión de personas de la comunidad como parte del operativo del censo. Estos escenarios de rechazo se describen a continuación.

1) Casos en los que la población afrodescendiente esperaba que el Censo contratara a personas de su comunidad.

Sobre este aspecto en particular se evidenció en algunas fuentes declarativas en la coordinación de la zona del Putumayo, que era muy directo el mensaje de algunas poblaciones afrodescendientes en decir “si nos van a censar tiene que ser con la gente de nosotros”, dejando una marcada distancia para realizar el diligenciamiento del formulario.

De igual forma, se evidenció desde la coordinación de la zona de Risaralda esta forma de rechazo, cuando en un mismo territorio habitan grupos étnicos diferentes (indígena y afrodescendiente) y alguno de estos hace parte del equipo de trabajo de los censistas, impidiendo por la misma comunidad, la no entrega de información cuando se realizan en viviendas de un grupo étnico diferente al que pertenece el censista.

2) Casos donde la población afrodescendiente local esperaba que la entidad hubiera hablado de manera directa con ellos para realizar el Censo, y no sólo con el ENCP.

En algunos casos, las poblaciones afrodescendientes locales no se sintieron recogidas en los acuerdos previos con el ENCP y, por ende, en el listado de personal allegado por sus delegados para ser contratados como censistas y supervisores.

3) Casos donde la población afrodescendiente esperaba ser censada por personas afrodescendientes.

Esta última expectativa, parte de su reivindicación étnico-racial, y el reclamo de acciones afirmativas en respuesta a las brechas de desigualdad existentes en el país, desfavorables para su población. Parte de la dificultad para conformar equipos de trabajo exclusivos de población para cubrir poblaciones étnicas determinadas se da porque su distribución no está centralizada. Finalmente, y asociado a la causa referida a la contratación, como se discute en esa causa, influyeron las demoras en el proceso

de contratación de personas afrodescendientes, que dependía de los acuerdos con el ENCP, y de las gestiones de los delegados del Espacio para consolidar el listado de personas postuladas.

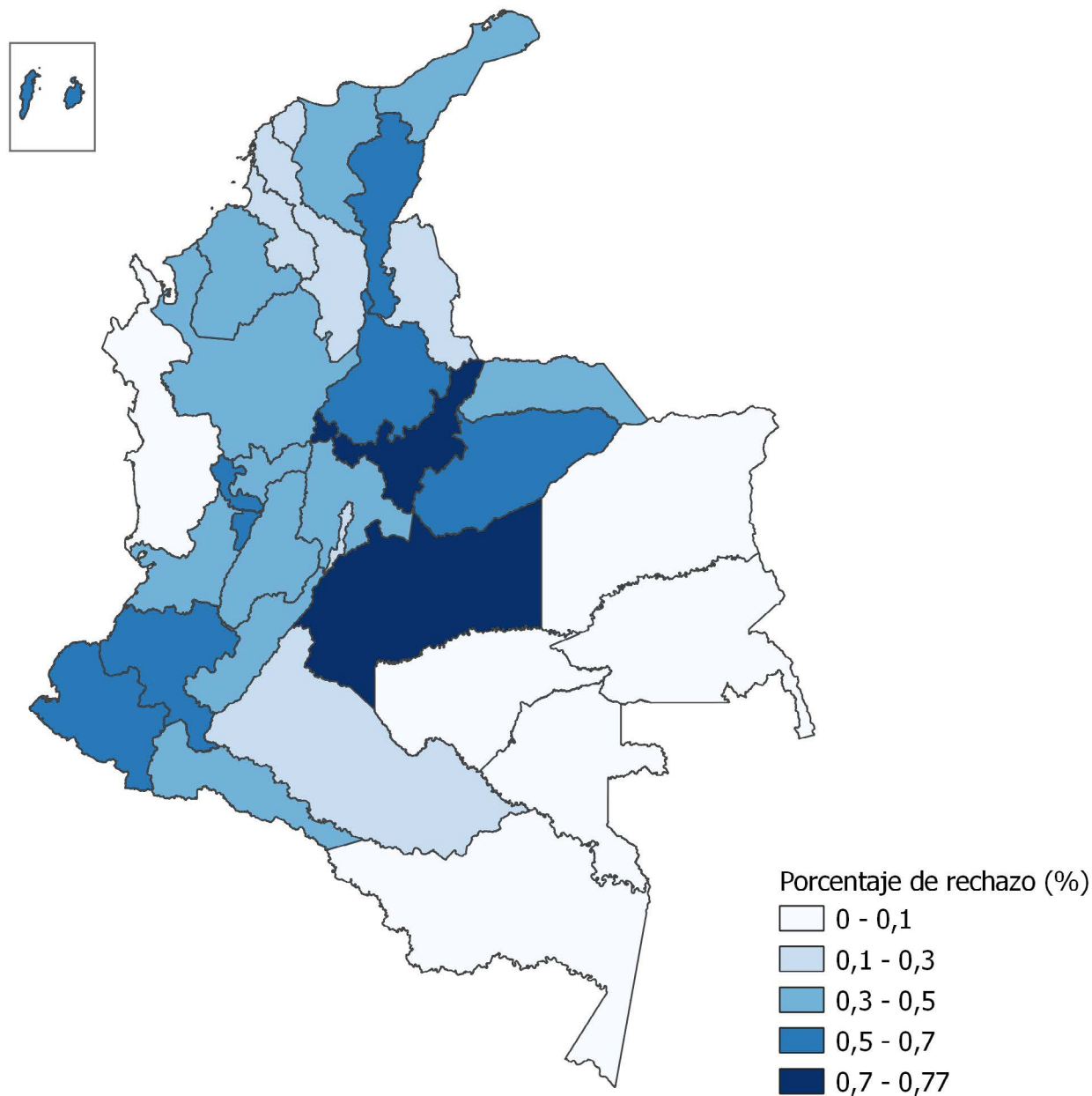
Estas expectativas de las comunidades locales afrodescendientes, que no siempre fue posible satisfacer en su totalidad, sumado a limitaciones en el proceso de sensibilización para brindar las claridades necesarias frente a estos temas, generaron rechazo a la realización del censo en algunas poblaciones afrodescendientes. En algunos casos, la gestión del personal de la entidad, de líderes locales, o del delegado del Espacio Nacional de Consulta Previa ayudó a facilitar la entrada del operativo al territorio.

En resumen, los factores antes mencionados, relacionados con desinformación sobre el censo, temor de la población en contextos de inseguridad, y expectativas no satisfechas sobre la participación de comunidades étnico-raciales en el Censo, generaron situaciones de rechazo a la aplicación del censo que aumentaron el riesgo de omisión censal, y que corresponde al momento 1 del subregistro en la captación de la población afrodescendiente en censos nacionales.

Como análisis cuantitativo complementario, se logró establecer que el cuestionario del censo de 2018 contaba con un módulo de resultado de la encuesta, que incluía las opciones de respuesta 1. Completa, 2. Incompleta, y 3. Rechazo. En el curso del análisis se pensó que la prevalencia de encuestas con este último marcador podría ofrecer un indicador aproximado de la incidencia de este fenómeno a lo largo del país. Sin embargo, observando el porcentaje de incidencia de encuestas con rechazo, se observó que en ningún departamento este nivel alcanza niveles superiores al 1%. No fue posible realizar un análisis municipal, dado que el resultado de la pregunta sólo estaba disponible en la base “cero” del Censo que no cuenta con procesos de validación de la variable “municipio”. En el siguiente mapa se puede observar el porcentaje de encuestas que marcaron “rechazo” como resultado de la encuesta.

Mapa 4. Porcentaje de encuestas rechazadas reportadas mediante Dispositivo Móvil de Captura por departamento, CNPV 2018

**Porcentaje de encuestas rechazadas reportadas
mediante Dispositivo Móvil de Captura (DMC)
Censo Nacional de Población y Vivienda 2018**



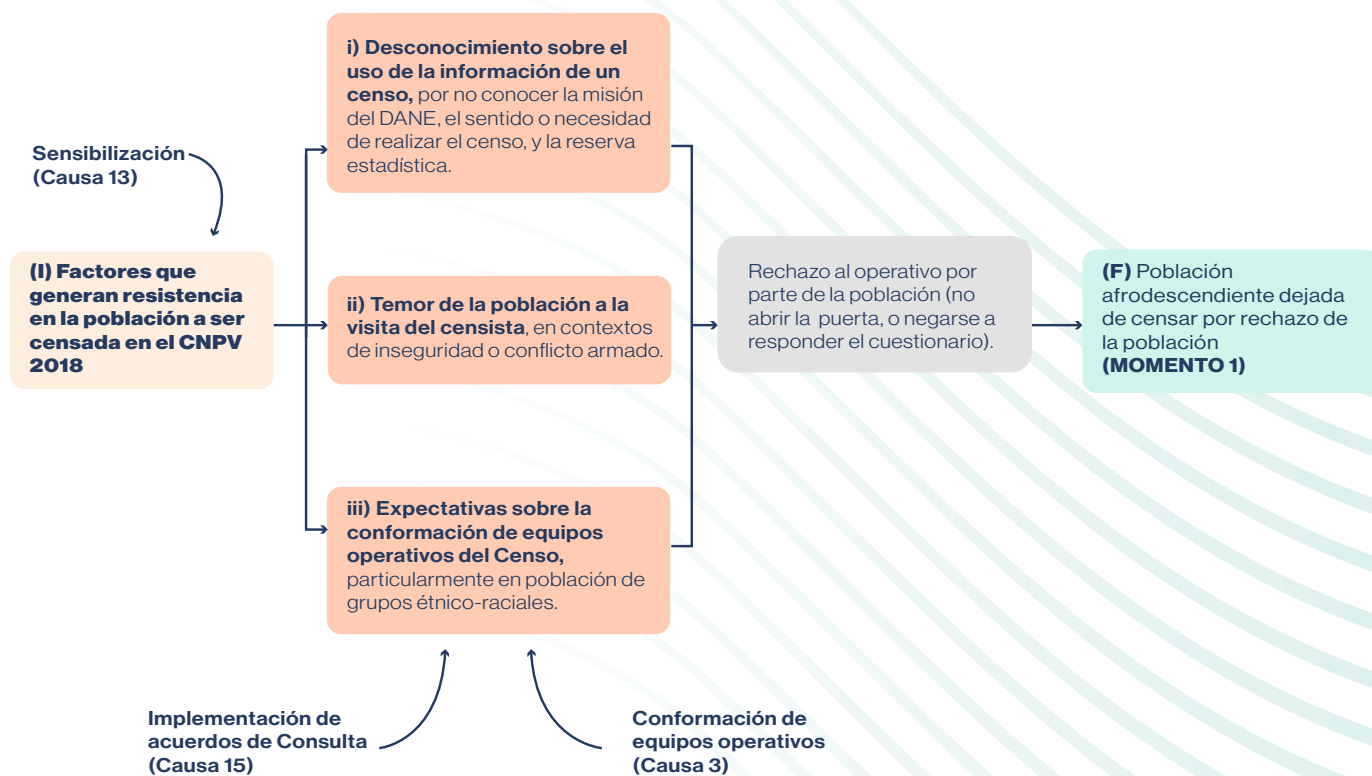
Fuente: elaboración propia a partir de resultados DANE – CNPV 2018

Estos resultados presentan sesgos importantes que pueden minimizar el nivel real del rechazo en algunos lugares. En primer lugar, los datos representan encuestas rechazadas que se capturaron en dispositivos móviles de captura, ya que cuando el rechazo se presentaba ante un censista que estaba tomando la encuesta en papel, por economía de formularios no gastaba uno para registrar el rechazo. Esto puede explicar la bajísima prevalencia en departamentos como los de la región amazónica y el Chocó, donde el uso de formularios en papel fue más significativo.

En segundo lugar, buena parte del rechazo al operativo censal no quedaba registrado mediante encuestas que sólo dan cuenta del fenómeno en viviendas individuales. Las situaciones de rechazo colectivo (por ejemplo, una comunidad entera que se niega a ser censada), quedan enmascaradas en la omisión censal por zonas no visitadas (aunque sí se haya visitado) del cual no queda trazabilidad en la base censal.

En el siguiente diagrama se sintetiza el funcionamiento de la causa asociada al rechazo al operativo censal.

Figura 20. Causa 11 - Rechazo del operativo censal.



Fuente: elaboración propia

6.2.12. Fraseo de la pregunta de autorreconocimiento

En los tres últimos censos nacionales (1993, 2005 y 2018) hubo diferencias y continuidades en la pregunta para captar a la población afrodescendiente.

En el censo de 1993, la pregunta indagó si la persona pertenecía a una comunidad negra (en el marco de la reciente Ley 70 de 1993). Teniendo en cuenta que las comunidades negras son un concepto socio-territorial con el cual no se identifica toda la población afrodescendiente del país, especialmente la población en contextos urbanos, esta pregunta solo podía captar a un subconjunto de poblaciones del país. La diferencia del fraseo de la pregunta respecto a los dos censos siguientes constituye i) una diferencia conceptual de la población objetivo (comunidades negras, en vez de población afrodescendiente), y ii) una diferencia en el universo poblacional referido al concepto. Es por ello que el dato de población de comunidades negras recogido en el Censo de 1993 no es comparable con el de los censos siguientes (2005 y 2018). Para el caso del censo de 2005 y 2018, la pregunta étnico racial fue muy similar por el uso de:

1. El mismo fraseo de la pregunta, donde incluye los criterios étnicos y raciales de “cultura, pueblo y rasgos físicos” como referentes del autorreconocimiento.
2. La misma metodología de autorreconocimiento, que atiende a recomendaciones del Convenio 169 de la OIT, entendiéndose como la aplicación de un derecho humano, que protege a las personas de ser categorizadas étnico-racialmente por el Estado u otro agente externo, en contravía de su propia construcción de identidad.
3. Similares opciones de respuesta para la población No afrodescendiente.
 - Indígena (igual)
 - Rrom (en 2005) cambió por “Gitano o Rrom” (en 2018).

- “Ninguno de los anteriores” (en 2005) cambio por “ningún grupo étnico” (en 2018).

La pregunta presentó las siguientes Críticas:

- a. Siendo la opción de respuesta “ningún grupo étnico” que recoge a la mayoría de la población colombiana (cerca del 85%), ante la presión operativa tiende a ser la que se marca en situaciones como “no realización de la pregunta” o “error en su aplicación”.
- b. En el caso del fraseo “ningún grupo étnico” de 2018 dado que la población afrodescendiente en ocasiones se reconoce por su identidad histórico-cultural definida en términos étnicos, y en otras por sus características fenotípicas descritas socialmente en términos raciales, entonces habría problemas de falta de exclusión mutua entre la opción de respuesta “Ningún grupo étnico” y “Negro(a), afrocolombiano(a), raizal y palenquero(a)”.

4. Mismas opciones de respuesta para la población afrodescendiente:

Estas opciones de respuesta responden a:

- a. Su identificación en la normatividad y en la política pública con enfoque diferencial étnico.
- b. El resultado del proceso de consulta y concertación del CNPV con el Espacio Nacional de Consulta Previa, en la cual se aprobó la pregunta de autorreconocimiento étnico-racial.

En el CG 2005 y en el CNPV 2018, ante la heterogeneidad de la población afrodescendiente en el uso de las palabras y conceptos para autorreconocerse, la opción de respuesta “Negro(a), mulato(a), afrodescendiente, afrocolombiano(a)” pudo generar en algunos contextos en particular, resistencia en una parte de la población afrodescendiente.

Para unas zonas específicas en los grupos focales de Medellín y de Quibdó, manifestaron que “en el censo solo se debería preguntar si la

persona se reconoce negra, y no otra categoría, esto haría que la gente no se confundiera con todas esas palabras, como mulato, raizal, palenquero y demás”. También se mencionó que “se utilizaron conceptos muy técnicos que muchas personas no conocemos su significado e incitan a que se responda de manera incorrecta”. Estas valoraciones se realizaron de acuerdo con las dinámicas de estos contextos territoriales particulares, dado que en otros contextos es otra la categoría aceptada para autorreconocerse, no la expresión “Negro(a)”.

Sin embargo, con relación a esta afirmación, aunque se dio en un grupo focal, es importante tener en cuenta que organizaciones como la CEPAL, organizaciones no gubernamentales e incluso el ENCP ha mencionado que las categorías étnico-raciales deben ser amplias y reflejar la diversidad existente en un país. Por tanto, limitar el autorreconocimiento a una única categoría como “negro” puede invisibilizar identidades culturalmente significativas como la afrodescendiente, afrocolombiana, raizal, palenquera, entre otras (como se desarrolla más adelante). Además, experiencias como la de Brasil han demostrado que parte de la confusión frente a las categorías no radica en su número, sino en la ausencia de información clara sobre su significado y pertinencia. De hecho, brindar explicaciones previas sobre las categorías y generar procesos de sensibilización del autorreconocimiento e identidad ha permitido mejorar la comprensión y la apropiación de estas categorías por parte de las personas. Por tanto, más que reducir opciones, es clave trabajar en mejorar el fraseo de la pregunta y ofrecer orientaciones claras que respeten las múltiples formas de pertenencia étnico-racial.

De igual forma en entrevista con el experto Ramiro Lara, evidenció afirmaciones tales como “no sé si la palabra “autorreconocimiento” hace que la gente no se auto reconozca justamente o, como que se pierda ahí, entonces ahí para mí habría como que revisar el enunciado. Y en las opciones dar opciones, tener en cuenta que en algunas regiones se usan otros términos, entonces tenerlos ahí también”. A continuación, se presenta un balance para ilustrar la desigual aceptación de cada una

de las expresiones usadas en las opciones de respuesta referidas a población afrodescendiente, en la pregunta censal de autorreconocimiento étnico-racial.

Para las opciones de respuesta: Raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina:

- Es muy aceptada por la población objetivo
- En situaciones de no lectura de la opción completa, por efecto de presión operativa, la palabra “raizal” por sí sola puede tener interpretaciones que induzcan a error.
- Posible sesgo en casos de:
 - i) personas no raizales nacidas en el archipiélago.
 - ii) personas raizales nacidas fuera del archipiélago.

Frente a las opciones de respuesta para el autorreconocimiento de la población Raizal, una participante de los grupos focales residente de San Andrés, durante una sesión técnica de trabajo, propuso cruzar las respuestas para esta opción de respuesta con los registros de la Oficina de Control, Circulación y Residencia (OCCRE), para obtener un contraste entre el reporte de autorreconocimiento y los datos de este registro administrativo.

Para la opción de respuesta: Palenquero(a) de San Basilio:

- Es muy aceptada en la población objetivo, no se identifica riesgo de error asociado al fraseo.
- Existen otros Palenques reconocidos diferentes al de San Basilio (p.e. San José de Uré, La Libertad, entre otros)
- Posible sesgo en casos de:
 - i) personas palenqueras de San Basilio (por ascendencia) y nacidas fuera de San Basilio de Palenque.

- ii) personas no palenqueras (por ascendencia) y nacidas en San Basilio de Palenque.

Para las opciones de respuesta: Negro(a), mulato(a), afrodescendiente, afrocolombiano(a):

Los cuatro términos del fraseo no son de uniforme aceptación por la población afrodescendiente a lo largo del territorio nacional, y por distintas razones, como lo explican (Bodnar, 2000; Uribe, 1998; Vivas, 2019):

Negro(a):

- Es muy aceptada en la región Pacífica, la cual tiene mucho peso en la historia organizativa de la población afrodescendiente.
- Es menos aceptada en la región Atlántica y en grandes ciudades (que proviene por ejemplo de Cali) por efecto del racismo.

Mulato(a):

- Es aceptada en población afrodescendiente con una identidad étnico racial asociada más a sus rasgos físicos que a un pasado histórico común.
- Es menos aceptada en población afrodescendiente consciente del pasado histórico colonial y racista de la palabra (Chaves, 2007).

Al respecto del término mulato, en algunos territorios, en particular de la zona rural de Tumaco, se expresaron testimonios que describen algunas dificultades de la población afrodescendiente para identificarse con tal categoría. Este testimonio surgió en el grupo focal de Quibdó.

Afrodescendiente:

- Es más aceptada en la población afrodescendiente con referentes históricos de identidad, por su formación o por su participación en procesos organizativos de carácter étnico-racial (Bodnar, 2000).

Como se evidencia en el trabajo de Antón et al. (2009), el concepto de afrodescendiente requiere un grado de consciencia de la historia de la población africana víctima del sistema esclavista: “el concepto ‘afrodescendiente’ alude a personas pertenecientes a diversas culturas negras descendientes de africanos que sobrevivieron al sistema esclavista de la época moderna. (...) Gana fuerza la noción de ‘afrodescendiente’ que va más allá del color de la piel permitiendo el reconocimiento de este grupo como una comunidad étnica que politiza su identidad y se considera un pueblo” (Antón et al., 2009).

Afrocolombiano(a):

- Es menos aceptada en la población vinculada al proceso organizativo que reivindica la “negritud” y los referentes identitarios locales, independientemente de su vínculo histórico con antepasados provenientes de África.

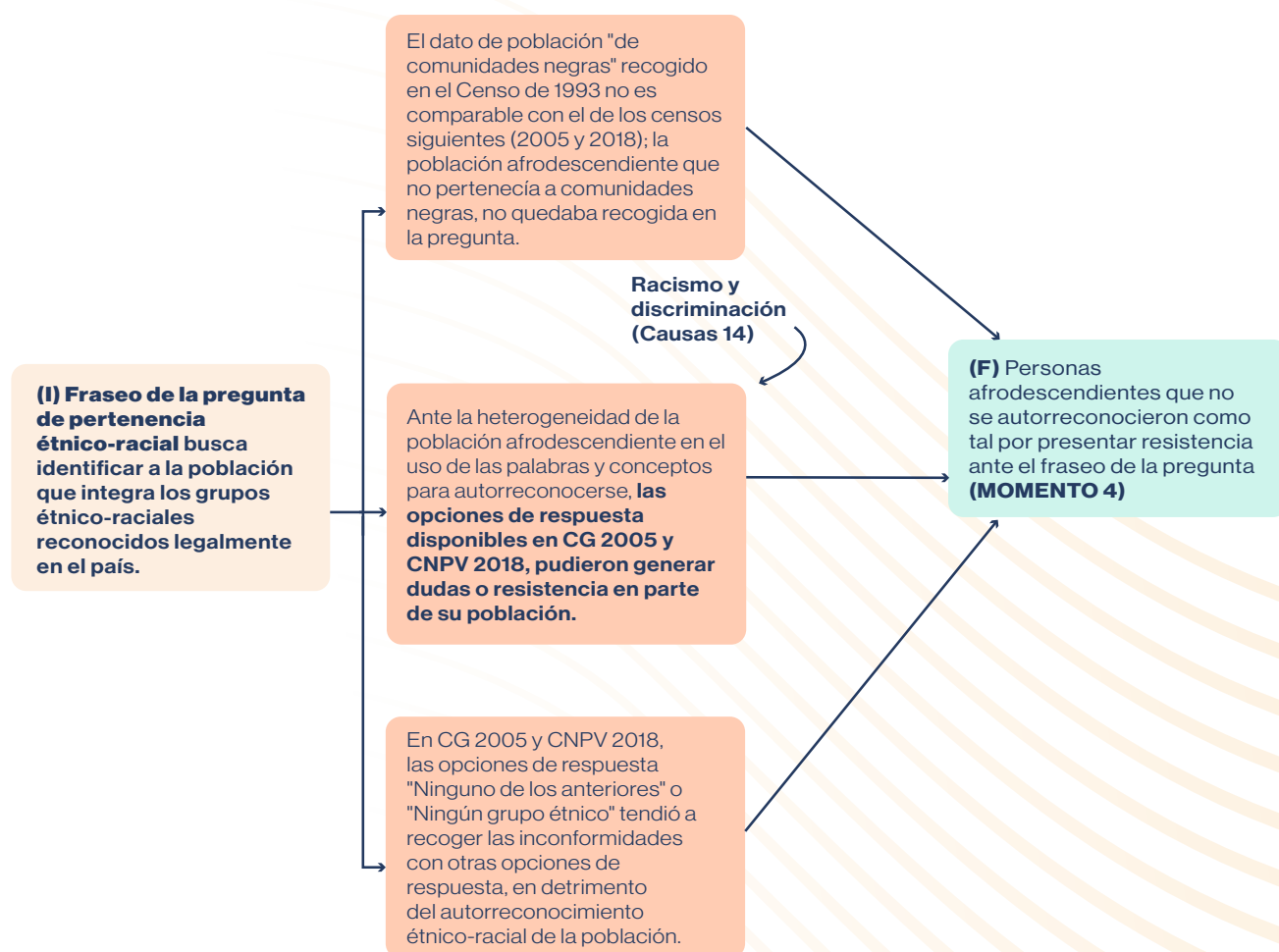
Las opciones de respuesta del CG 2005 y del CNVP 2018 generaron dudas o resistencia en parte de su población, sumado a los incentivos para marcar la opción de respuesta “Ningún grupo étnico”, incidieron de manera decisiva a que personas afrodescendientes no se autorreconocieran como tal, por presentar resistencia ante el fraseo de la pregunta. Si bien se comprenden las diferencias señaladas en torno al uso de ciertas categorías étnico-raciales, mencionadas anteriormente, resulta pertinente mencionar que los procesos de resignificación de estos conceptos y su papel en la construcción de identidades y autorreconocimiento son fundamentales para la visibilidad estadística.

Es importante tener en cuenta que la identidad, individual o colectiva, no es un dato fijo, sino un proceso que compromete la subjetividad de la persona. Como tal, está en constante transformación por el influjo de los distintos contextos sociales que impactan la imagen que de sí mismo tiene el individuo y, con él, del conjunto de relaciones en las que está inmerso. Las condiciones socioculturales y políticas que permitieron la emergencia de las categorías raciales se han transformado en el tiempo, adoptando diversas denominaciones, significados y valoraciones en distintas latitudes del país.

Los significados asociados a las identidades subalternizadas en Colombia permitieron la construcción del orden social y del sistema político colonial, y el cuestionamiento a su significado e implicaciones éticas en las últimas décadas han permitido, no sin dificultades, la paulatina democratización de una sociedad que empieza a reconocer y a valorar su diversidad constitutiva.

En el siguiente diagrama se resume el funcionamiento de la causa asociada al fraseo de la pregunta de autorreconocimiento étnico racial del censo nacional.

Figura 21. Causa 12 - Fraseo de la pregunta de autorreconocimiento étnico-racial.



Fuente: elaboración propia

6.2.13. Sensibilización

En los censos nacionales, la sensibilización es el proceso previo con el cual se informa a la población, liderazgos comunitarios e instituciones sobre el desarrollo del censo, su importancia, el uso que tendrá la información, y la necesidad de contar con su apoyo. La importancia de la sensibilización es resaltada por un exfuncionario al decir que “un gran reto que puede tener el DANE es lograr una completa sensibilización y concientización de la población de la importancia por la cual se tienen o deben registrarse con su pertenencia étnico-racial, indica más allá de los beneficios económicos o políticos y sociales que puedan recibir”.

Un funcionario llamó la atención sobre un aspecto fundamental: “el censo no es solo un tema del DANE, sino que es un tema de país y para eso es muy importante que el censo sea un proyecto de ley, que se apruebe la ley de estadística. Desde el punto de vista metodológico está también bueno, ya lo dije, el tema de la preparación de nuestros recolectores, y también está la preparación del ciudadano a través de medios de comunicación masivos”.

Dicho lo anterior, es importante subrayar que el objetivo de la sensibilización es mitigar los riesgos de rechazo o incorrecta aplicación del cuestionario, asociados fundamentalmente a tres factores:

- a) desinformación o prejuicios frente al censo o a la entidad que lo realiza,
- b) desconocimiento sobre cuándo y cómo se desarrollará el censo, y, por último,
- c) desconocimiento sobre la importancia y usos que tendrá la información recolectada.

Una persona del Grupo focal de la Amazonía sostiene que “la gente por desconocimiento no se deja censar, es importante la comunicación, cómo llega el mensaje sobre la realización del Censo”. Una participante del Grupo focal de Cartagena enfatiza sobre lo anterior, diciendo que “muchas personas negras, incluso en sus

territorios, no comprenden qué significa ser afro [...] hay confusión frecuente entre los procesos del DANE y el SISBEN en zonas rurales”, por lo que “[...] hay temor a perder beneficios del SISBEN lo que genera desconfianza frente al censo”.

En otras regiones se presentaban las mismas confusiones, como lo indica otro exfuncionario del DANE quien señala que en Medellín la situación era similar: “el principal problema que hubo aquí en las comunas más populares es el problema de lo que ellos llaman el famoso SISBEN. Las personas fueron resistentes a responder el censo. ¿Por qué? Porque ellos decían, “no es que, si el DANE viene y entra a mi casa, yo tengo un televisor, un equipo de sonido, me van a supuestamente a bajar los porcentajes del SISBEN”. Y entonces los catalogan de acuerdo con unos puntajes y de acuerdo con esos puntajes ellos tienen unos beneficios en salud, en educación. Ese fue también en esas comunas una de las situaciones más difíciles”.

Lo segundo que hay que tener en cuenta en el proceso es la población a quién va dirigida la sensibilización:

- i) la población en general que va a ser censada,
- ii) liderazgos comunitarios (presidentes de JAC, consejos comunitarios de comunidades negras, cabildos indígenas, otros),
- iii) entidades territoriales y otras instituciones del Estado.

En primera medida, la sensibilización dirigida a la población en general que va a ser censada, busca explicar la importancia del censo nacional, así como el uso que tendrá la información. También pretende aclarar dudas o prejuicios que desincentiven a la población para responder el censo, informando con precisión cuándo y cómo va a realizarse el operativo. Para poblaciones étnico-raciales, lo fundamental de la sensibilización consiste en transmitir la importancia de la pregunta de autorreconocimiento para la correcta medición de su población.

Al respecto, las organizaciones accionantes señalaron que los procesos de sensibilización no pueden reducirse únicamente a un mecanismo para mejorar la calidad del dato o aumentar la tasa de respuesta a la pregunta de autorreconocimiento. Si bien ese es uno de sus objetivos técnicos inmediatos, la sensibilización cumple un rol mucho más profundo: reconecta a las personas con la pertenencia étnico-racial con un marco identitario, histórico y político que ha sido sistemáticamente negado o invisibilizado por el Estado y la cultura dominante.

EIDANE estuvo de acuerdo con esta consideración. Como se ha evidenciado en experiencias de países como Brasil, el proceso mediante el cual se dialoga de manera permanente con la sociedad civil sobre la pertinencia, resignificación, actualización o abandono de categorías para captar el autorreconocimiento, deriva en una pedagogía que permite a las personas encuestadas ser parte de esa conversación y encontrar allí los referentes necesarios para la afirmación de su identidad; no obstante, este proceso de diálogo, para una oficina estadística como el DANE, ocurre en un marco muy delimitado como lo son las operaciones estadísticas. Los efectos que señalan las organizaciones accionantes requieren del concurso de las labores de otras entidades como el Ministerio de Educación, el Ministerio del Interior, el Ministerio de la Igualdad, el Ministerio de Cultura, entre otros. Aun así, resulta claro que el objetivo no puede reducirse a mejorar la calidad del dato y que la forma en que el DANE propone esta discusión tiene un efecto en los procesos de afirmación de identidad de la ciudadanía, así solo se enmarque en los procesos estadísticos.

La segunda población objeto de la sensibilización son los líderes comunitarios (presidentes de Juntas de Acción Comunal -JAC, Consejos comunitarios, Cabildos indígenas). Con estos espacios de representación colectiva, la sensibilización busca explicar la misma información que va dirigida a la población general (importancia, resolución de dudas, información de cuándo y cómo se realizará el operativo). También, por supuesto, invitar a replicar la información sobre el censo nacional con

la población que representan, como parte de la “cascada” de flujo del mensaje de sensibilización. En casos de autoridades o líderes de poblaciones étnico-raciales, transmitir las implicaciones diferenciales en política pública de la correcta aplicación de la pregunta de autorreconocimiento étnico.

La tercera población objetivo para la sensibilización son las entidades territoriales, así como otras instituciones del Estado. En este caso lo que se busca es coordinar esfuerzos con estas entidades en torno a la realización del censo en cada uno de sus territorios. También pretende contar con información relevante de las entidades, el abordaje de la población en sus territorios, específicamente en los siguientes aspectos:

1. Ubicación de las poblaciones.
2. Liderazgos comunitarios.
3. Situaciones de seguridad en el territorio.
4. Aspectos logísticos.

Sobre esa relación con otras entidades, una funcionaria que participó del operativo sostiene que: “y la sensibilización también hacia afuera, hacia las instituciones, hacia el mismo DANE dentro del DANE, hacia las territoriales, para que sean conscientes de la importancia que tiene la medición de los grupos étnicos para su visualización y para la construcción de sus políticas. Eso es muy importante y nosotros no hemos podido, realmente contar con su con un presupuesto adecuado para ese proceso que es muy importante”.

Lo tercero que se debe analizar para entender el rol del proceso de sensibilización es cómo se realizó en los últimos tres censos, tanto para la población en general como para la población afrodescendiente. Veamos qué se hizo en los últimos tres operativos.

En el censo de 1993, para la población en general se diseñó una campaña de divulgación que incluyó cuñas radiales, impresos (afiches y volantes), pasacalles, calcomanías e información en los periódicos locales, así también como contacto

con los medios de comunicación del país. Para la población afrodescendiente no hubo una estrategia de sensibilización específica.

Sobre este operativo, en el que por primera vez aparece la pregunta de autorreconocimiento, una persona del Grupo focal de Cartagena afirmó que “durante el censo de 1993, muchas comunidades afrodescendientes del Caribe colombiano aún no tenían un conocimiento claro ni suficiente de la normativa ni del proceso censal, lo que se tradujo en una participación muy limitada”. Y complementó diciendo que “la falta de información, miedo y silenciamiento forzado impidieron que muchas personas se autorreconocieran o participaran en el censo”.

En el censo general del 2005, para la población en general, en el marco del “Plan de comunicaciones y Plan de medios”, se estableció la difusión del material utilizado para la sensibilización: afiches, pasacalles, pendones, volantes, stickers y cuñas radiales.

Para la población afrodescendiente se creó la Junta Afrocolombiana Nacional, JAN, con participación de organizaciones nacionales afrocolombianas, consultivos de alto nivel, conforme a acuerdos y compromisos previos. Con ella se realizaron:

- i) Talleres de sensibilización dirigidos a la población étnico-racial;
- ii) Difusión de piezas pedagógicas (afiches, separadores, plegables).
- iii) Campaña de autorreconocimiento étnico-racial difundida por medios de comunicación masiva.

Sobre esta colaboración de la entidad con las organizaciones afrodescendientes, el informe del Censo de 2005 elaborado por la organización Proceso de Comunidades Negras realiza una evaluación detallada en la que señala que: “una campaña de sensibilización que debía permitir, además del conocimiento de la pregunta, elevar la autoestima e incrementar la disposición de las personas de asumirse al momento de responderla y la capacitación de los encuestadores, era

mucho más necesaria, si se tiene en cuenta que medidas que debieron ser adoptadas en el marco de la aplicación de la Ley 70 de 1993 han tenido un desenvolvimiento marginal, como ha sido el caso de la etnoeducación y la cátedra de estudios afrocolombianos, que pudieron haber contribuido a una mayor identidad al seno de las comunidades negras y a una mayor conciencia del conjunto de la sociedad colombiana sobre la realidad y aporte de los descendientes de africanos a la construcción de la sociedad colombiana”.

Además de lo anterior, con las organizaciones afrocolombianas se llegó a un acuerdo para que el DANE pautara en televisión el comercial producido por las propias organizaciones, en el marco de la campaña de autoidentificación, “las caras lindas de mi gente”, liderada por PCN y CNA.

Al respecto, el profesor Fernando Urrea dice que “sobre las campañas de sensibilización, tanto las dirigidas a funcionarios y censistas como a los grupos étnicos, raciales, si nosotros comparamos lo que se vio en el censo del 2005 y en el censo del 2018 sin que uno pueda decir que haya sido la mejor de todas pero el censo de 2005 fue mucho mejor esa interacción de las campañas (de sensibilización), con muy pocos recursos, el DANE gastó muy poquita plata [...] Para decírtelo de una manera más corta, en el censo 2005 jugaron un papel mucho más importante las organizaciones como el PCN, como Cimarrón, CNOA que lo que se dio en el 2018”.

El Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, para población en general se diseñó una estrategia nacional a partir de un Plan de comunicación que incluyó difusión de piezas digitales en redes sociales, cuñas radiales, spots de televisión, impresos entregables, publicaciones en prensa, eventos de socialización, monitoreo de medios y ruedas de prensa.

A pesar de esto, el Informe de cierre operativo sostiene que muchas personas en el Departamento del Cauca afirmaron que “los comerciales de radio y televisión no eran claros, pues precisaban que había notificación previa para censar un hogar,

sin aclarar que este proceso de notificación aplicaba para la cabecera municipal, en la parte rural no había notificación previa en cada unidad de vivienda, esto generó malestar en la población debido a los mensajes publicitarios”. A esto se le suman problemas logísticos que el mismo informe se encarga de señalar: “en la logística del material para la capacitación presencial enviada a los municipios, se anexó también piezas de comunicación, sin embargo, no se pudo proceder con la distribución del material de sensibilización por lineamiento de DANE Central”.

Para la población afrodescendiente, en el marco de los acuerdos de Consulta y Concertación con el Espacio Nacional de Consulta Previa, donde se definió el convenio con AICOLD (Asociación Intercultural Colombia Diversa), la sensibilización incluyó:

1. Campañas en medios:

- i) Spot de televisión con participación de miembros de la población afrodescendiente.
- ii) Cuña radial en emisoras del ejército, policía y emisoras regionales y locales.

2. Impresos:

- i) Afiches referidos al censo con la población afrodescendiente en español, creole y Ri palenque.
- ii) Plegables en versión digital e impresa.
- iii) Actividades con acompañamiento y convocatoria de líderes afrodescendientes.

3. Eventos presenciales:

- i) Se realizaron 31 asambleas con líderes y organizaciones de la población afrodescendiente, en el marco del proceso de concertación con el Espacio Nacional de Consulta Previa, convocadas por la Comisión séptima. En estas asambleas se abordaron aspectos temáticos y operativos del censo.
- ii) Reuniones con delegados de las juntas de Consejos comunitarios, delegados de organizaciones de base y otras expresiones

organizativas y su representante legal, para socializar, motivar y promover la participación de las comunidades en el censo.

Las múltiples fallas en el flujo de la estrategia de sensibilización por “cascada”, fue una de las principales razones que incidieron para que muchas comunidades afrodescendientes no recibieran adecuadamente los mensajes invitando y explicando el censo. Un participante del Grupo focal de Quibdó afirmó que “no fueron suficientes las campañas de sensibilización es por ello por lo que es necesario que se involucren a los consejos comunitarios y organizaciones de base para esta labor. Hay mucha gente preparada para llevar a cabo esta misión, se debe contar con la gente de las comunidades”. Una funcionaria complementa diciendo que: “y otra dificultad que es grande dentro del DANE es pues obviamente el presupuesto para la sensibilización. La sensibilización del censo a las poblaciones étnicas y a las poblaciones afro, la importancia de que, que no solo se reconozca, sino que les exijan a los censistas o a los empadronadores que les hagan la pregunta, que sepan cómo está la pregunta y que les hagan su pregunta para poder tener en ese sentido, una buena cobertura del censo”.

Algunas actividades de sensibilización, según informan algunos de sus participantes, no fueron eficientes en el cumplimiento de sus objetivos. Al respecto, un participante del Grupo focal de Cartagena dice que “se intentó usar stickers como estrategia de visibilización, pero resultó superficial y sin impacto”, agregando que “la estrategia comunicacional no fue diseñada con base en los códigos culturales afro”. En concordancia con este testimonio, una participante del Grupo focal de Cali aporta diciendo: “el tema de la sensibilización previa fue un elemento que no permitió ubicar a las personas y predisponerlas, por decirlo de alguna manera, para que estuvieran con mayor apertura para participar en este proceso de una manera mucho más integral. Logísticamente hay que fortalecer esa fase de sensibilización previa de tal manera que cuando se llegara al desarrollo de la encuesta ya el hogar estuviera sensibilizado, estuviera preparado y pudiera ser un poco más, abrir más apertura”.

Frente al diseño y producción de contenidos y mensajes clave para socializar el mensaje de la importancia del censo, como sostiene un participante del Grupo focal de Medellín: “hay que saber cómo hacerle llegar a la gente mediante diferentes métodos la información que permita un correcto desarrollo del censo, como por ejemplo Radio Bemba ha servido a ellos para que vaya diciendo qué día se va a realizar las actividades y el lenguaje debe estar acorde a ellos. Los lenguajes de las piezas de comunicación son muy importantes porque no es lo mismo como hablan los de Cartagena a los de otras partes”.

Las estrategias de circulación y divulgación de los contenidos son un aspecto fundamental para garantizar la claridad sobre la naturaleza de la entidad y el operativo, evitando confusiones innecesarias. Para ello, como dice una exfuncionaria, “en cuanto a la acogida de la gente, pues a veces es un poco complicado porque también en ese tiempo le tenían como ese miedo de que el DANE cruza datos con respecto a lo de SISBEN, entonces que por el cruce de datos a ellos les iba a afectar el SISBEN y bueno entonces siempre es un poco complicado”.

El profesor Viáfara complementa diciendo: “ustedes mismos, el DANE mismo las hizo, es decir, el DANE trabajó esas campañas, las trabajó con muchas organizaciones, todo esto lo que hizo el PCN, ‘Las caras lindas de mi gente negra’ trabajaron con este eslogan de la canción de Tite Curet Alonso, cantada por Ismael Rivera. Definitivamente según la literatura, esto ha sido de lo más exitoso: Colombia 2005. Entonces, si se quiere, digamos, pararle bolas a una estrategia exitosa, yo diría, vuelvan y revisen lo que hicieron en el 2005. Ahí está la clave, y es muy simple: darle el poder a esas organizaciones que realmente representan a la población tiene un gran nivel de representatividad y trabajar con la gente que está trabajando la temática. Es muy simple: lo que hicieron el 2005, vuelvo y repito”.

Estos factores se relacionan con cada uno de los cinco momentos en los que la población afrodescendiente, por distintas razones, o rechazó el operativo, o no se le realizó la pregunta, o no

respondió por la forma en que se le preguntó, o no se autorreconoce por presentar resistencia al fraseo de la pregunta. Un proceso previo de sensibilización eficiente es determinante para disminuir el riesgo de omisión. Por lo tanto, las fallas en la sensibilización limitan la llegada del mensaje a la población objetivo, persistiendo los riesgos de rechazo al censo o la incompreensión del formulario que se buscan mitigar.

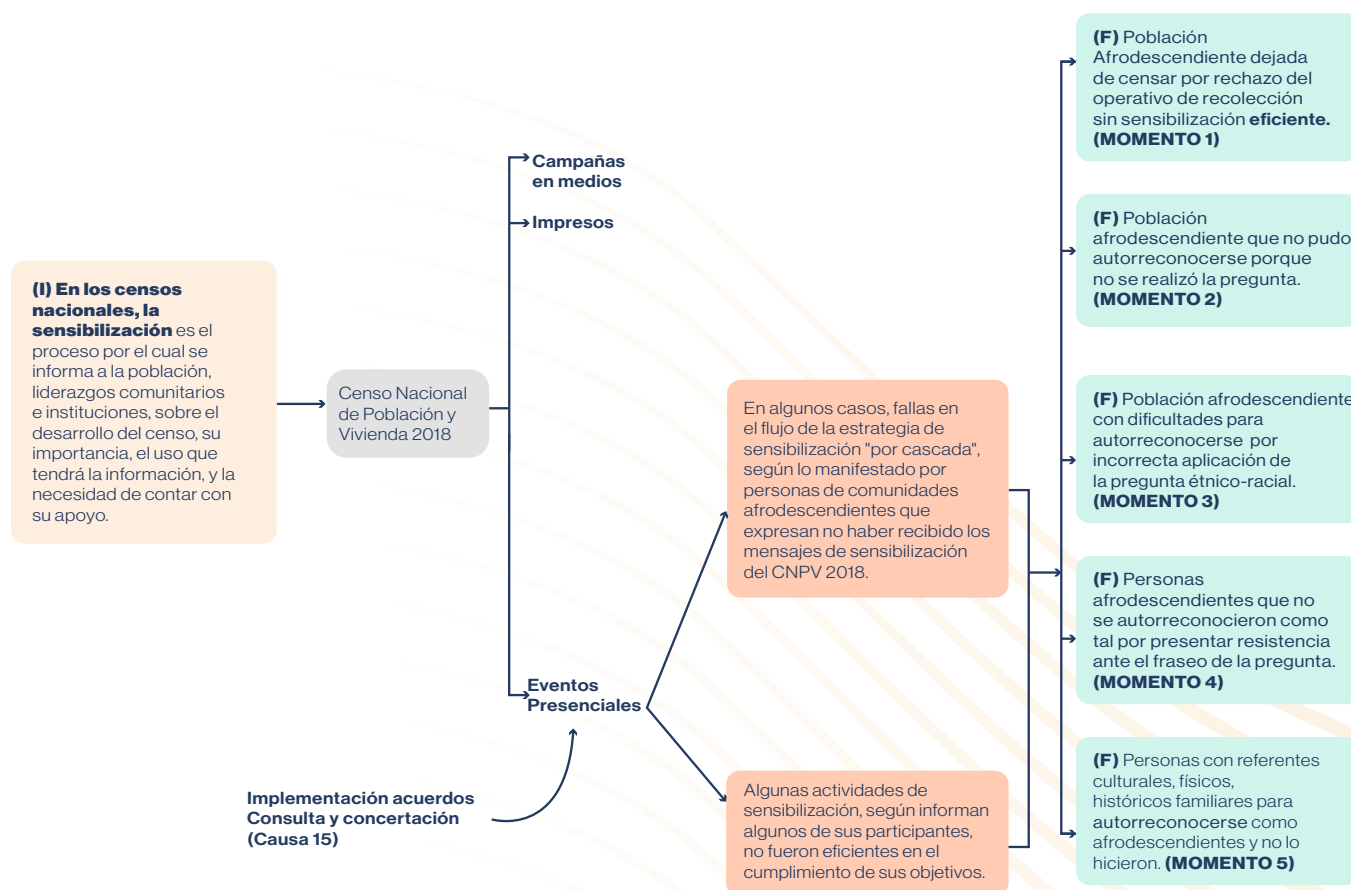
En relación con esto, el profesor Viáfara afirma: “definitivamente las campañas de sensibilización fueron insuficientes. Y yo creo que, en relación, por ejemplo, con el censo del 2005, ahí tuvimos un desmejoramiento, ¿no? Un gran desmejoramiento, que está asociado, como ya lo dije anteriormente, o que está relacionado con la exclusión de los grupos afrodescendientes que han trabajado en todo este proceso de visibilidad estadística. Esos grupos fueron completamente excluidos y el Espacio Nacional de Consulta Previa no tenía experiencia para eso. La representatividad de ellos es mínima para la población afrocolombiana, digamos si estamos hablando de esas campañas”. Y complementa con la siguiente afirmación: “tienen que haber unas medidas adicionales para que la gente se entere de que esa pregunta se va a hacer, de que la gente esté enterada de cuáles son las categorías que se están discutiendo, que haya participación de la mayoría de la sociedad civil allí, etcétera. Es decir, si estamos hablando de inclusión, que realmente hagan la inclusión como debe ser. Y no simplemente meter la preguntita, pues para hacer de cuenta que lo están haciendo, pero no lo estamos haciendo. O sea, no estarían en este rollo si lo hubieran hecho bien. Entonces háganlo bien”.

Teniendo en cuenta las fallas referidas en el proceso de sensibilización, así como el hecho de que la implementación de este proceso para la población afrodescendiente fue adjudicado a un tercero en el Censo de 2018 en cumplimiento de acuerdos de consulta y concertación, la parte accionante sugirió profundizar en el seguimiento que el DANE debía hacer al desarrollo del proceso. A pesar de considerar pertinente la solicitud, la evidencia recabada en el transcurso de la investigación no permitió profundizar sobre

este tema. No obstante, la entidad recoge la necesidad de identificar e implementar oportunidades de mejora efectivas en la supervisión de procesos censales que sean adjudicados a terceros.

En el siguiente diagrama se sintetiza el funcionamiento de la causa asociada al proceso de sensibilización del censo.

Figura 22. Causa 13 - Sensibilización.



Fuente: elaboración propia

6.2.14. Racismo y discriminación

El racismo es la estructura y sistema de larga duración que minoriza poblaciones definidas en términos raciales, condicionando las creencias, los discursos y los comportamientos entre personas y/o poblaciones, y justificando la producción de relaciones sociales jerarquizadas en virtud de la asignación social de categorías raciales. Este fenómeno se traduce, por ejemplo, en brechas socioeconómicas e invisibilidad histórica. Es resultado del pasado histórico colonial, en donde la esclavización de los descendientes de africanos y los pueblos originarios en el actual territorio colombiano ha condicionado el orden social hasta nuestros días. Se manifiesta cotidianamente en la reproducción de ideas, estereotipos y comportamientos normalizados que, de manera consciente, o no, favorecen al racismo. Las interacciones cotidianas en diversos contextos personales y colectivos, y los medios de comunicación, son escenarios de difusión de ese conjunto de imaginarios y expresiones que fomentan la persistencia de brechas socioeconómicas de la población racialmente minoritizada con respecto a la población blanco-mestiza. En los espacios institucionales, educativos o laborales, también se propagan los imaginarios racistas al fusionarse con las normas y las prácticas de cada organización (Van Dijk, 2006).

El racismo condiciona, desde hace mucho tiempo, todos los ámbitos de la vida social manifestándose de distintas maneras. Por eso decimos que es estructural. El racismo estructural consiste en la existencia y reproducción consciente, pero en ocasiones inconsciente y soterrada, de estructuras racistas en la sociedad, a pesar de la existencia de un marco normativo que declara, formalmente, la igualdad plena de la población (Bonilla-Silva, 1997). Tiene diferentes formas de manifestación, cada una de las cuales ayuda a reproducir la subordinación hacia los grupos racialmente minoritizados. La primera de ellas es el racismo simbólico, referido a las distintas construcciones culturales de naturaleza simbólica que sustentan actitudes y comportamientos discriminatorios hacia sectores de población racialmente

minoritizados. Se expresa en comportamientos y discursos explícitos o en formas de discriminación sutil (evitación o falta de empatía, por ejemplo). (Bonilla-Silva, 2017)

La segunda manifestación es, como la denomina la profesora Miranda Fricker (2007), la violencia epistémica, que consiste en un desconocimiento generalizado de la historia, los saberes y prácticas de la población afrodescendiente, invisibilidad que se traduce en subvaloración por su identidad y menosprecio a su estatus de ciudadanía. La omisión, negación o distorsión del aporte histórico de la población afrodescendiente a la construcción de la nación colombiana, es una condición de posibilidad de su subvaloración, a la par que justifica la exaltación de discursos homogeneizantes que los invisibiliza como el de la “nación mestiza”.

Este desconocimiento opera en toda la población. En el caso de las personas con referentes disponibles para autorreconocerse como afrodescendientes (fenotípicos, genealógicos, territoriales, culturales, etc.), esta violencia epistémica representa un obstáculo real para su autoidentificación, ya que esta última no ocurre en abstracto, sino que apela a referentes que, como se vio, son omitidos o distorsionados por efecto de la violencia epistémica, afectando la manera en que las personas se perciben a sí mismas y en los modos en que el Estado y la sociedad las representa. Es por ello que la responsabilidad de las dificultades de autorreconocimiento no se puede endilgar a las personas racialmente minoritizadas.

Ejemplos de estas dificultades se evidenciaron en algunos de los grupos focales: en el comentario de un participante del Grupo focal de Putumayo, se afirma que “en la mayoría del territorio hay muchas personas que no se reconocen como negros, y es difícil sensibilizar sobre ese hecho, posiblemente por la discriminación y el racismo, que dificulta para que la gente se identifique”. La representante de un Consejo Comunitario del mismo departamento afirmó que “pasa mucho, las personas no se autorreconocen como negras o afrocolombianas en ningún sistema o institución educativa. Es un fenómeno que debe minimizarse”.

En el mismo sentido, una participante en el Grupo focal de Medellín afirmó que “a un chico le cuesta reconocerse como negro en Colombia, ellos tienen mucha carga al decir que son negros, en mi trabajo como docente he visto como chicos desertan y se suicidan porque les dicen negro”.

El racismo estructural se materializa concretamente en brechas socioeconómicas, referidas a la condición desfavorable de la población afrodescendiente respecto a indicadores socioeconómicos como a) nivel y acceso educativo, b) acceso y condiciones de trabajo, c) pobreza (multidimensional y monetaria). La segregación socioespacial, entendida como la mayor concentración de la población afrodescendiente en territorios con dificultades de acceso, problemas de inseguridad o conflicto, de conexión a circuito de bienes y servicios, también es evidencia del racismo estructural y se relaciona directamente con la causa 12 (inseguridad y conflicto en los territorios durante el operativo). Todas estas situaciones aumentan el riesgo de omisión censal definido en el momento 1: población afrodescendiente que no fue censada por alguna de las razones anteriores. Al respecto, el profesor Carlos Viáfara afirmó que: “la discriminación y racismo son estructurales, eso no es nuevo en Colombia. Sí, entonces tampoco puede ser un factor que afecte. Estamos hablando de un fenómeno que lleva 200 años aquí. Bueno, en la era republicana, ¿no? O sea, lleva 500 años, pues desde que llegamos aquí, no es nuevo y sí, afecta efectivamente, que muchas personas se autorreconozcan, pero es completamente estructural, o sea, no es coyuntural”.

Además de las distintas manifestaciones del racismo estructural encontramos el racismo institucional, que es una de las consecuencias específicas del anterior cuando se incorpora en el funcionamiento interno de una organización (Jones, 2002). El racismo institucional se materializa, entre otros muchos factores, en prácticas específicas al momento del desarrollo del operativo censal, pero también, en un sentido general, puede materializarse en metodologías estandarizadas que no reflejen las particulari-

dades de las distintas poblaciones, protocolos de seguimiento que desatienden preguntas específicas, capacitación inadecuada al personal, sensibilización incompleta o carente de enfoque diferencial, y en decisiones de diversa índole que fomenten la reproducción de la exclusión de las poblaciones racialmente minoritizadas.

Por supuesto, las distintas formas de racismo afectan el desarrollo de un operativo censal porque, primero, se debe entender que el censo es resultado de una cadena de decisiones (algunas externas a la entidad), tomadas en un contexto institucional estructurado desde un pasado y presente histórico donde el racismo sigue vigente. Además, se debe tener en cuenta que el censo se desarrolla en contextos territoriales e institucionales del país estructurados y constituidos a partir del racismo histórico y, por último, porque el censo se materializa en interacciones cotidianas entre funcionarios, censistas y población censada, relaciones mediadas muchas veces por el racismo que persiste en el contexto colombiano. El racismo institucional no se reduce a prácticas individuales de los censistas. También se expresa en decisiones técnicas que, bajo criterios supuestamente neutros, priorizan variables, aspectos metodológicos, generalidades, entre otros puntos que terminan (consciente e inconscientemente), invisibilizando a la población afrodescendiente.

Consciente de la situación, la entidad ha avanzado paulatinamente en acciones tendientes a incorporar el enfoque diferencial, en procura de evitar los efectos del racismo en la producción estadística. En los últimos tres censos realizados bajo la vigencia de la Constitución de 1991, carta que reconoce la naturaleza pluriétnica y multicultural del Estado, se han desarrollado avances que hagan efectivo el reconocimiento de la diversidad constitutiva de la nación colombiana. De esta forma, en el censo de 1993 se incorporó la pregunta de pertenencia étnico-racial, de la mano de la nueva normatividad a favor de la diversidad: el mismo texto constitucional, la ley 21 de 1993 y la ley 70 de 1993, conocida como “Ley de comunidades negras”.

En el Censo del 2005 se desarrollaron procesos de diálogo con órganos representativos de la población afrodescendiente de la época en específico el Proceso de Comunidades Negras - PCN, así como la visibilización estadística de las poblaciones étnico-raciales en la fase de difusión de resultados. En su evaluación del Censo del 2005, el Proceso de Comunidades Negras, PCN, afirmó: “sabíamos que, en una historia marcada por el racismo y la discriminación, difícilmente el censo captaría al 100% de los descendientes de africanos en Colombia, pero no esperábamos, entre otras cosas, que, en la aplicación de la pregunta de pertenencia étnica, esta no fuera hecha a todos y todas, y que el principio de la autoidentificación fuera suplantado por el de la percepción del encuestador, retrocediendo en esto casi un siglo, a la situación del censo de 1912”. En el censo de 2018 se recogieron los aprendizajes de las dos operaciones precedentes, desarrollando procesos de diálogo con los órganos representativos de la población afrodescendiente, por ejemplo, el proceso de consulta y concertación del censo. Se implementaron los acuerdos de consulta, referidos a la participación de la población afrodescendiente como censistas y supervisores con perfiles diferenciales y un proceso de convocatoria independiente. Por último, a nivel directivo y de DANE central se hizo énfasis en la importancia de realizar correctamente la pregunta de pertenencia étnico racial.

Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos institucionales en cada uno de estos tres censos, los efectos de las distintas formas de racismo siguen permeando nuestra sociedad y afectan a todos los actores que participan en la realización de los censos nacionales en Colombia. Una funcionaria complementa diciendo: “y bueno, la otra dificultad grande es el racismo. El racismo y la discriminación, la discriminación racial que hay en Colombia, aunque no lo reconozcamos existe y que es como la discriminación de las personas por su color de piel o por sus rasgos físicos, que también la han sufrido los indígenas, pero que es mucho más fuerte en la población negra. En el trabajo, en la comunidad, en la vida cotidiana, posiblemente ellos dicen que la población negra no se autorreconoce precisamente porque ha sido discriminada”.

Una participante en el Grupo focal de Cartagena dijo que “el racismo estructural y la discriminación institucional desincentivan el autorreconocimiento de la población afro”. Otra participante del mismo espacio afirmó que “el proceso de invisibilización de la población afrocolombiana constituye uno de los genocidios más grandes”. A estos testimonios se agrega otro que afirmó, también en ese espacio, que “la omisión y distorsión de los datos censales es considerada un daño superior incluso al de la esclavización”.

En mayor o menor medida, todos los actores que intervienen en un censo están permeados por las distintas formas en que se manifiesta el racismo. Impacta a los(as) directivos(as) de la entidad en la toma de decisiones de nivel directivo sobre la planeación y desarrollo del censo nacional en, al menos, tres momentos. El primero tiene que ver con la falta de profundización del enfoque diferencial étnico-racial con enfoque territorial, y que tenga en cuenta las particularidades de la población afrodescendiente en la planeación de actividades censales. Esto implica tener en cuenta, a su vez, a) el enfoque territorial que implica reconocer las particularidades de los territorios donde se concentra la población afrodescendiente (por ejemplo, para planear el entrenamiento de personal, o los servicios de transporte); b) particularidades laborales en el abordaje de la población étnico-racial (por ejemplo, para planear horarios o metodologías de abordaje de la población). El segundo momento que impacta a las directivas tiene que ver con la ausencia de una sensibilización y formación explícita anti-racista en funcionarios y equipos operativos, en el marco de los censos nacionales. Por último, en lo referente a las decisiones sobre la asignación presupuestal del censo.

En los funcionarios de la entidad, en principio, afecta en las decisiones que deben tomar en contextos de presión operativa. Hay dos ejemplos concretos de esta situación. El primero es durante la fase de entrenamiento, porque, ante un menor tiempo de capacitación presencial, la priorización inconsciente de contenidos suele privilegiar aspectos operativos y conceptos que tradicionalmente se consideran centrales (hogar,

residencia habitual, variables demográficas, identificación de las personas). Esto afecta la capacitación de los censistas y puede incidir en malas prácticas al momento de la operación. Una participante del Grupo focal de Medellín dijo al respecto que “en este censo, en la pregunta 37 el censista la indujo a decir que NO, ya que le hizo la pregunta en negación “verdad que usted no pertenece a ningún grupo étnico” ella le dijo usted que cree (tenía mucho mal genio), la malicia entra a pensar que esto fue predeterminado”. Segundo, ante las falencias del monitoreo de calidad a los resultados del censo se suele priorizar el seguimiento a variables demográficas dejando de lado, en muchos casos, el seguimiento de la pregunta de autorreconocimiento.

Otra afectación tiene que ver con que en algunos casos hay incompreensión sobre la necesidad, importancia o pertinencia de las medidas de la entidad con enfoque diferencial, que todavía siguen considerándose complementarias o menos importantes. Ante obstáculos en los procesos de diálogo con las poblaciones étnico-raciales, o en el operativo de recolección en sus comunidades, surgen juicios de valor negativos al no tener en cuenta el contexto de racismo estructural que padecen las poblaciones. Como lo explicó Palacios (2019): “el DANE tuvo una omisión censal muy importante en los departamentos no centrales de Colombia, o donde históricamente se ha asentado la población negra, afrocolombiana, raizal o palenquera, tales como Valle del Cauca (15,3 %), Archipiélago de San Andrés (21,2 %), Nariño (18,1 %), Chocó (14,5 %) y Cauca (15,1 %); mientras que en lugares como Bogotá, Caldas y Antioquia este porcentaje de omisión ni siquiera superó el 8 %. Desde aquí se observa un error sistemático que indica que la omisión no fue aleatoria, sino que se concentra en los departamentos históricamente excluidos y con mayor población negra, afrocolombiana, raizal o palenquera”.

El impacto del racismo en los equipos operativos, censistas y supervisores, se siente en la toma de decisiones en contextos de presión operativa, ya sea para a) acortar el formulario (no realización de la pregunta) o b) resumir el fraseo de las preguntas porque se da una priorización entre preguntas que

se asumen “indispensables” y otras preguntas que se asumen “prescindibles”, o menos importantes. También pueden presentarse actitudes de discriminación racial sutiles o explícitas, en el momento de realización de la entrevista. Esto se expresa en testimonios como el de una participante del Grupo focal de Cartagena quien afirmó que “un censista expresó despectivamente sobre la pregunta de autorreconocimiento, lo que motivó una acción autogestionada de las organizaciones”, y en el testimonio de un participante del Grupo focal de Quibdó, quien expresó que “las personas encargadas del DANE no eran amables, esto dificulta la operación”. Estas situaciones terminan relegando la pregunta de pertinencia étnico racial, porque, desafortunadamente, todavía se asume como menos importante que otras.

La población censada recibe directamente, en todas sus dinámicas cotidianas, el peso del racismo estructural. Primero, porque el racismo inhibe el autorreconocimiento de la población étnico-racial que ha sido objeto de discriminación de distintas formas, y durante mucho tiempo, en sus contextos inmediatos y en la relación con las distintas instituciones. Una integrante del Consejo Comunitario de Jamundí expresó en el Grupo focal de Cali que: “un Estado que no tiene un servicio político realmente a una comunidad, es muy conveniente que entre menos afrocolombianos haya en el país pues menos presupuesto hay que hacer, hay que dar para ellos y dejarlo en un plan de desarrollo porque nosotros para avanzar necesitamos recursos, y al ser tan poquita la población el dinero que van a hacer para designarlo, invertirlo en nuestras comunidades va a ser menos, y eso para nosotros no va a ser desarrollo, es un retroceso en el pueblo afrocolombiano”.

Segundo, y precisamente por lo anterior, en algunos sectores de la población existe una carga de valor negativa sobre algunas palabras usadas en la pregunta de autorreconocimiento étnico-racial, para identificar específicamente a la población afrodescendiente. En relación con esto, el profesor Fernando Urrea sostiene que: “es necesario tener en cuenta que es étnico-racial o sea que el componente racial para la población

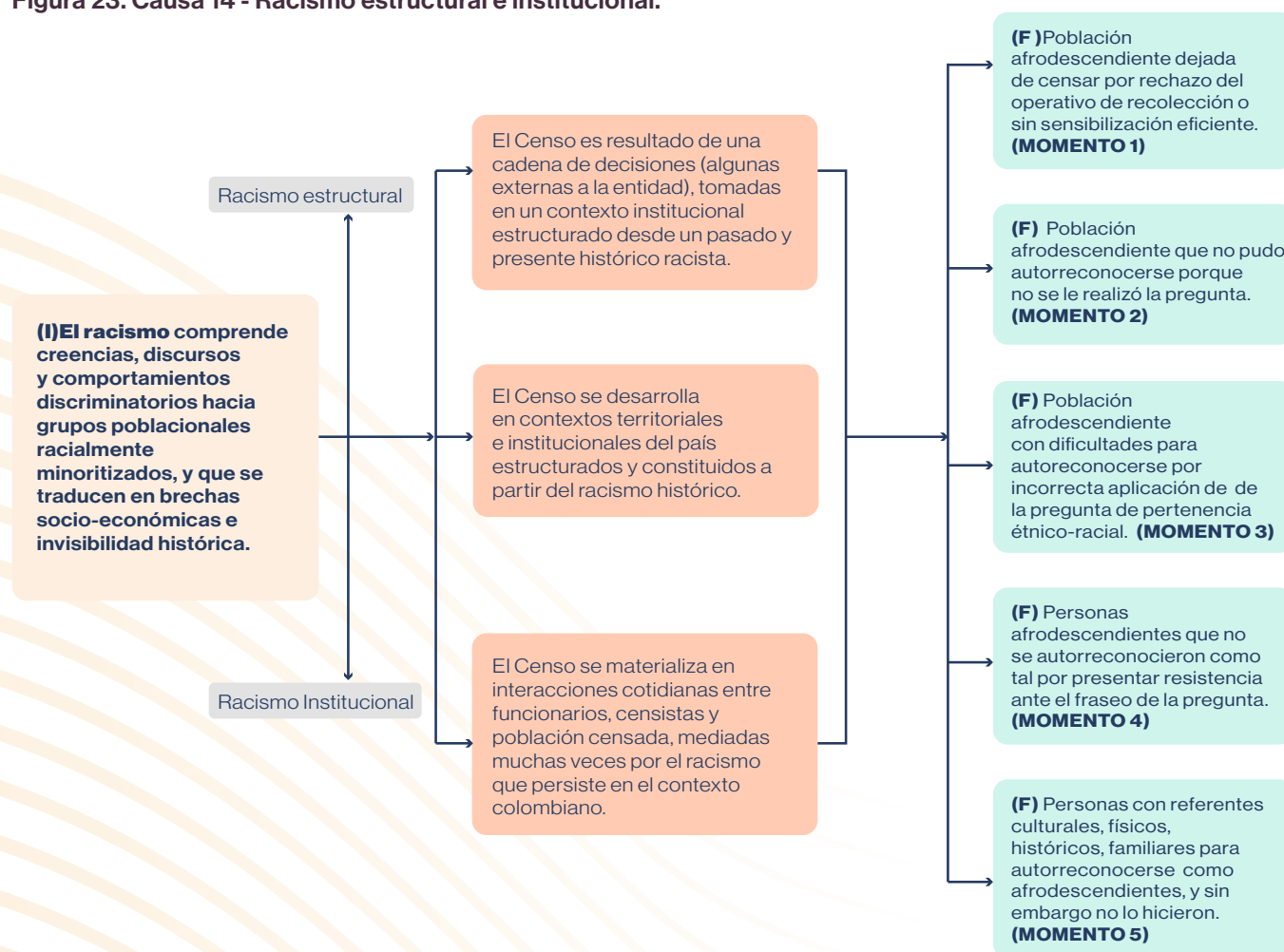
afro es demasiado importante, el fenotipo [...] En el caso de los afros es absolutamente indispensable el componente racial. ¿Por qué? Porque es una población más urbana, que es construida urbanamente como población por su color de piel, entonces ese componente es muy importante”.

El peso de la discriminación impacta de distintas formas a las personas racialmente minoritizadas, porque, como se dijo en el Grupo focal de Cartagena “ser negro requería validación constante en el entorno local y nacional”. Todas estas afectaciones a los distintos actores que confluyen en el operativo se relacionan con los distintos momentos que explican la omisión censal. Consciente de lo anterior, una exfuncionaria

afirmó: “[...] enfocándonos en el censo, ¿cómo lograr una comprensión de todos los actores de que la producción estadística para la población afro no se agota en la autoidentificación precisa? No solamente importa el volumen, importa contar con toda la información de esas condiciones de vida, de las características para que pueda nutrir las políticas públicas, porque son necesarias para entender la operación de las brechas, o sea, que esas políticas sí puedan tener un impacto y se vea como tal que las desigualdades siempre han existido”.

En el siguiente diagrama se sintetiza el funcionamiento de la causa asociada al racismo estructural e institucional.

Figura 23. Causa 14 - Racismo estructural e institucional.



6.2.15. Implementación de acuerdos la Consulta Previa

El análisis de la causa sobre implementación de acuerdos de la Consulta previa se consolidó a partir de la información y evidencia documental y declarativa con la cual el DANE contaba. La profundidad en el abordaje estuvo limitada en algunos casos por la ausencia de evidencia documental o testimonial más clara. No obstante, se analizó de manera amplia los componentes más destacados incluidos en la ruta de consulta y concertación con el ENCP, evitando duplicar información ya expuesta en el abordaje de otras causas como sensibilización, conformación de equipos operativos, entrenamiento o transporte. Cabe anotar que la interacción con el ENCP estuvo orientada por el Ministerio del Interior, conforme al rol central que ejerce dicha entidad en los procesos de Consulta Previa, y su papel será fundamental a la hora de implementar mejoras en futuros procesos de consulta de los censos nacionales con la población afrodescendiente.

La Consulta y Concertación con instancias de representación de la población afrodescendiente busca llegar a acuerdos para viabilizar y facilitar el Censo con esta población, garantizando su participación en distintas fases de la operación. Para el caso del CNPV 2018, el DANE en garantía del derecho fundamental de consulta previa, adelantó la ruta de Consulta y Concertación con la Comisión 7a del Espacio Nacional de Consulta Previa (ENCP), bajo la orientación y acompañamiento del Ministerio del Interior.

La ruta de Consulta y Concertación **depende** de: 1. De la **normatividad vigente que regula la Consulta (CP 1991**, Convenio 169 de 1989, Ley 21-1993, jurisprudencia). 2. **De los acuerdos con las instancias de representación** de la población afrodescendiente sobre la ruta de Consulta. 3. **De la disponibilidad presupuestal y de los criterios de razonabilidad** del gasto para realizar la Consulta.

El Espacio Nacional de Consulta Previa de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales

y palenqueras (ENCP), se creó como instancia de diálogo e interlocución de la población afrodescendiente con el Gobierno nacional, para adelantar las consultas previas.

En 2017, momento de la Consulta del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, el ENCP estaba recién creado, y se estaban definiendo los mecanismos que garantizaran la participación de la población afrodescendiente en dicho espacio. La Corte Constitucional en la Sentencia T 276 de 2022 dijo al respecto: "(...) Por último, en el año 2018 tuvo lugar el XVIII Censo de Población y VII de Vivienda, que por primera vez contó con un proceso de consulta previa con las comunidades negras, palenqueras y raizales organizadas en el Espacio Nacional de Consulta Previa. De hecho, la CEPAL destaca que Colombia fue el "primer país de la región (y a nivel mundial) en definir e implementar la consulta y concertación en un censo de población y vivienda, enmarcada en la jurisprudencia y los desarrollos normativos vigentes en el país." [288] 190. Pese a los esfuerzos conjuntos del Espacio Nacional de Consulta Previa y del DANE por fortalecer el enfoque étnico en el operativo censal, los resultados del Censo 2018 mostraron un retroceso considerable en la contabilización de la población afrocolombiana (...)."

Respecto de las opiniones sobre las funciones del proceso interno de configuración de los órganos de representación de la población afrodescendiente, se recogieron a través de las evidencias declarativas basadas en experiencias de dos de los siete grupos focales de representantes afrocolombianos, (Cartagena – Amazonas) afirmaciones de inconformidades en su representación, tales como: "la toma de decisiones que se realizan los delegados se hace sin empatía ni coherencia con las comunidades", así como "la falta de presencia territorial del ENCP genera desconexión entre líderes locales y el nivel nacional". Y "hay falencias con estos delegados, no hay empatía con las comunidades, a veces es error de nosotros que los seguimos eligiendo".

El proceso de consulta previa, concertación y participación del CNPV fue protocolizado en el año 2017.

La Ruta de Consulta (metodología, participación, espacios, tiempos, temas) fue construida y acordada con el ENCP. Ya en el desarrollo de la consulta y concertación, se abordaron temas asociados a: 1. **aspectos temáticos del Censo** (formulario), particularmente aquellos relacionados con la identificación de su población. 2. **participación de la población Afrodescendiente en procesos censales.**

Luego de que el DANE socializara la “Propuesta de estrategias y mecanismos de participación de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda”, referida a los procesos y cuestionario censal, se generaron acuerdos en torno a estos temas. A continuación se observan apartados específicos de cada uno de los acuerdos suscritos, según el acta de protocolización “proceso de consulta previa, concertación y participación en el marco del próximo XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda con la Comisión de Comunicaciones, TIC, Censos, Estadística, Innovación, Ciencia y Tecnología del Espacio Nacional de Consulta Previa de medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar a la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera”:

1. Comunicaciones: “(...) dentro de las dos primeras reuniones que se llevaron a cabo con la comisión VII del Espacio Nacional de Consulta Previa, y antes de la iniciación de la etapa censal, se continuará con la revisión, ajuste, concertación y acuerdos definitivos del diseño de la estrategia de comunicación y su plan de acción, el cual se implementará durante las diferentes etapas del proceso censal para la realización del XVIII censo Nacional de población y VII de Vivienda. (...)”.

2. Desplazamiento de personal: “En el caso de los Territorios colectivos de comunidades negras legalmente constituidos, la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el desplazamiento de personal del CPNV, se realizará a través de Convenios de Asociación con fundamento en el Decreto 092 de 2017 y la normatividad étnica vigente, para tal efecto el mecanismo se construirá y acordará con los delegados de la comisión VII.

Dicho mecanismo garantizará que los convenios propuestos para el desplazamiento de personal responderán a las condiciones contractuales de acuerdo con el diseño operativo del DANE, tanto en los rendimientos como en el tiempo definido para la duración de la operación censal. (...)”

3. Personal operativo: “La participación de la población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera en el personal operativo (Censistas y Supervisores) para el CNPV, será mínimo del 10%. El DANE, para el caso de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, garantiza que su participación será conforme con la diferencia porcentual y/o proporcional con el total de la población de los grupos étnicos reconocidos constitucionalmente. El registro de las Hojas de Vida se realizará a través del banco de hojas de vida del DANE y harán el cargue vía web” (...)”

4. Aprendizaje: “Los candidatos a tutores o capacitadores de la población de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, deben cumplir con los perfiles establecidos y aprobar el proceso de selección de personal, conforme se establezca en el proceso de Aprendizaje del CNPV.” (...)”

5. Cuestionario censal: “El DANE y la Comisión VII del Espacio Nacional de Consulta Previa, después de adelantar los procedimientos técnicos necesarios de socialización, capacitación, revisión, ajuste, concertación de las diferentes preguntas de la versión final del cuestionario del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, ACUERDAN: Aprobar la propuesta de versión final del cuestionario presentado por el DANE, que recoge las propuestas, aportes y sugerencias de la Comisión VII, Espacio Nacional, asambleas departamentales y distritales (...)”.

Frente al desarrollo de este proceso consultivo adelantado por el DANE con el ENCP, el delegado de la Procuraduría que participó en la protocolización de acuerdos, exaltó el hecho de que “por primera vez se realiza en el país un proceso de consulta previa entre el DANE y los delegados de las Comunidades negras, por

ello advierte que este es un compromiso con el país y las comunidades y que en el marco de sus funciones da fé y testimonio que ha sido un proceso serio, transparente, coordinado y con el liderazgo que se requiere de las partes. Felicita y exalta la labor realizada” (Acta de Protocolización de Acuerdos, Anexo 8).

Para una consulta detallada de los acuerdos suscritos, se anexa el Acta de Protocolización de los mismos (Anexo 8).

De acuerdo con la evidencia documental consultada, los acuerdos suscritos en el proceso de Consulta y Concertación del CNPV 2018 con la población afrodescendiente, fueron cumplidos. A pesar de ello, se recolectó evidencia declarativa que cuestiona la efectividad de algunas actividades desarrolladas en el marco del cumplimiento a dichos acuerdos, como se observa a continuación. Se evidenciaron diferentes reacciones en los grupos focales de representantes de las comunidades afrocolombianas, que expresaron inconformidad frente al proceso de Consulta y Concertación con el Espacio Nacional de Consulta Previa, tales como “los Consejos Comunitarios debían liderar el censo, pero se les delegaron responsabilidades sin poder real” o “Aunque el ENCP llegó a los territorios, el proceso fue apresurado y poco efectivo”.

Cabe precisar que las convocatorias a los escenarios de Consulta estaban a cargo de los delegados del ENCP, dentro de la **Ruta de Consulta y Concertación del 2017**. En este sentido hubo manifestaciones de incomodidad expresados en los informes de los coordinadores de zonas, como el de Putumayo donde se criticaron estos espacios mencionando que eran utilizados con finalidades distintas a las del objetivo planteado.

Dentro de los **aspectos temáticos del Censo**, la pregunta de autorreconocimiento étnico-racial fue aprobada en los escenarios de Consulta y Concertación con la población afrodescendiente. Este punto se desarrolla con mayor amplitud en el acápite de la Causa 12 Fraseo de la pregunta. Aunque hubo varios desafíos al respecto, como

se expresó en las entrevistas realizadas a exfuncionarios, mencionando: “Un primer desafío era entender que la producción estadística también necesitaba la inclusión de un enfoque en la producción de las estadísticas oficiales de los diferentes grupos étnicos del país, un enfoque completamente étnico que se venía trabajando desde los anteriores censos, pero no con tanto énfasis como se trabajaba acá”.

Se debe destacar que la participación de las organizaciones de la población afrodescendientes en procesos censales se desagregó en las siguientes acciones: **1. actividades de sensibilización** (comunicaciones). **2. gestión de servicios de transporte** para equipos operativos en áreas rurales de algunos municipios. **3. vinculación de población afrodescendiente** como censistas y supervisores en áreas urbanas y rurales de municipios con alta presencia de su población. **4. gestión de servicios de personal operativo.** Frente a las actividades de sensibilización, según el Acta segunda reunión de seguimiento de fechas 15, 16 y 17 de diciembre de 2017, se designó a AICOLD “(...) Para operar esta estrategia de comunicaciones, de acuerdo con los términos de referencia y la estrategia acordada entre el DANE y la comisión VII”. Este aspecto se desarrolló en el apartado Causa 13 Sensibilización.

En concordancia con los acuerdos suscritos, varias **organizaciones afrodescendientes participaron como operadores en los servicios de transporte en áreas rurales**. Así mismo, para la **vinculación de censistas y supervisores afrodescendientes**, sus hojas de vida fueron postuladas por la población afrodescendiente, y allegadas por los delegados de la Comisión 7a del ENCP (la cantidad por municipio y área se determinaba con criterios de volumen poblacional). Teniendo una relación directa con la Causa 3 “conformación de equipos operativos”.

Al respecto en las discusiones dadas con los participantes con dos de los siete grupos focales de representantes de la población afrodescendiente, se pone en entredicho la representatividad en la selección de las personas afrodescendientes, como lo evidencian los representantes de San

Andrés: “Contrataron [personas] que no tenían ni idea de nada, pero sí conocen políticos que por nepotismo los contratan. Gente sin entrenamiento”. “Contrataron [personas] del centro que no hablan nuestro idioma y que no eran del sector de San Luis y Las Lomas”. De igual modo según los representantes del grupo focal de Quibdó: “La contratación de los censistas no es algo pactado con las comunidades. Se propone tener en cuenta los procesos territoriales para involucrar a los consejos de juventud y la plataforma distrital de juventud, ya que son jóvenes que han venido recibiendo capacitación”.

Por otra parte, en el informe de cierre operativo del CNPV 2018, se mencionan algunos de los resultados sobre la contratación en el cual se describe lo siguiente: “Como resultado del seguimiento a los acuerdos de consulta en el marco del diseño técnico definido por el DANE, se seleccionaron 1.082 personas pertenecientes a pueblos indígenas y comunidades Negras y Afrocolombianas, de un total de 1.292 que conformaron las listas de elegidos para el departamento”. Aunque desde el testimonio de algunos exfuncionarios entrevistados manifestaron que, en el proceso de vinculación, “Se insistió mucho en que las personas que iban a encuestar a sus grupos poblacionales afrodescendientes eran postuladas con las organizaciones.”

En algunas zonas **la población afrodescendiente rechazó el operativo** censal por no sentirse representada en los acuerdos suscritos con el ENCP, ni en la escogencia de personas para los roles de censistas y supervisores. Frente a este aspecto en particular los informes de cierre del operativo del CNPV de 2018, exponen algunas experiencias claras sobre este rechazo al operativo que involucra a algunas regiones del país. En el informe de Arauca se señala: “La población de comunidades indígenas y negritudes que debía censarse en el barrido de las áreas de resto, presentó mucha resistencia en participar del censo, argumentaban las comunidades que no admitían que el grupo de censistas que los visitaba fuera mixto, exigían que la totalidad del personal correspondiera inclusive

a sus grupos, también reclamaban que sus autoridades de nivel nacional y departamental no se habían comunicado con ellos para socializar la realización del censo ni para informarles los acuerdos a los que se había llegado, luego de más de dos años y medio de trabajo en las mesas de concertación nacional”. Asimismo, en el informe de Antioquia, se señala un caso puntual “El área que corresponde a la vereda Monte frío no se pudo censar porque no se contó con el aval de los líderes de la zona, los cuales no permitieron el ingreso del personal”. También en las discusiones realizadas con los grupos focales de los representantes de la población afrodescendiente, se destacaron algunas experiencias de rechazo. En el grupo focal de Cartagena, un participante expresó: “En San Onofre, las comunidades detuvieron el censo hasta lograr contratación local”.

En la **identificación de las limitaciones en el proceso de Consulta y concertación** con el ENCP para el CNPV 2018 se destacan:

1. Algunas personas afrodescendientes manifestaron **limitaciones de representatividad del ENCP** ante la pluralidad de la población afrodescendiente y de sus formas organizativas en el país. Esta limitación en el proceso de consulta y concertación se expresa en las evidencias encontradas, tanto documentales como testimoniales, en los grupos focales de Cartagena, Quibdó y Amazonas, que reafirmaban las limitaciones de la representación del ENCP, las que manifestaron de la siguiente forma: “no se involucró a autoridades tradicionales ni sabedores, lo que desconectó el operativo censal de la comunidad”. “Aunque se hizo una consulta nacional, esta se vio debilitada por divisiones internas”. “Los líderes son quienes eligen a los delegados del Espacio y llevan mucho tiempo. No les dan la oportunidad, que si entra una persona nueva se va a perder todo lo que han avanzado. No les importa el trabajo colectivo sino a título personal”. De igual forma dentro del proceso de búsqueda de las causas de las limitaciones del ENCP en su representación, hicieron llamados a mejorar los procesos de participación del ENCP. Algunos

representantes de la población afrodescendiente del grupo focal de Quibdó mencionaron “los procesos de consulta previa se hacen muy mal, donde solo participan los del Espacio Nacional y no los consejos comunitarios, es necesario que se realicen verdaderos procesos, donde todos podamos participar, y no como se viene haciendo hasta ahora”. “Los procesos de consulta son solo para unos cuantos, no participan las bases, se toman decisiones siempre sin nosotros. Es necesario realizar procesos más participativos, esto generaría mejores resultados en los censos”.

Por su parte el profesor Fernando Urrea describe las limitaciones de la representatividad del ENCP en el censo del 2018 de una forma contundente de la siguiente manera: “En el 2018 prácticamente todo estuvo capturado por el consultivo nacional, y el consultivo nacional no tenía realmente afinidad así vinieran de diferentes partes del país; no tenían realmente un arraigo directamente con las poblaciones locales, o sea, no había una interacción permanente con las poblaciones locales. Entre otras por una razón: porque el consultivo nacional tiene un fuerte sesgo de zonas rurales. El consultivo nacional en Cali no tiene mucha incidencia, en Cartagena tampoco, en Medellín menos. Esta entidad con la cual se contrató no la conocen en la mayor parte del país. La conocen en el Valle, pero en el Valle fue de los fracasos mayores donde se dio la mayor omisión censal, y pues eso no es culpa de ellos, pero de todas maneras indica que además de ese factor de la omisión y de la alteración, eso afectó también el proceso de auto reconocimiento [...] No hubo una correa de transmisión como sí se dio con los indígenas que se echaron encima del hombro el censo a pesar de las divisiones dentro del movimiento indígena y llegaron a la mayor parte de hogares o viviendas indígenas [...] En los afro no se dio eso. Este consultivo nacional no se echó el censo al hombro por el manejo clientelista. Yo creo que ahí pesó más un manejo de captura de recursos, que es el problema más importante, y no hacer nada, por las mismas prácticas clientelistas de ese sector que tiene que ver con la historia de las organizaciones afro que se organizó a partir del Transitorio 55 y cómo se llegó hasta la Ley 70 y se avanzó en eso, pero siempre con un sesgo muy rural, con poca participación urbana”.

2. Por otra parte algunas comunidades manifestaron **no conocer los acuerdos logrados** por la entidad con el ENCP en el momento del Censo. En este desconocimiento de acuerdos, como limitación al proceso de consulta y concertación, se evidenciaron algunas manifestaciones puntuales expresadas por varios representantes de las comunidades afrodescendientes. En el grupo focal de Quibdó, un participante manifestó lo siguiente: “nunca participamos de los procesos de Consulta previa y menos sabemos cuáles son los acuerdos a los que se llegan, es necesario mejorar la participación de los consejos comunitarios”. “... Sí hubo consulta previa pero no hubo garantías, entonces hubo falencias...” “... bueno, yo no supe de estas consultas previas, no tuve conocimiento...” “Los acuerdos del ENCP no llegan ni se socializan en los territorios afro”. “No se puede negar que en varias ocasiones las personas de las comunidades no reciben a los censistas por desconocimiento de lo que es el CNPV”.

3. Una parte de la población afrocolombiana no participa de procesos organizativos, estableciendo una distancia marcada entre los que interlocutan directamente con los delegados del ENCP y los que no lo hacen, como lo comentan en algunos grupos focales líderes afrodescendientes. En el grupo focal Amazonía: expresaron: “los del ENCP es sólo para los Consejos Comunitarios para hacer proyectos”, “como comunidad nunca participamos de procesos de consulta previa”.

4. Algunos sectores de la población afrodescendiente manifiestan que el **proceso de Consulta y Concertación con el ENCP no fue suficientemente incluyente**. Esta limitación de la inclusión de las comunidades en el proceso de consulta previa toma sentido dentro de las evidencias tanto documentales como testimoniales. En el grupo focal de Cartagena una participante expresó: “hubo un liderazgo muy marcado por parte de las organizaciones afrodescendientes del Pacífico, con una participación secundaria de algunos sectores de Palenque.” “La concertación del ENCP fue breve, limitada y mal preparada, sin diálogo profundo”.

Otros comentarios al respecto surgieron en el grupo focal de Amazonas: “En el municipio de Puerto Guzmán no se informó a los líderes, argumentaron los del ENCP que el proceso sólo era para las Tierras de Comunidades Negras tituladas y Consejos Comunitarios bajo un área de influencia. Los que saben son los que están en el ENCP y el resto somos brutos, a nosotros se nos dificulta mucho estar viniendo a Bogotá para hablar sobre los proyectos que nos afecta”. En el grupo focal de Quibdó se mencionó lo siguiente: “Los procesos de consulta previa, debo decir que es mucho lo que hay por mejorar, son procesos muy cerrados y adicionalmente, no se cumplen los acuerdos concertados”.

Las voces de algunos expertos entrevistados sobre el tema de que el proceso no fue suficientemente incluyente, manifestaron algunas consideraciones que se exponen, como la de Ramiro Lara, que “a pesar de la existencia de marcos normativos que reconocen el derecho a la consulta previa, la aplicación efectiva de estos procesos se ve obstaculizada por la violencia en algunas zonas, la presencia de grupos armados y la debilidad institucional aunado al desconocimiento por parte de las comunidades víctimas de este flagelo”.

De acuerdo con estas manifestaciones en el proceso de Consulta y concertación, **las limitaciones de representatividad del**

ENCP serían mayores en áreas urbanas (donde se concentra el 68% de la población afrodescendiente) que en áreas rurales.

En relación con el análisis de la causa asociada a la implementación de Consulta y Concertación, las organizaciones accionantes solicitaron incorporar una proyección sobre cómo corregir los vacíos en los cuales se incurrió en este proceso, a futuro. Al respecto, la entidad se remite al alcance del presente documento, enmarcado en el cumplimiento de la orden 2 de la Sentencia T-276-22, que busca analizar las causas y construir unas lecciones aprendidas. La proyección de acciones concretas para corregir los vacíos referidos, serán desarrollados en el cumplimiento de la orden 5 de la misma sentencia, cuyo objetivo es construir el plan integral de preparación del próximo censo en materia de identificación de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. De cualquier modo, las lecciones aprendidas contenidas en el presente documento harán parte del plan integral para la preparación del próximo censo y se tomarán como el punto de partida de su elaboración.

En el siguiente diagrama se sintetiza el funcionamiento de la causa asociada a la implementación de acuerdos de Consulta y concertación con la población afrodescendiente.

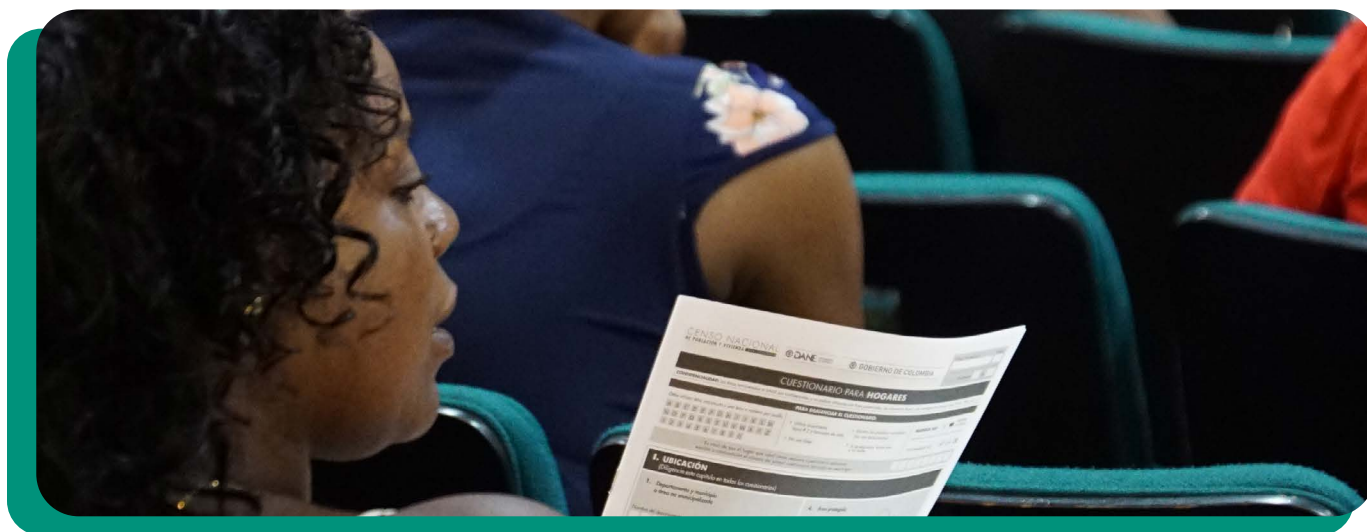
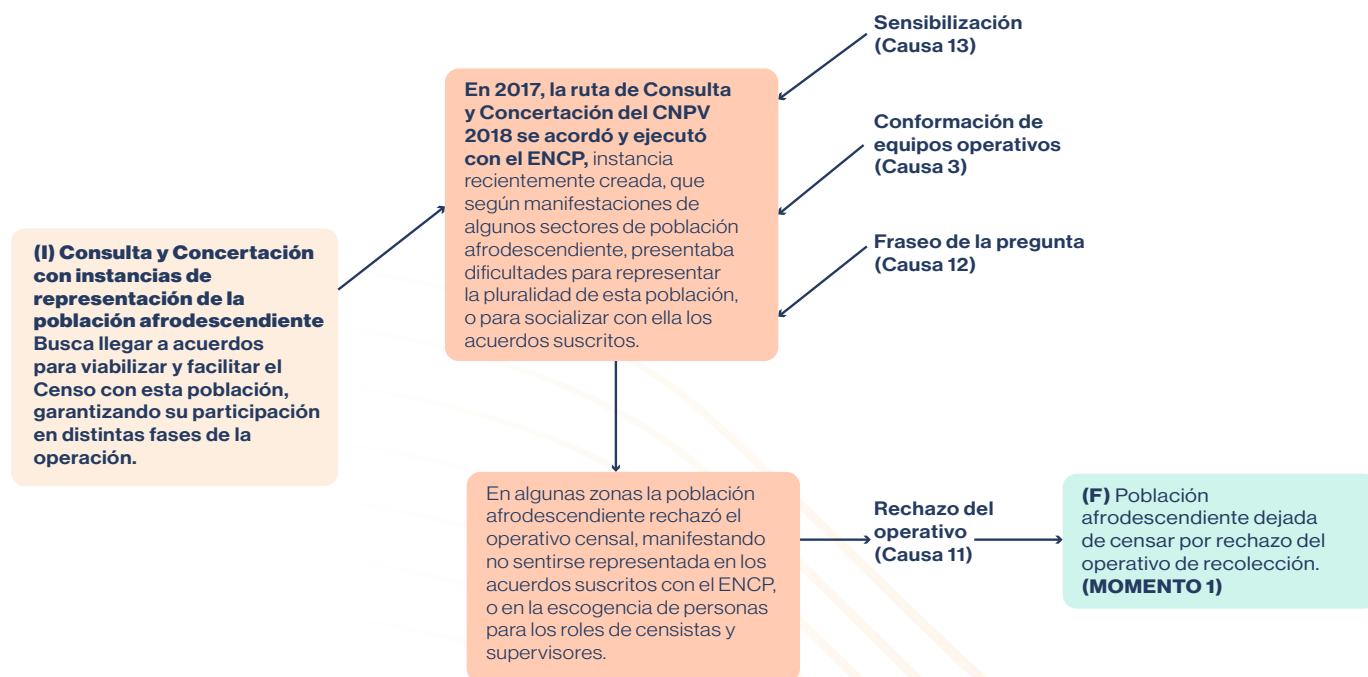


Figura 24. Causa 15 - Implementación de acuerdos de consulta y concertación.

Fuente: elaboración propia

6.3

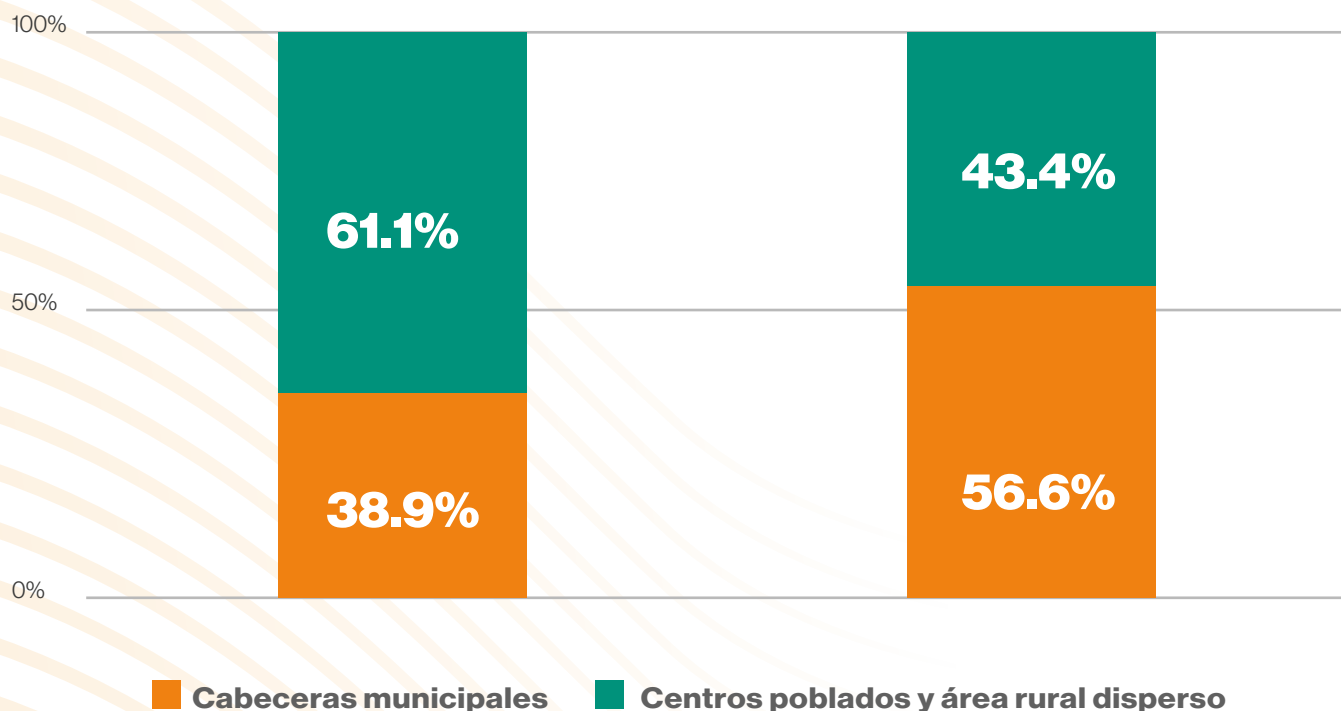
Resultados del análisis de omisión de la población afrodescendiente en los censos de 2005 y 2018

La omisión censal se refiere a la población no censada en el operativo de recolección, debido a circunstancias que obedecen a los denominados errores de cobertura, y representa un primer momento de riesgo de subregistro en la captación de población afrodescendiente mediante censos nacionales. Si bien la omisión censal afecta a población de todas las identidades étnico-raciales y aquella sin pertenencia étnica, allí está incluida también la población afrodescendiente, razón por la cual es materia del presente análisis.

De la población omitida en un censo se desconoce cómo está conformada, y en qué proporción hay allí población afrodescendiente. Sin embargo, es posible identificar patrones en su magnitud y distribución espacial, que al ser comparados con el de la población afrodescendiente del país, ofrece indicios respecto del impacto que pudo haber tenido en el subregistro censal de esta población.

Un primer aspecto para tener en cuenta es la distribución de la población omitida por clase o área de residencia. Este dato resulta relevante teniendo en cuenta en los dos últimos censos nacionales, alrededor del 70% de las personas que se autorreconocieron negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras, residían en cabeceras municipales (72,7% según el censo de 2005, y 66,8% según el censo de 2018). Teniendo en mente lo anterior, se identifica una confluencia entre la disminución de población afrodescendiente captada en 2018 respecto censo de 2005, y el cambio en la distribución por clase de la omisión entre ambos censos, pasando de un 38,9% a un 56,6% de población omitida que reside en cabeceras municipales entre 2005 y 2018, como se observa en la siguiente gráfica.

Gráfica 4. Distribución de la población omitida por área de residencia, CG 2005 y CNPV 2018.



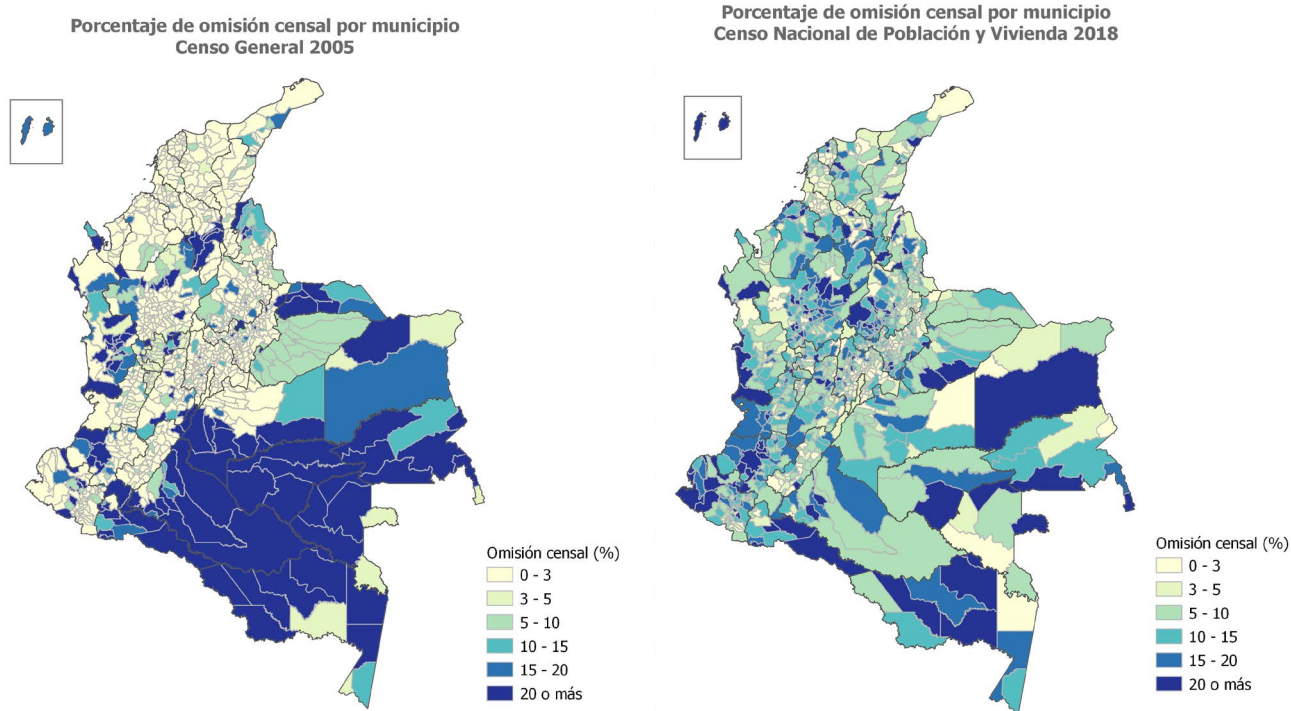
Fuente: DANE, estimaciones de población omitida CG 2005 y CNPV 2018

Un segundo aspecto por analizar es el cambio de nivel en la omisión censal, que pasó del 3,7% en 2005 al 8,5% en 2018 a nivel nacional, de acuerdo con estimaciones realizadas por el DANE. Sin conocer en qué medida este aumento de la omisión explica la reducción del volumen de población afrodescendiente captada en 2018 respecto al 2005, el comportamiento de ambas variables es coherente.

En tercer lugar, se observa un cambio sustancial en el patrón de distribución geográfica de la

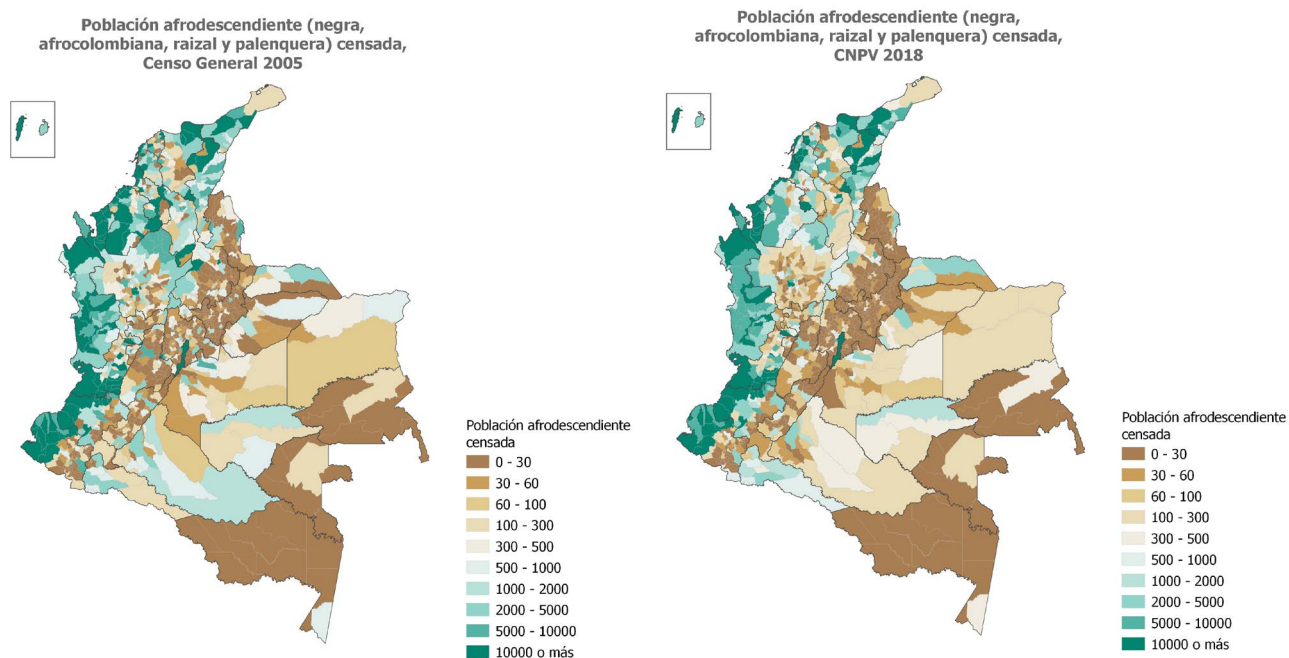
omisión censal a nivel municipal entre ambos censos. En 2005 se identifican niveles de omisión inferiores al 3% en gran parte de la región Caribe y algunas áreas del andén Pacífico, zonas con alta concentración de población afrodescendiente. Para 2018, en esas mismas zonas se identifica un aumento de la omisión, muy pronunciada en la región Pacífica. Los siguientes mapas permiten comparar la distribución geográfica de la omisión entre los dos últimos censos, y el patrón de distribución municipal de la población afrodescendiente.

Mapa 5. Porcentaje de omisión censal por municipio, CG 2005 y CNPV 2018.



Fuente: elaboración propia a partir DANE – CG 2005 y CNPV 2018

Mapa 6. Población afrodescendiente censada (negra, afrocolombiana, raizal y palenquera).



Fuente: elaboración propia a partir de datos DANE – CG 2005 y CNPV 2018

En el Mapa número 6, se muestra la distribución de la población afrodescendiente en valores absolutos a nivel municipal. Se hace de este modo, para visibilizar el peso que cada municipio tiene en la población afrocolombiana nacional, independientemente del peso relativo que tenga dentro de la población de cada municipio; se hace también para comparar visualmente el cambio en los volúmenes de población afrodescendiente censada en los dos últimos censos nacionales. Este mapa muestra cómo algunos municipios de las regiones Pacífica y Atlántica bajan su población afrodescendiente (mostrando verdes más claros), y en la región Andina algunos municipios pasan de presentar poblaciones afrodescendientes superiores a 500 personas (tonos verdes claros) a poblaciones inferiores a 100 personas (tonos marrones).

Finalmente, se propone revisar el detalle de los diez municipios con mayor población afrodescendiente según los resultados de los dos últimos censos, e incluyendo a San Andrés, Providencia y Mahates siendo los territorios de origen de las poblaciones raizal del archipiélago y palenquera de San Basilio. Entre estos municipios que representan entre el 41,4% y el 45% de la población afrodescendiente censada en el país (según Censos de 2018 y 2005 respectivamente), es posible identificar dónde confluyen el aumento significativo de la omisión y la reducción de la población afrodescendiente. La siguiente tabla muestra el comportamiento de estas variables resultados, para el conjunto de municipios antes referido, ordenado de mayor a menor población afrodescendiente censada.



Tabla 8. Omisión censal (CG 2005 y 2018) en los municipios con mayor presencia de población afrodescendiente, y variación de esta población entre ambos censos.

Municipio	Peso en la población afrodescendiente nacional según CG 2005 y CNPV 2018 (%)			Variación población afrodescendiente censada CG 2005 - CNPV 2018 (%)	Omisión estimada (%)		
	Orden según CNPV 2018	CG 2005	CNPV 2018		CG 2005	CNPV 2018	
CALI (VAL)	1	12,59%	8,83%		-51,5%	2,4%	18,2%
BUENAVENTURA (VAL)	2	6,29%	7,39%		-18,7%	2,7%	16,1%
CARTAGENA (BOL)	3	7,41%	6,03%		-43,7%	0,2%	8,7%
TUMACO (NAR)	4	3,00%	3,77%		-13,1%	0,1%	45,6%
QUIBDO (CHO)	5	2,32%	3,68%		9,8%	3,6%	6,6%
TURBO (ANT)	6	2,30%	2,43%		-26,9%	0,3%	8,1%
BOGOTA (BOG)	7	2,27%	2,24%		-31,6%	1,5%	3,1%
MEDELLIN (ANT)	8	3,20%	1,99%		-56,9%	0,4%	2,3%
BARRANQUILLA (ATL)	9	3,40%	1,96%		-60,2%	3,0%	7,1%
APARTADO (ANT)	10	1,25%	1,44%		-20,7%	0,3%	6,2%
SAN ANDRES (SAN)	22	0,70%	0,76%		-24,8%	15,5%	20,9%
MAHATES (BOL)	36	0,22%	0,63%		95,5%	0,2%	5,8%
PROVIDENCIA (SAN)	128	0,09%	0,14%		13,1%	15,5%	24,1%

Fuente: DANE, Censo General 2005 y Censo Nacional de Población y Vivienda 2018.

Se observa en la tabla anterior que, en municipios con niveles de omisión en 2018 mayores al nacional (Cali, Cartagena, Buenaventura, Tumaco y San Andrés) también se presentan disminuciones de más del 10% en la población afrodescendiente, con excepción de Providencia. Llama además la atención que tres de los cuatro municipios con mayor concentración de población afrodescendiente presentan omisiones superiores al 15%.

En otros municipios, la omisión en 2018 mantuvo niveles bajos, a pesar de lo cual la población

afrodescendiente censada también disminuyó significativamente respecto al censo de 2005. Este es el caso de Bogotá y Medellín, donde la población afrodescendiente disminuyó más de 50% entre ambos censos, a pesar de tener niveles de omisión relativamente bajos en el último (3,1% y 2,3% respectivamente). En estos municipios, es probable que las dificultades de captación de la población afrodescendiente obedezcan a errores censales de contenido que afecten la calidad de información sobre el autorreconocimiento étnico-racial de la población afrodescendiente, más que a problemas de omisión censal.



07

Reporte Participativo

Llegar a la comprensión de las causas internas y externas que pueden explicar la variación en la captación de la población afrodescendiente del país en los tres últimos censos (realizados en vigencia de la Constitución Política de 1991), se logró por la implementación de una metodología que permitió la participación de la población afrodescendiente y las instancias académicas, con quienes se alcanzaron una serie de acuerdos y disensos que permitieron construir el capítulo de “lecciones aprendidas”, que reflejan la comprensión conjunta sobre las dificultades, y los mecanismos para solventarlas en los censos a futuro.

Esta metodología participativa que ha estado integrada por las y los accionantes, las personas representantes de diversas organizaciones a través de los grupos focales, instituciones académicas, representantes de entes de control y demás representantes de las poblaciones afrodescendientes, ha tenido dos momentos claves en la creación del presente documento.

La primera fase se llevó a cabo a partir de la notificación del auto del 28 de noviembre de 2022 a través de cuatro encuentros en donde se recibieron observaciones al documento y a partir de los insumos presentados por el DANE, se respondió técnicamente a los requerimientos hasta la elaboración de la versión 11 del documento. Esta primera fase fue promovida principalmente por las organizaciones accionantes.

De manera muy sucinta, en cada uno de esos espacios se desarrolló lo siguiente:

1. 21 de diciembre de 2023. Se acordó el Plan de Trabajo o Ruta para dar cumplimiento a la sentencia de manera articulada y participativa, y se dio a conocer, por parte del DANE, la versión No. 7 del documento “Estudio de la Evaluación de las Causas de la Variación y Dificultades en la Captación de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en Colombia en los censos nacionales: Lecciones Aprendidas”, para su respectiva revisión y posteriores comentarios.

2. 25 de enero de 2024. Se acordó avanzar en el análisis y construcción conjunta del documento de lecciones aprendidas retomando los comentarios y observaciones a la versión No. 7 del documento, por parte de los diferentes actores.

3. 1 de febrero de 2024. Se acordó hacer seguimiento a los compromisos adquiridos y presentar las respuestas a los comentarios recibidos sobre la versión No. 8 del documento de la orden 2da, remitida previamente por parte del DANE.

4. 8 de febrero de 2024. Se solicitó hacer seguimiento a los compromisos adquiridos y presentar las respuestas a los comentarios recibidos sobre la versión No. 9 del documento de la orden 2da por parte de la academia; posteriormente se recibieron los de las organizaciones accionantes.

Luego de estos cuatro encuentros, se llevó a cabo la socialización del documento “Estudio de la evaluación de las causas de la variación y dificultades en la captación de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera de Colombia en los censos nacionales: lecciones aprendidas” a través de un evento híbrido (virtual y presencial), el día 26 de febrero de 2024 en cumplimiento de su orden segunda. En este se contó con la participación de aproximadamente 50 personas de manera presencial y alrededor de 81 personas conectadas desde las diferentes plataformas dispuesta por el DANE entre las que se encontraban organizaciones accionantes, líderes de las comunidades afrodescendientes de los grupos focales participantes en el proceso, entidades gubernamentales pertinentes y público en general.

El objetivo general del evento estuvo enmarcado en informar a la población afrodescendiente, y a la ciudadanía en general sobre los resultados obtenidos en cumplimiento del auto del 28 de noviembre de 2023 y la orden segunda de la Sentencia T-276 del 2022, desarrollados en conjunto con los actores involucrados, en donde se cum-

plieron con los objetivos planteados. Sin embargo, al momento de realizar ese encuentro el total de personas participantes no estaban de acuerdo con que esa fuera la última versión del documento, razón por la cual se reabrió en el mes de febrero el espacio de participación para la culminación del documento de lecciones aprendidas.

Es importante precisar que dicha reapertura no obedeció únicamente a una diferencia de criterios entre personas participantes en el evento de socialización, sino que fue el resultado de una insistente y fundamentada actuación por parte de las organizaciones accionantes, quienes advirtieron reiteradamente —mediante memoriales presentados ante el Juzgado 21 Administrativo de Bogotá y la Corte Constitucional— sobre las graves falencias del proceso de implementación posfallo. Las organizaciones accionantes señalaron que estas advertencias incluyeron la falta de garantías para una participación efectiva, la ausencia de mecanismos claros de validación y devolución, y la insistencia del DANE en solicitar la declaratoria de cumplimiento de las órdenes sin resolver de fondo los incumplimientos estructurales, como consta en el expediente del caso.

Teniendo en cuenta las dificultades señaladas, y de conformidad con las pautas dadas en el Auto del 26 de noviembre de 2024 proferido por la Corte Constitucional, así como lo ordenado en los Autos del 17 de febrero, 7 de marzo y 30 de mayo de 2025 del Juzgado 21 Administrativo del Circuito de Bogotá, se dio inicio a una segunda fase de construcción que se llevó a cabo entre el 3 de abril y el 17 de julio de 2025, contando con una participación constante por parte de representantes de las organizaciones accionantes y una participación un poco menos nutrida por parte de las personas de los grupos focales. Esta fase estuvo enmarcada en un ejercicio implícito de reconstrucción de confianza entre las diferentes partes involucradas, ya que además de la insatisfacción propia de algunos de los participantes del ejercicio, las relaciones entre los diferentes actores se encontraban completamente rotas.

Para lograr reconstruir la confianza se llegó a algunos acuerdos iniciales que ayudaron además a agilizar la reconstrucción participativa del presente documento de lecciones aprendidas: primero, tener una comunicación asertiva, argumentada y respetuosa en todos los espacios; segundo, contar con participación de personas que tuvieran la facultad de tomar decisiones en la mesa (por parte de las organizaciones accionantes, del DANE y de los entes de control); tercero, integrar al documento como coautoras y coautores tanto a las y los representantes de las organizaciones accionantes y representantes de los grupos focales que tuvieran una participación constante y significativa en el ejercicio; y cuarto, trabajar específicamente sobre los temas que no habían quedado resueltos al cierre de la primera fase y que se consideraban en el momento no resueltos. Luego de dos espacios de trabajo se decidió conjuntamente que las intervenciones al documento estarían centradas en:

- Mejorar el desarrollo analítico y el análisis de los testimonios de funcionarios, exfuncionarios, expertos y otros actores relevantes, desarrollando de mejor manera la metodología cualitativa propuesta en el documento.
- Profundizar en el análisis de las causas que han incidido en la captación de la población afrodescendiente, no solo mencionando la imposibilidad de realizar un análisis causal, sino considerando la posibilidad de desarrollos posteriores.
- Nutrir el apartado de causas y factores que afectan la captación a través de un análisis comparativo.
- Mejorar en general la redacción y escritura del documento.

A partir de estas consideraciones se decidió conjuntamente una metodología de encuentros en los cuales se revisó y decidió la metodología de análisis de causas (mostrada en cuanto a metodología como en resultados en los capítulos anteriores), se revisaron cada una de las 16 causas propuestas (incluyendo la causa excluida por unanimidad que nos lleva a terminar el documento

con 15 causas) así como su relación con cada uno de los cinco momentos del subregistro de la población afrodescendiente en censos nacionales. También se decidieron los apartados del documento que serían modificados a partir de los resultados de cada una de las sesiones y se decidió acerca de otras tareas necesarias para dar cumplimiento a la orden judicial como fueron las y los invitados al seminario de expertos y decisiones sobre los espacios de socialización posteriores del presente documento.

Estos acuerdos fueron dándose a lo largo de seis encuentros realizados¹⁹ de forma mixta. Para esto se dispuso de las sedes territoriales del DANE para que las personas pudieran tener un acceso efectivo a cada una de las sesiones. Además, se contó con participación presencial en la sede central del DANE en Bogotá y con personas conectadas a través de la plataforma Teams.

Cada uno de estos espacios se desarrolló a través de mesas de trabajo extensas (con un promedio de duración de 4 horas) en las cuales, y siguiendo lo mandado por el juez, se intentaba llegar a acuerdos, y aunque en su mayoría estos fueron posibles, en el caso en que no fuera así quedaban incorporados los disensos tanto en las actas de dichos espacios como en las partes del cuerpo del presente documento en las que tuvieran lugar. Para hacer más ágil estos espacios para los participantes, en las últimas tres sesiones, en las cuales se hizo énfasis en la revisión de las causas, se hicieron jornadas previas en las cuales participaron personas que tenían mayor interés en el análisis técnico.

Frente a las modalidades de participación, el DANE dispuso varios mecanismos para promoverla de acuerdo con sus posibilidades. Entre estos, además de los encuentros presenciales en la sede en Bogotá, se pusieron a disposición las oficinas regionales que cuentan con conectividad estable para vincularse mediante la virtualidad a las sesiones. De igual forma, se elaboraron recursos pedagógicos como videos explicativos de las causas para difundir entre los participantes del proceso. De parte de las organizaciones accionantes se estableció que la garantía de participación no fue completa en la medida que se optó por la participación virtual para las y los participantes que viven fuera de Bogotá y, al no estar garantizada la conectividad en los territorios donde se ubica principalmente la población afrodescendiente, se incrementaba el riesgo de no tener una participación efectiva. El DANE reconoció esta limitación que representa la prevalencia de la participación virtual en comparación con la presencial.

Debe mencionarse que, a pesar de los esfuerzos por lograr participación de las personas participantes en los grupos focales, muchas de estas no mostraron un mayor interés en el ejercicio. Sin embargo, en los encuentros se contó con un máximo de 33 personas reunidas de forma mixta, contando en promedio con un total de 15 personas asistentes²⁰.

19 Las fechas de realización de estos encuentros fueron: abril 3, abril 25, mayo 9, junio 3, junio 16 y junio 26 de 2025. Se tienen los soportes documentales que dan cuenta del desarrollo del encuentro donde se pueden evidenciar las invitaciones, el acta, la grabación del espacio, los listados de asistencia, los documentos enviados y recibidos por correo electrónico, entre otros.

20 Para cada uno de los encuentros se contó con el siguiente número de asistentes externos a las personas participantes por el DANE: abril 3: 15, abril 25: 33, mayo 9: 10, junio 3: 6, junio 16: 14 y junio 26: 18.

Foto 1. Sesión de trabajo conjunta.

Fuente: tomada en sesión de trabajo en las oficinas del DANE en Bogotá.

Vale la pena resaltar que durante las sesiones tanto las personas representantes de los grupos accionantes como representantes de la Procuraduría General de la Nación y de las organizaciones afrodescendientes reconocieron el trabajo realizado por el DANE, sobre todo, con respecto a la posibilidad de crear un espacio de construcción colectiva donde lo que primara fuera el restablecimiento de los derechos de la población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera a partir de una mejor medición de dicha población en los censos nacionales minimizando en adelante la posibilidad de repetir su invisibilización.



08

Lecciones
Aprendidas

A continuación, se presenta el conjunto de lecciones aprendidas²¹ derivadas de los resultados expuestos en el anterior apartado. Estas comprenden las reflexiones principales frente a los aspectos éticos, epistemológicos, teóricos, metodológicos, técnicos y logísticos que impactaron de manera negativa la captación de la población afrodescendiente en los censos nacionales.

Sobre la base de estas lecciones, el DANE ya ha iniciado procesos de transformación cultural, epistemológica y técnica al interior de la entidad para avanzar en la garantía de derechos de la población afrodescendiente en el marco de su misionalidad. Las lecciones aquí expuestas serán incluidas en los planes generales del ciclo censal. De igual forma, la Guía de enfoque diferencial, la Agenda Integral Étnico-racial y el Protocolo de relacionamiento con grupos étnico-raciales son documentos técnicos internos que también han comenzado la integración de estas lecciones a su contenido.

En general, las recomendaciones aquí señaladas impactarán todos los procesos de calidad de la entidad. Su implementación también será parte del desarrollo del cumplimiento de las siguientes ordenes de la Sentencia T-276 de 2022, especialmente, el Plan General de preparación del próximo censo.

Frente al desarrollo de las lecciones aprendidas que se expone a continuación, las organizaciones accionantes manifestaron que aún carece de disposiciones claras sobre la adopción de las lecciones aprendidas y garantías de no repetición, lo cual debilita su alcance transformador y su compromiso

con la reparación estructural ordenada por la Corte Constitucional. Por ello, insistieron en la inclusión de dichas disposiciones, de manera que el documento sea insumo para el desarrollo del plan integral (orden 5ta).

Al respecto, el DANE, en observancia de lo expresado en el Auto del 26 de noviembre de 2024 proferido por la Corte Constitucional, donde se indica que “el correcto acatamiento de la orden segunda constituye un requisito para la ejecución de las demás órdenes de la sentencia”, se ha propuesto desarrollar de manera secuencial, como indicó la Corte Constitucional, el cumplimiento de las órdenes. Las disposiciones concretas para adoptar las lecciones aprendidas harán parte del desarrollo de la orden 5ta, previo cumplimiento de las órdenes anteriores.

Lección 1 – Como lo afirman distintos teóricos latinoamericanos, entre los que se encuentran Lander, Dussel, Quijano, Escobar, entre otros (2003), la mentalidad colonial, según la cual las enormes diferencias sociales entre grupos poblacionales se explican por la presunta inferioridad de ciertos pueblos o grupos poblacionales, está instalada desde hace siglos en el imaginario colectivo, condicionando las ideas, los valores, las prácticas y los sentidos estéticos desde donde se configuran todas las dinámicas sociales. Esa forma de entender el ordenamiento social, desde donde se justifica su desigualdad estructural, se ha configurado desde antes de nuestra historia republicana, transformándose desde el sistema de castas y de clasificación de personas esclavizadas durante la colonia, pasando por el discurso homogenizante mestizo

21 Con relación a la versión 11, en la presente versión se modificó la lección número 3, dando lugar a lecciones por cada causa trabajada, ampliando su alcance. De otro lado, en tanto la lección 7 de la versión 11 contenía algunas de las causas mencionadas, estas fueron integradas al mismo cuerpo de la 3 y por ende se eliminó la lección 7. La numeración de las restantes se ajustó en consecuencia.

de la construcción de nación colombiana en el siglo XIX y por la incorporación inferiorizante de grupos racializados y populares en el sistema político del siglo XX como caudal electoral para los partidos Liberal y Conservador hasta llegar a la inclusión desde lo étnico identitario en la Constitución de 1991 en la "nación pluriétnica y multicultural".

El peso de esa tradición modela el imaginario colectivo, lo que impide cuestionar lo que se ha asumido como normal. Siguiendo a Tapia Mealla (2008), se puede decir que las instituciones no son ajenas a esa tradición, cuyas formas de representación se reproducen de muchas maneras en sus prácticas y objetivos. A través de su estructura organizativa, el Estado colombiano, consciente o inconscientemente, ha perpetuado la discriminación, legitimándola de distintas formas. Pero como las instituciones no son abstractas, sino que están conformadas por personas concretas que también reproducen, consciente o inconscientemente ese flujo de ideas y valores, entender el impacto de esa forma de pensar y de sentir es un proceso largo y difícil que implica, en primera medida, reconocer los efectos que produce en las poblaciones racialmente minoritizadas. El racismo es estructural, explica la CEPAL (2020), cuando permea los fundamentos de las instituciones, y desde ellas todos los ámbitos de la vida social que comparten una misma visión negativa sobre poblaciones cuyas especificidades se han alterizado negativamente, convirtiendo sus particularidades en criterios de exclusión.

De la mano con el reconocimiento formal que el Estado colombiano ha hecho de su naturaleza multicultural y pluriétnica en 1991, sus instituciones, y en este caso particular, el DANE, han ido adquiriendo conciencia paulatinamente sobre la necesidad de reconocer las determinaciones socioculturales y raciales implícitas a sus fundamentos y prácticas, adecuándolas a la realidad de un país en el que convergen distintos grupos étnico raciales, esto es, diferentes formas de entender y de sentir la realidad. Esos cambios se producen lentamente, sostiene Mignolo (2007), porque implican reconocer la injusticia producida a todas las comunidades que han sido puestas al margen de la historia y de la identidad

nacional. Problematicar lo que parecía evidente es una tarea compleja que involucra al conjunto de la sociedad porque la enfrenta con las ideas y los valores que la han definido, asumiendo que en esa identidad colectiva no están representadas efectivamente todas las comunidades que conforman la nación, definida sin el aporte de los grupos racialmente minoritizados.

Precisamente por lo anterior, es necesario emprender un conjunto de acciones encaminadas a fortalecer la interacción con los distintos pueblos y comunidades para quienes la misión del DANE se traduce en la posibilidad de satisfacer lo que históricamente se les ha negado. Por ello es fundamental construir relaciones más horizontales y participativas, en las etapas precensal, censal y poscensal, con el objetivo de mejorar la precisión de las estadísticas con la población afrodescendiente. Para ello es fundamental un diálogo permanente teniendo en cuenta que los conceptos acerca de los grupos étnico-raciales son dinámicos y pueden cambiar entre un censo y otro, así como los contextos (institucionales, sociales, académicos, políticos, entre otros) en los que estos diálogos tienen lugar, por lo cual se hace necesaria la actualización de las discusiones en cada proceso de planeación de un nuevo operativo censal.

El desafío del DANE no es únicamente metodológico, sino también epistemológico e institucional. Superar los efectos del racismo estructural exige reconocer que la producción estadística ha estado históricamente anclada en un paradigma homogéneo, que ha relegado las experiencias, cultura, categorías y otros aspectos y formas de conocer de las poblaciones afrodescendientes. En este sentido, se hace necesario revisar críticamente los supuestos, decisiones, categorías, protocolos, presupuestos, metodologías, entre otros aspectos que orientan los operativos censales, promoviendo espacios de diálogo vinculante y sostenido con organizaciones afrodescendientes desde la fase de diseño conceptual, y no solo como parte de estrategias operativas o comunicativas. Solo así es posible avanzar hacia una producción estadística con justicia racial.

Lección 2 – El mejoramiento de la identificación de la población afrodescendiente implica reconocer más profundamente sus especificidades, problemáticas y necesidades en torno a la producción estadística, por lo que es indispensable incorporar mecanismos adicionales para captar las complejas dinámicas de reconocimiento étnico-racial en las comunidades. La revisión de la literatura producida por el DANE, entre la que se encuentran los estudios poscensales, ha mostrado una subestimación histórica de la población afrocolombiana, debido a factores culturales, metodológicos, sociales y políticos que ahora se reconocen y se intentan subsanar, y en los cuales están inmersas las instituciones del Estado. Un factor que explica esa asimetría en la identificación de los grupos étnico-raciales, y que ahora se hace consciente como una dificultad que se debe enmendar, sostiene Restrepo (1998), es que muchas veces se priorizó la visibilización estadística de los pueblos indígenas, asumiendo, erróneamente, que la identificación de la población afrodescendiente debía emular los mundos indígenas. De ahí la necesidad de comprender y valorar las diferencias entre las distintas poblaciones, sin privilegiar interpretaciones y métodos que subsuman la especificidad de una población al modelo que convencionalmente se tomó como referencia. Homogeneizar metodológicamente es una barrera que impide el florecimiento de la pluralidad étnico-racial y cultural, principios que las instituciones están en proceso de materializar. En este punto, además de la interlocución permanente con las comunidades, organizaciones y liderazgos, tanto nacionales como locales, autoridades tradicionales, instancias de representación y distintas formas organizativas, resulta de gran importancia el trabajo interinstitucional por parte de las entidades gubernamentales y organismos internacionales interesados en los temas étnico-raciales.

Lección 3 – La disminución del volumen de la población afrodescendiente, entre el censo del 2005 y el del 2018, es un fenómeno multifactorial complejo que, aunque depende del concierto de las causas descritas en el apartado de resultados, también puede desencadenarse con la ocurrencia de solo algunas de ellas. Por esta razón se ofrecen

a continuación lecciones aprendidas para cada una de las causas identificadas:

- **Presión operativa:** La presión operativa se refiere a un conjunto de circunstancias donde confluyen el déficit de recursos humanos o técnicos para adelantar la recolección de información, y el aumento de carga laboral en los equipos operativos disponibles. La presión operativa actúa sobre el conjunto de procesos y actividades de ejecución del censo, afectando la estructura organizacional y metodológica que el DANE establece para garantizar la calidad y eficiencia en la recolección de información censal.

La presión operativa puede generarse por múltiples factores asociados a algunas de las causas identificadas en el presente estudio. Para gestionar los riesgos de cobertura y calidad de la información que representa esta presión, se hace necesario gestionar todas las causas previas que derivan en déficit de recursos humanos y técnicos para la realización de la recolección. En los casos de operativos censales donde dicho déficit se presente, deben preverse medidas de gestión del riesgo que no redunden en la supresión de actividades de supervisión sobre los censistas, ni tampoco en la implementación de metas de recolección que excedan las posibilidades reales de su labor.

- **Entrenamiento del personal operativo:** el entrenamiento del personal operativo tiene como objetivo brindar los conocimientos necesarios para que los participantes puedan desarrollar su rol de manera correcta y en conformidad con los lineamientos institucionales. En ese sentido, es un momento fundamental para la realización de cualquier operación estadística, tanto más en un Censo Nacional de Población y Vivienda. La transmisión del conocimiento de parte de los funcionarios del DANE hacia las personas que se vinculan al operativo depende de muchos factores que, en muchas ocasiones, no garantizan que quienes van a recolectar la información entiendan bien qué tienen que hacer, por qué es necesario hacer todas las preguntas y, sobre todo, por qué no dejar de hacer ninguna. El dominio de las funciones prácticas de la recolección debe

ir acompañado de una concientización sobre la importancia de la información, y en particular de la manera en la que se deben aproximar a poblaciones históricamente racializadas para quienes la ausencia de información fomenta la perpetuación de su marginalidad. Es fundamental diseñar estrategias de entrenamiento para responder a contingencias como el reemplazo de personal operativo que renuncia, o situaciones que impidan implementar la metodología inicialmente diseñada para un lugar específico. Asumiendo la probabilidad de que se presenten contingencias operativas que requieran adaptaciones del diseño original del entrenamiento, dichas adaptaciones deben pensarse previamente, garantizando que en ningún caso se pierda la integralidad en el enfoque étnico-racial del censo, y particularmente de la aplicación de la pregunta de autorreconocimiento étnico-racial.

- **Conformación de equipos operativos:**

la ejecución del Censo Nacional implica la contratación masiva de personal en un periodo de tiempo muy corto, con el objetivo de cubrir los distintos roles operativos requeridos. Existen desafíos para lograr la conformación oportuna de estos equipos, evitando demoras de vinculación que devengan en retrasos del cronograma censal, y a la postre, en riesgos de cobertura o calidad asociados a la presión operativa. Entre estos desafíos se encuentran i) la gestión de requisitos de vinculación, ii) la efectividad del entrenamiento previo, y iii) el cumplimiento de pasos acordados para incluir personal afrodescendiente en cumplimiento de acuerdos de consulta y concertación con sus instancias de representación. La entidad debe identificar, para estos tres aspectos, las oportunidades de mejora y los cuellos de botella que se han presentado en censos pasados, e implementar medidas preventivas de diseño y de gestión de riesgos que ayuden a mitigar sus efectos en la oportunidad de la conformación de los equipos de personal operativo del censo.

- **Transporte de equipos operativos:** los servicios de transporte buscan garantizar el traslado de los equipos operativos. La eficiencia en la gestión de estos servicios en la recolección de información, impactan de manera directa

la posibilidad de acceder a las viviendas de la población objetivo del censo. En el CNPV 2018 se implementaron dos modalidades de transporte para garantizar el desplazamiento del personal operativo: un auxilio de transporte diario en las cabeceras municipales, y un servicio de transporte multimodal contratado para zonas rurales. Frente a ambas modalidades, se identifican correctivos por implementar para el próximo censo, con miras a minimizar los riesgos de omisión que representan las fallas en el transporte de los equipos. En áreas urbanas con problemas de seguridad o de acceso, resulta insuficiente la modalidad de auxilio de transporte diario, dado que el censista queda expuesto a riesgos presentes en el territorio, y se dificulta la posibilidad de que el supervisor haga seguimiento a la labor de su equipo. Por su parte, en áreas rurales, se hace necesario i) realizar estimaciones de costos de transporte ajustadas a las particularidades territoriales de cada lugar del país, evitando la implementación de criterios homogeneizantes, y ii) diseñar mecanismos de gestión del servicio (solicitud y autorización), que sean ágiles y eficientes sin perder capacidad de seguimiento y control al uso de estos servicios.

- **Presupuesto del censo:** el presupuesto para un censo se refiere a los recursos monetarios necesarios para adelantar las actividades de la operación estadística. A pesar de que el DANE realiza estimaciones iniciales de estos recursos, y con ello realiza su solicitud al Ministerio de Hacienda, la asignación del presupuesto es potestad de este último. La suma asignada depende de la priorización del gasto del gobierno nacional, lo que supedita la ejecución del censo a factores y decisiones externas a la entidad, que condicionan el diseño y ejecución de la cadena de actividades del operativo. Al incidir en todos los procesos, incluyendo la capacitación del personal operativo, los servicios de transporte y los salarios de las personas encargadas de la recolección de información, incide en los riesgos de cobertura o calidad de la información que generan dificultades en la captación de la población afrodescendiente, aunque no es el único factor relacionado con este problema. Dentro del margen de acción de la entidad, debe preverse una gestión del riesgo asociado a eventuales lim-

itaciones presupuestales, en la cual se generen escenarios de redistribución de rubros donde se prioricen aquellos procesos asociados a las causas analizadas en el presente estudio.

• **Mecanismos de recolección:** los mecanismos de recolección son los dispositivos y programas utilizados para capturar la información en terreno. La implementación de dispositivos móviles de captura (DMC) y del E-censo en el operativo censal de 2018 representaron un avance tecnológico significativo en la recolección de datos en Colombia. Sin embargo, la experiencia evidenció múltiples desafíos operativos y técnicos que afectaron la eficiencia del proceso, razón por la cual deben probarse con anterioridad y rigurosidad todos los aspectos técnicos relacionados con el DMC para garantizar su correcta funcionalidad. Las fallas en el hardware, como el sobrecalentamiento y la baja duración de la batería, sumadas a dificultades en la configuración del software y en la transmisión de la información, generaron retrasos, reprocesos y riesgos de omisión. Además, el uso del E-censo, aunque innovador, mostró limitaciones en su capacidad de respuesta ante altos volúmenes de usuarios y en su aplicabilidad en contextos territoriales diversos. Estos hallazgos subrayan la necesidad de fortalecer la infraestructura tecnológica, los procesos de alistamiento y de prueba de los dispositivos, y la capacitación del personal, para garantizar una implementación más robusta y eficiente en futuros operativos censales.

• **Marco geográfico:** el marco geográfico es el insumo necesario para localizar las unidades de observación del censo (viviendas, hogares y personas), y constituye un insumo fundamental para planificar adecuadamente el operativo de recolección. Sin embargo, enfrenta dos desafíos importantes: a) cambios constantes en la ocupación del territorio, que dificultan mantener la información actualizada. b) rezago en su actualización, lo que impide reflejar con precisión la realidad territorial en el momento del operativo. Estos dos aspectos tienen consecuencias operativas, como la subestimación de necesidades de personal o de otros recursos, y falta de eficiencia en el desarrollo

del operativo. Se hace necesario fortalecer el área encargada de la actualización del marco geográfico, para minimizar el nivel de rezago en esta labor, que debe ser constante durante el periodo intercensal. Con miras a minimizar los efectos que este rezago en la población afrodescendiente resulta recomendable priorizar aquellos municipios que presentan los mayores volúmenes de esta población en el país, y aquellos con alta participación de afrodescendientes en la población total municipal.

• **Sistema de monitoreo y control:** el sistema de Monitoreo y Control del censo busca hacer un seguimiento en tiempo real de los resultados de la recolección durante el operativo, identificando la cobertura alcanzada en cada momento, y la calidad de la información recolectada. Esta información debe servir para tomar decisiones correctivas de manera oportuna, y retroalimentar al personal operativo. El sistema de monitoreo se compone idealmente de dos partes, el de cobertura y el de calidad. Durante el operativo censal se identificaron deficiencias importantes en el monitoreo de la pregunta sobre pertenencia étnica. Entre las principales fallas se encuentra la ausencia de un diagnóstico previo que permitiera anticipar riesgos en la captación de esta variable, así como la falta de un procedimiento estandarizado para su seguimiento. Esta carencia impidió una detección oportuna de los problemas, lo que derivó en una respuesta tardía y sin una ruta clara para su notificación y corrección. En este orden de ideas, se hace imperativo diseñar e implementar, para los próximos censos, un sistema de monitoreo de calidad específico para hacer seguimiento al resultado de la pregunta de pertenencia étnico-racial.

• **Seguridad y conflicto armado:** los problemas de seguridad y conflicto armado en el territorio son factores adversos a la recolección de información, que contribuyen negativamente en el riesgo de omisión censal y, en algunos casos, de incurrir en errores en la aplicación de la encuesta. En varias zonas, las condiciones de orden público limitaron o incluso impidieron el ingreso de los equipos operativos, lo que derivó en problemas de cobertura y, en algunos casos, en errores durante la aplicación de la encuesta.

Esta situación generó una presión adicional sobre el personal operativo asignado a estas áreas, incentivando una ejecución acelerada de sus tareas, lo que comprometió la calidad de la información. La causa asociada a la situación de orden público y de seguridad en el territorio lleva implícita múltiples factores externos a la entidad y con altos niveles de incertidumbre. De cualquier modo, resulta necesario identificar e implementar oportunidades de mejora en la articulación interinstitucional para monitorear estas situaciones previo y durante el operativo, y en los procedimientos para abordar la recolección en estas circunstancias.

• **Viviendas ocupadas con personas ausentes:**

la omisión por viviendas ocupadas con personas ausentes se refiere a la población que no fue censada porque en el momento de la visita censal no estaba presente un residente informante idóneo (mayor de edad). La situación que constituye el riesgo de este tipo de omisión se da por razones laborales, de estudio u otra. La gestión de estos riesgos se aborda en el diseño operativo del censo, especialmente mediante la indicación de realizar revisitas. Sin embargo, en contextos donde los rendimientos operativos son inferiores a lo esperado, la presión por cumplir metas puede reducir la posibilidad de realizar estas revisitas, incrementando así la probabilidad de omisión censal. La mitigación del riesgo de omisión por viviendas ocupadas con personas ausentes pasa por implementar mejoras en: i) la sensibilización de la población, reforzando los mensajes que preparen la llegada del censista, ii) la superación de barreras para realizar encuestas en horarios donde la población se encuentre en sus viviendas, iii) la superación de las causas que confluyen en la presión operativa y que reducen los tiempos disponibles para realizar revisitas, y iv) la incorporación de tiempos suficientes para realizar revisitas en el diseño operativo.

• **Rechazo del operativo censal:** esta causa está relacionada con los factores que generaban resistencia en la población a ser censada. En el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, se identificaron tres tipos de factores: i) desconocimiento sobre el uso de la información de un censo, ii) temor de la población a la visita del

censista en contextos de inseguridad o conflicto armado, y iii) expectativas no satisfechas sobre la conformación de equipos operativos del Censo. Se identificaron varios desafíos relacionados con las dinámicas socioculturales y de seguridad en determinadas regiones que pueden explicar el rechazo del operativo en dichos contextos: a) expectativas de representatividad étnico-racial; b) dificultades en la conformación de equipos con representación afrodescendiente para que censan específicamente a población afrodescendiente en todos los casos, generando resistencia al censo en algunos casos; c) desinformación sobre el uso de los datos censales; y d) temores asociados al control territorial de grupos armados.

Dado que son múltiples los factores que generan rechazo al operativo censal, y que están recogidas en otras causas relacionadas con sensibilización, seguridad y conflicto armado, e implementación de acuerdos de consulta y concertación, la mitigación del riesgo de rechazo al censo por la población implica gestionar mejoras en torno a los procesos anteriores. Adicional a ello, y como parte de la labor cotidiana de la entidad, resulta necesario fortalecer la labor comunicativa de la entidad para posicionar su imagen en la población colombiana, concientizándola sobre la misión e importancia de su labor.

• **Fraseo de la pregunta de autorreconocimiento:**

la pregunta sobre autorreconocimiento ha enfrentado dificultades que comprometen la calidad de los datos, debido a errores en su aplicación y a la resistencia de algunos sectores afrodescendientes frente a los términos utilizados. Esta resistencia, influida por factores históricos, culturales y sociales, evidencia la necesidad de diseñar una pregunta adecuada culturalmente a la heterogeneidad de maneras de identificarse de la población afrodescendiente en el país. La falta de aceptación uniforme de los cuatro términos incluidos en la opción de respuesta que espera recoger a la mayoría de la población afrodescendiente (negro(a), mulato(a), afrodescendiente o afrocolombiano(a), en el fraseo de la pregunta actual, se convierte en una restricción que desincentiva de facto la visibilización estadística de esta población. Esta y otras críticas que existen sobre el fraseo de la

pregunta evidencian la necesidad de una revisión conceptual y metodológica que garantice mayor pertinencia cultural y precisión en la captación de la información, apoyada en evidencia empírica suficiente para mejorar la pregunta.

• **Sensibilización:** la sensibilización es el proceso previo con el cual se informa a la población, liderazgos comunitarios e instituciones sobre el desarrollo del censo, su importancia, el uso que tendrá la información, y la necesidad de contar con su apoyo. Es una de las condiciones previas que busca garantizar la comprensión de la población sobre qué es el censo, cuál es su finalidad y cómo se desarrollará.

En el análisis de este proceso en los censos nacionales, se identifican oportunidades de mejora asociados a i) la antelación con la cual se inician estas campañas, ii) la supervisión de la ejecución de componentes del proceso que se adjudiquen a terceros, y iii) el mayor énfasis que se debe dar al autorreconocimiento étnico-racial y sus implicaciones en la visibilidad estadística de estas poblaciones. Resulta estratégico fortalecer la articulación con las organizaciones e instancias de representación de la población afrodescendiente, para trabajar mancomunadamente en este sentido.

• **Racismo estructural e institucional:** el racismo es la estructura de larga duración que condiciona las creencias, los discursos y los comportamientos discriminatorios hacia grupos poblacionales racialmente minoritizados, y que se traducen en brechas socioeconómicas e invisibilidad histórica. El racismo estructural es una "herida colonial" que se resiste a cicatrizar. Permea silenciosa y permanentemente todas las formas de representación colectiva, condicionando los discursos, las prácticas, el sistema valorativo, los criterios estéticos y las pautas institucionales que justifican las injusticias que padecen las poblaciones que se han definido como minoritarias. Esa subvaloración no solo afecta la realización del censo, en la medida en que estas poblaciones siguen expuestas a la invisibilidad estadística, sino que cuestiona el principio democrático según el cual la nuestra es una sociedad plural y equitativa. En el presente

análisis se identifica que el racismo estructural e institucional, como elemento constitutivo de nuestra realidad social, tiene efectos sobre todas las causas analizadas. Por ende, como parte de la labor cotidiana de la entidad, se requiere implementar acciones positivas de concientización del personal de la entidad con un enfoque antirracista. Así mismo, teniendo en cuenta que el racismo estructural genera mayores riesgos de omisión censal en algunos territorios con alta presencia de población afrodescendiente, debido a problemas de seguridad, conectividad o acceso, es pertinente implementar medidas de priorización afirmativa sobre las oportunidades de mejora en los procesos censales en dichos territorios.

• **Implementación de acuerdos de consulta y concertación:** la consulta y concertación con instancias de representación de la población afrodescendiente busca llegar a acuerdos para viabilizar y facilitar el censo con esta población, garantizando su participación en distintas fases de la operación. Algunos participantes del proceso han manifestado limitaciones en la representatividad del Espacio Nacional de Consulta Previa (ENCP) frente a la diversidad de la población afrodescendiente y sus múltiples formas organizativas en el país. Estas limitaciones posiblemente fueron mayores en contextos urbanos, donde se concentra la mayor parte de esta población, en comparación con las zonas rurales. Así mismo, se observó un desconocimiento por parte de algunas comunidades afrodescendientes respecto a los acuerdos concertados entre la entidad y el ENCP durante el censo de 2018. En este orden de ideas, conviene realizar una preparación suficiente sobre el esquema de diálogo de la entidad con la población afrodescendiente, que cumpla los parámetros legales de la Consulta Previa, pero que no se limite a ellos. Por su parte, en cumplimiento del carácter libre e informado de la Consulta, se deben abordar las oportunidades de mejora que tuvo la Consulta y concertación del último censo en la del próximo, incluyendo los análisis y conclusiones del presente documento.

Lección 4 – Durante mucho tiempo se asumió que la razón para la disminución en los registros estadísticos de la población afrodescendiente eran las presuntas dificultades que tienen estos grupos para reconocerse en las categorías identitarias. Por distintas razones se aceptaba, sin ningún fundamento científico, que la responsabilidad en la disminución de la captación de la población recaía en las personas, y no en las instituciones encargadas de la operación censal. Para subsanar los problemas derivados de esa interpretación injustificada es necesario reconocer el error y emprender acciones que lo enmienden, iniciando por el compromiso de no replicar afirmaciones que perpetúan estereotipos discriminatorios y vulneran los derechos fundamentales de las comunidades, impidiendo el ejercicio riguroso de recopilar y analizar información estadística que define la misión del DANE. Por lo tanto, para el mejoramiento de las estadísticas para la población afrodescendiente, se debe contar con el apoyo conjunto de todas las instituciones del Gobierno Nacional en los procesos de afirmación identitaria a través de campañas de sensibilización sobre la importancia de la diversidad étnica y racial, y su aporte en la construcción de la nación colombiana. Esto implica un trabajo articulado con el sector educativo y cultural del país, para que la afirmación identitaria sea una constante y no una actividad dependiente de la operación censal. También es fundamental la actualización permanente de los conceptos relacionados con temas étnico-raciales, el diálogo con las comunidades y sectores académicos involucrados con el tema, así como la revisión constante para que los procedimientos misionales se correspondan con las necesidades de las poblaciones.

Lección 5 – El proceso de consulta y concertación, para los censos, debe abarcar un espectro más amplio de organizaciones de base de los pueblos afrodescendientes, incluyendo otro tipo de organizaciones territoriales, de género y grupos de interés que permitirían una mirada más completa de las necesidades de las comunidades al momento de la concertación. También es fundamental la inclusión de organizaciones urbanas, juveniles, de mujeres

y académicas, entre otras, con quienes la interlocución permitirá enriquecer la misionalidad institucional, al tomar en cuenta sus saberes, problemáticas, preocupaciones, discusiones, prioridades y necesidades particulares.

Lección 6 – Los conceptos de los temas étnico-raciales deben ser construidos en conjunto con la academia, expertos en medición étnico-racial, liderazgos de la población afrodescendiente y entidades del Estado en el marco de los procesos de consulta y concertación y en otras instancias de diálogo e interlocución. También es fundamental la interlocución permanente con las organizaciones comunitarias de base, rurales y urbanas, para que la conceptualización se nutra también desde sus perspectivas, siendo con esto un proceso más concertado y plural.

Lección 7 – Se requiere explorar la utilidad de fuentes de información alternativa como registros administrativos o encuestas especializadas para su uso en la estimación del volumen de poblaciones difíciles de contar, en particular en los lugares de difícil acceso debido a sus características de seguridad para las personas encuestadoras y supervisoras. También es importante que la información censal producida sobre la población afrodescendiente sea evaluada de manera específica en términos de omisión y subregistro de la pregunta de autorreconocimiento, y se garantice su validez externa. Por ello es fundamental, para fortalecer lo anterior, incluir otros procedimientos de reconocimiento étnico-racial que complementen la pregunta de autorreconocimiento.

Lección 8 – La información producida en los operativos censales tiene que cumplir con criterios de objetividad y rigurosidad estadística, ser oportuna y accesible a las comunidades. Para ello es necesario que el DANE garantice una interlocución permanente y horizontal con las distintas organizaciones de la población afrodescendiente, rurales y urbanas, nacionales y locales, para que en distintos escenarios de participación puedan aportar su experiencia organizativa y el conocimiento de sus territorios. Esa colaboración permite que en el diseño,

planeación y ejecución de las operaciones estadísticas no solo se obtengan datos más precisos del volumen de la población, sino que se puedan determinar con claridad indicadores sociodemográficos que permitan analizar si las brechas históricas que ha padecido la población, como resultado del racismo estructural que no termina de erradicarse de la mentalidad colectiva, se están superando o aún hace falta mayor atención a esas asimetrías y sus posibles soluciones.

Lección 9 - El análisis de las entrevistas semiestructuradas permite evidenciar que, en general, los funcionarios y contratistas del DANE desconocen el significado de conceptos como raza, etnicidad y racismo estructural, fundamentales para el proceso de interacción con la población afrodescendiente. Para ello se está desarrollando un proceso de sensibilización y capacitación interna que permita, a través de una serie de espacios formativos, sensibilizar a las personas encargadas de los procesos misionales sobre la base de una comprensión adecuada de cómo la historia de los pueblos afrodescendientes ha estado signada por la exclusión sistemática de todos los ámbitos de la vida política y social, así como de las distintas estrategias de resistencia contra la discriminación cotidiana, expresión de la mentalidad racista y las instituciones coloniales que todavía operan, infortunadamente, en la sociedad colombiana. La única forma posible para superar esas asimetrías es entendiendo que su origen es histórico, y que las injusticias padecidas por las comunidades no son inherentes a su identidad. Para hacer consciente esa condición de subalternidad construida para los grupos racialmente minorizados, es necesario adoptar el enfoque diferencial e interseccional como criterio permanente para que la interacción con las comunidades tenga como principios la igualdad, el respeto y la empatía. Por esta razón se ha desarrollado la Agenda Integral étnico-racial, y la Guía para la Inclusión del Enfoque Diferencial e Interseccional, elementos fundamentales para un proceso de sensibilización a largo plazo que permita que el respeto y el reconocimiento de las diferencias culturales y raciales sea el factor

diferencial en todas las personas vinculadas con las operaciones estadísticas y que estas, a su vez, sean insumos para las decisiones que garanticen la satisfacción plena de los derechos históricamente negados a la población afrodescendiente.

Para finalizar este apartado, es relevante mencionar que esta discusión fue llevada al seminario Oportunidades y retos en la captación de la población afrodescendiente en operaciones censales, realizado el 9 de Julio de 2025. Este seminario se realizó como parte de los acuerdos para profundizar en el análisis de las causas. Contó con la participación de académicos, expertas y expertos en los factores que promueven e inhiben la visibilización estadística de población afrodescendiente como Marta de Oliveira, Marcelo Paixão, Carlos Viáfara, Bladimir Carabalí y Juan Camilo Cárdenas. El seminario tuvo como fruto un conjunto de reflexiones esclarecedoras sobre la forma en la que se pueden abordar y superar progresivamente los obstáculos evidenciados en la captación de la población afrodescendiente en los censos nacionales. Particularmente, las compresiones estuvieron enfocadas en 3 grandes dimensiones:

- La construcción de los proyectos de estado-nación, el rol de las poblaciones afrodescendientes y la configuración las identidades nacionales.
- ¿Quién define las categorías para el autorreconocimiento étnico-racial? Una reflexión sobre la naturaleza cambiante de las categorías sociales y el rezago de los estados para identificarlas.
- El diálogo entre las oficinas estadísticas y la sociedad civil afrodescendiente organizada y no organizada: el tránsito de la expectativa de los datos perfectos hacia la apuesta por los datos que transmiten confianza.

Las memorias de este espacio pueden ser consultadas en el anexo 8 de este estudio, ubicado al final de este documento.



09



Conclusión



La disminución del volumen de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 no puede explicarse desde una única causa ni entenderse como un fenómeno estático. Por el contrario, responde a un entramado de factores múltiples, interdependientes y cambiantes, que se transforman con el tiempo y que pueden variar según el contexto político, social, institucional y cultural en el que se desarrollan las operaciones censales. Las dificultades en la captación estadística de estas poblaciones deben analizarse como parte de un proceso dinámico, en el que influyen tanto elementos estructurales como coyunturales. Esto implica reconocer que las causas identificadas en un momento determinado no son definitivas ni exhaustivas, y que nuevas barreras pueden emerger en el futuro, al tiempo que otras pueden ser superadas.

Al mismo tiempo, señalar un fenómeno como multicausal no significa que deba buscarse la presencia simultánea de todas las causas descritas para empezar a mitigar el riesgo de captar a la población afrodescendiente en los censos. Por el contrario, para que se presenten dificultades para captar la población afrodescendiente en un censo nacional, no es necesario que todas las 15 causas actúen. En cada lugar del país probablemente se materializó un conjunto distinto de causas, y en grados diferentes. En ese sentido, superar las dificultades para captar la población afrodescendiente en un censo nacional, requiere gestionar cada causa identificada de manera exhaustiva, incluyendo riesgos futuros que surjan de nuevos contextos territoriales, poblacionales o institucionales. Por ello, es fundamental mantener una actitud crítica y reflexiva frente a los métodos y enfoques utilizados, así como una disposición constante a revisar, ajustar y enriquecer los procesos censales con base en el aprendizaje acumulado y en el diálogo con las comunidades. En este marco, uno de los factores más determinantes —y a menudo invisibilizado— es la presencia del racismo estructural e institucional, que permea de manera transversal todos los ámbitos

de la vida social, incluyendo las instituciones encargadas de la producción estadística. El racismo estructural no se manifiesta únicamente en actos explícitos de discriminación, sino en la forma en que se configuran las normas, los saberes, las prácticas y los imaginarios que sustentan el funcionamiento del Estado. Las instituciones, lejos de ser entes neutros, están atravesadas por las ideas dominantes de cada época, y reproducen —consciente o inconscientemente— los patrones de exclusión y jerarquización racial que han marcado la historia de Colombia. En el caso del Censo 2018, esto se evidenció en la limitada disponibilidad de categorías conceptuales adecuadas para captar la complejidad cultural y territorial de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros. Aunque existían avances importantes en el reconocimiento de la diversidad étnica, el aparato conceptual seguía anclado en marcos que privilegiaban otras formas de alteridad, como la indígena, sin haber desarrollado plenamente herramientas para comprender la especificidad de la población afrodescendiente.

Esta carencia no es menor: afecta directamente la forma en que se diseñan los instrumentos censales, se capacita al personal, se interpretan los datos y se toman decisiones. Además, las personas que operan estos procesos —directivas, funcionarios, personal operativo— no están exentas de los imaginarios sociales que asocian la negritud con la marginalidad, la informalidad o la ausencia de ciudadanía plena. Estos imaginarios, profundamente arraigados en la historia del país, condicionan la manera en que se reconoce (o se omite) la presencia de la población afrodescendiente en el territorio. Ser consciente de esta determinación histórica implica un proceso de revisión crítica que no es inmediato ni sencillo, pues requiere cuestionar los marcos formativos, las prácticas institucionales y los supuestos sobre los que se ha construido la nación. En consecuencia, el racismo institucional no solo limita la visibilidad estadística de estas poblaciones, sino que también restringe su acceso a derechos, recursos y reconocimiento.

Frente a este panorama, se vuelve fundamental fortalecer los espacios de confianza y diálogo entre el DANE y las organizaciones representativas de la población afrodescendiente. La articulación efectiva desde las fases de planeación y diseño del censo no solo garantiza mayor legitimidad al proceso, sino que permite incorporar el conocimiento territorial y organizativo que solo las comunidades poseen. La participación efectiva de organizaciones barriales, comunitarias, de género, rurales y urbanas, así como de procesos organizativos diversos, es clave para asegurar una representación más heterogénea y un control más efectivo sobre la implementación de los recursos y metodologías en cada región.

En definitiva, superar la invisibilidad estadística de las poblaciones negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras requiere un compromiso sostenido por parte del Estado, en especial del DANE, para reconocer y hacer transformaciones estructurales y culturales que históricamente han marginado a estas comunidades de la información oficial. Como lo demostró este proceso, solo a través de la construcción de confianza y de una interlocución amplia, respetuosa y continua, será posible avanzar hacia una información estadística verdaderamente incluyente, que refleje con justicia la diversidad del país y contribuya a la garantía de derechos para todos los pueblos que lo habitan.

Finalmente, todas y todos los actores participantes reiteran que este proceso no puede ser entendido como una práctica técnica aislada, sino como parte de un proceso por la visibilidad estadística y la justicia de datos que reclaman las poblaciones afrodescendientes





10

Referencias

Barbary, O., Urrea, F. (Eds.). (2004). *Gente negra en Colombia: dinámicas sociopolíticas en Cali y el Pacífico*. Editorial Lealon. https://www.humanas.unal.edu.co/colantropos/files/3714/8564/0886/Gente_Negra.pdf

Barbary, O., & Urrea Giraldo, F. (2004). *Gente negra en Colombia: dinámicas sociopolíticas en Cali y el pacífico* (Issue January 2004). http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/doc34-08/010033932.pdf

Barbary, O., & Raberono, M. (2002). Segmentation A Survey of African Colombian Households. *Institut National d'Études Démographiques*, 57(4), 765–792.

Barbary, O., Urrea, F., Bruyneel, S., & Ramirez, H. F. (1999). Afrocolombianos en el área metropolitana de Cali: estudios sociodemográficos. 38.

Barbary, O., Ramírez, M. C., Urrea, F., & Viáfara, C. (2007). ¿Cuántos son, dónde están y cómo viven los afrocolombianos? En C. Mosquera & L. C. Barbosa (Eds.), *Afro-reparaciones: Memorias de la esclavitud y justicia reparativa para negros, afrocolombianos y raizales*. Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales.

Bodnar, B., & Ruíz, M. T. (2008). *Los grupos étnicos en Colombia: demografías postergadas*. Universidad Externado de Colombia.

Bonilla-Silva, E. (2017). *Racism without Racists: Color-Blind Racism and the Persistence of Racial Inequality in America*. Lanham: Rowman & Littlefield.

_____. (1997). Rethinking Racism: Toward a Structural Interpretation. *American Sociological Review*, vol. 62, n° 3, pp. 465-80.

_____. (1999). The Essential Social Fact of Race. *American Sociological Review*, vol. 64, n° 6, pp.899-906.

_____. (2019). Feeling Race: Theorizing the Racial Economy of Emotions. *American Sociological Review*, vol. 84, n° 1, pp. 1-25.

Box, G. E., Hunter, J. S., & Hunter, W. G. (2018). *Estadística para investigadores: Diseño, innovación y descubrimiento*.

Braudel, F. (1970). *La historia y las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.

Césarie, Aimé. (2006). *Discurso sobre el colonialismo*. Ediciones Akal.

CEPAL (2021) *Recomendaciones para los censos de población y vivienda en América Latina*.

Chaves, M. E. (2007) Color, inferioridad y esclavización: la invención de la diferencia en los discursos de la colonialidad temprana. En: Mosquera Rosero-Labbé, *Afro-reparaciones: memorias de la esclavitud y justicia reparativa para negros, afrocolombianos y raizales*. Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales – CES. 73-92

Colombia. (1918). *Censo General de la República de Colombia levantado el 14 de octubre de 1918*. 1a ed. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional, 1918.

Corbin, J., & Strauss, A. (2014). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory*. Sage Publications.

Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional. (1 de agosto de 2022). Sentencia T-276/22 [M.P: Fajardo Rivera, D.]

Cortés, V. (2021). Yo no soy racista, eso es problema de otros: reflexiones en torno al privilegio racial. En: *Diásporas*. Recuperado el 21 de abril de 2025 de: <https://diaspora.com.co/sabian-que-se-puede-fabricar-explosivos-utilizando-articulos-del-hogar/>

Creswell (2017) *Research designs. Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Censos nacionales 1993, 2005, 2018. Resultados. Formularios, Manuales*.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2000). Los grupos étnicos en los censos: el caso colombiano. En DANE, BM, BID (Eds.) Todos Contamos. Los grupos étnicos en los censos: Memoria del encuentro realizado en Cartagena de Indias, Colombia. (pp. 69-100). Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo. Bogotá. Recuperado el 19 de septiembre de 2023 de: https://biblioteca.dane.gov.co/media/libros/LD_00052_EJ_5.PDF

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2020). Guía para la inclusión del enfoque diferencial e interseccional en la producción estadística. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/enfoque-diferencial-e-interseccional>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2022). Tendencias de Fecundidad de la Población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera. Informes de Estadística Sociodemográfica Aplicada, 17. ISSN 2805-6345 (on line). DANE, Bogotá. Recuperado el 19 de septiembre de 2023 de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/informes-de-estadistica-socio-demografica-aplicada>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - UNFPA Colombia. (2022a). Análisis de la dinámica intercensal del autorreconocimiento en la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en el periodo 2005 – 2018. ISBN: 978-958-5437-16-6.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - UNFPA Colombia. (2022b). Condiciones de vida y pobreza multidimensional de poblaciones indígenas y afrodescendientes en Colombia a partir del CNPV 2018. ISBN: 978-958-5437-20-3

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2000). Todos Contamos. Los grupos étnicos en los censos: Memoria del encuentro realizado en Cartagena de Indias, Co-

lombia. (pp. 69-100). DANE, BM, BID. Bogotá. Recuperado el 19 de septiembre de 2023 de: https://biblioteca.dane.gov.co/media/libros/LD_00052_EJ_5.PDF

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2004). Memorias del Taller de Evaluación de la Pregunta de Autorreconocimiento Étnico. Dirección de Difusión, Mercadeo y Cultura Estadística, Bogotá D.C. Recuperado el 19 de septiembre de 2023 de: https://biblioteca.dane.gov.co/media/libros/LD_10820_2004_EJ_4.PDF

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2021). Población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera en Antioquia. Informes de Estadística Sociodemográfica Aplicada. ISSN: 2805-6345 (en línea). <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/informes-de-estadistica-socio-demografica-aplicada>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (1999a). Los grupos étnicos de Colombia en el Censo de 1993: Memorias. 1a ed. Bogotá D.C, Colombia: División de Ediciones DANE. Recuperado el 19 de septiembre de 2023 de: <http://biblioteca.dane.gov.co/biblioteca/books/140/>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (1999b). Los grupos étnicos de Colombia en el Censo de 1993: Resultados. 1a ed. Bogotá D.C, Colombia: División de Ediciones DANE. Recuperado el 19 de septiembre de 2023 de: <http://biblioteca.dane.gov.co/biblioteca/books/141/>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (1999c). Los grupos étnicos de Colombia en el Censo de 1993: Análisis de Resultados. 1a ed. Bogotá D.C, Colombia: División de Ediciones DANE. Recuperado el 19 de septiembre de 2023 de: <https://biblioteca.dane.gov.co/biblioteca/books/142/>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2007). Colombia una nación multicultural, su diversidad étnica. 1a ed. Bogotá D.C, Colombia: División de Ediciones DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2011). La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos. 1a ed. Bogotá D.C. Recuperado el 19 de septiembre de 2023 de: https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2012). Glosario de términos para el sistema de Registro Civil y Estadísticas Vitales. Recuperado el 25 de enero de 2024 de: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/glosario.pdf>

Escobar, J. & Bonilla-Jiménez, F. I. (2009). Grupos focales: una guía conceptual y metodológica. Cuadernos hispanoamericanos de psicología, 9(1), 51-67. <https://issuu.com/universidadelbosque/docs/vol9>

Estupiñán, J. P. (2010). Qual é sua raça ou grupo étnico? Censos, classificações raciais e multiculturalismo na Colômbia e no Brasil. (Tesis de maestría, Universidad Federal de Bahía). Repositório Institucional da UFBA <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/8773>

Fanon, F. (2009). Piel negra, máscaras blancas. Madrid: Ediciones Akal S.A.

Fricker, M. (2007). Injusticia Epistémica: el poder y la ética del conocimiento. Barcelona: Editorial Herder.

Gelman, Hill y Vehtari. (2021). Regression and other stories.

Gilmore, R. W. (2022). Abolition geography: essays towards liberation. Londres: Verso Books.

Goldberg, D. T. (2002). The racial state. Blackwell Publishers: Massachusetts. Recuperado el 5 de junio de 2025 de: <https://contraracismos.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/09/goldberg-the-racial-state-frag.pdf>

Gómez, M., Galeano, C., & Jaramillo, D. A. (2015). El estado del arte: una metodología de investigación. Revista Colombiana de Ciencias Sociales, 6(2), 423-442. <https://bibliotecadigital.udea.edu.co/>

bitstream/10495/6843/1/G%C3%B3mezMari-celly_2015_EstadoArteMetodolog%C3%ADa.pdf

Guber, R. (2001). La etnografía. Método, campo y reflexividad. Grupo Editorial Norma.

Hernández Mercado, J. (2016). Métodos y modelos para pronosticar la población para áreas pequeñas en México, el caso de la Ciudad de México. (Tesis de maestría, El Colegio de México). Biblioteca Daniel Cosío Villegas. <https://hdl.handle.net/20.500.11986/COLMEX/10004879>

Hernández, T. K. (2013) Racial Subordination in Latin America: The Role of the State, Customary Law, and the New Civil Rights Response. Cambridge; New York: Cambridge University Press.

Hinde, A. (2014). Demographic Methods.

Holland, P. W. (2014). Which comes first, ¿cause or effect? In A Handbook for Data Analysis in the Behavioral Sciences (pp. 273-282). Psychology Press. Ilex – Acción Jurídica (2022). Abuso policial y discriminación racial hacia afrodescendientes: estudio de caso en las localidades de Usme y Kennedy de Bogotá. <https://ilexaccionjuridica.org/wp-content/uploads/2022/03/Abuso-Policial-Final-web.pdf>

_____. (2022). ¿Qué hacer en caso de abuso policial contra personas afrocolombianas?- segunda edición.

<https://ilexaccionjuridica.org/wp-content/uploads/2022/04/%C2%BFQue-hacer-en-caso-de-abuso-policial-contra-personas-afrocolombianas.pdf>

_____. (2022). Silencio e impunidad: racismo sistémico y violencia policial contra personas afrodescendientes en Colombia.

https://ilexaccionjuridica.org/wp-content/uploads/2022/11/Documento-silencio-e-impunidad_ILEX-DIGITAL-1.pdf

_____. (2023). La invisibilidad estadística de la población afrocolombiana y su impacto en los derechos humanos. https://ilexaccionjuridica.org/wp-content/uploads/2023/03/La-invisibilidad-estadistica-de-la-poblacion-afrocolombiana-y-su-impacto-en-los-derechos-humanos_WP-ILEX.pdf

Imbens, G. W., & Rubin, D. B. (2015). *Causal inference in statistics, social, and biomedical sciences*. Cambridge University Press.

Jones, C. P. (2002). Confronting Institutionalized Racism. *Clark Atlanta University. Phylon*, 50(1/2), 7–22. Recuperado el 7 de junio de 2025 de: <https://www.jstor.org/stable/4149999>

Lalinde Ordóñez, S. (2015). *Requisas, ¿a discreción? Una tensión entre seguridad e intimidad*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. Recuperado el 7 de junio de 2025 de: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_712.pdf

Lander, Edgardo (comp.) (2003) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100708034410/lander.pdf>

Lasso, M. (2013). *Mitos de armonía racial. Raza y republicanismo durante la era de la revolución, Colombia 1795-1831*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales,

Departamento de Historia, Ediciones UniAndes. Lima, Márcia. (2010). *A cor dos números: Políticas públicas e classificação racial. Texto para discussão n.º 1587*. Brasília: IPEA.

Lino, Nilma. (2003) *Educação e identidade negra*.

Loja, J. J., Padmadas, S. S. S., Hilton, J. (Julio 2022) *Mortality under-Registration by Ethnic Groups in Colombia*. Trabajo presentado en European Population Conference 2022 de la Universidad de Groninga, Groninga, Países Bajos. <https://epc2022.popconf.org/uploads/210762>

Lovelace, R., & Dumont, M. (2016). *Spatial micro-simulation with R*. CRC Press, Taylor & Francis Group.

Loveman, M. (2014). *National Colors: Racial Classifications and the State in Latin America*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1177/0094306115621526>

Lutz, W. (2021). *Advanced introduction to Demography*. Edward Elgar Publishing.

Mahtani, K., Spencer, E. A., Brassey, J., & Heneghan, C. (2018). Catalogue of bias: observer bias. *BMJ evidence-based medicine*, 23(1), 23.

Mejía, S. K. (2017). *Identidades en disputa: Políticas de la identidad negra/afro en Luruaco*. (Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia) <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/63432>

Melo Martínez, O. O., López Pérez, L. A., & Melo Martínez, S. E. (2020). *Diseño de experimentos: métodos y aplicaciones*.

Mignolo, Walter D. (2007). *La idea de América Latina. La herida colonial y la opción decolonial*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Miranda, V. (2015). A resurgence of black identity in Brazil? Evidence from an analysis of recent censuses. *Demographic Research*, 32, 1603-1630. <https://doi.org/10.4054/DemRes.2015.32.59>

Morgan, S. L., & Winship, C. (2015). *Counterfactuals and causal inference*. Cambridge University Press.

Mosquera Rosero-Labbé, C., León, R. E., Rodríguez, M. M. (2013). *Cartilla 1: Próximo Censo Nacional de Población y de Vivienda*. IDCARAN–CES– Universidad Nacional de Colombia. https://issuu.com/educacionintercultural/docs/cea_cartilla_01

Murphy, M. (2021). Use of counterfactual population projections for assessing the demographic determinants of population ageing. *European Journal of Population*, 37(1), 211-242.

National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine (2023). *Assessing the 2020 Census*.
O'Hare, W. P. (2019). Differential undercounts in the US census: ¿who is missed? (pp. 167). Springer-er Nature.

O'Neill, B. C., Balk, D., Brickman, M., y Ezra, M. (2001). A guide to global population projections. *Demographic research*, 4, 203-288.

Palacios, G. (2019). El DANE y las cifras: la otra cara del racismo y genocidio estadístico en Colombia. En: *La Revista Marea*. Recuperado de <https://larevistamarea.com/2019/11/29/el-dane-y-las-cifras-la-otra-cara-del-racismo-y-genocidio-estadistico-en-colombia/>

Paixão, M. (2016). *Quinientos años de soledad: estudios sobre las desigualdades raciales en Brasil*. Claudia Mosquera Rosero-Labbé, editora académica; traducción de Paula Ximena Sánchez Landazábal y Antonio Lobato Jr. Primera edición. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). Facultad de Ciencias Humanas. 406 páginas (Biblioteca abierta. Trabajo social; 438).

Quijano, A. (2000). Colonialidad del Poder y Clasificación Social. En A. Quijano (Ed.). *Cuestiones y horizontes de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140506032333/eje1-7.pdf>

Reiter, B., & Simmons, K. E. (Eds.). (2012). *Afrodescendants, Identity, and the Struggle for Development in the Americas*. Michigan State University Press. <https://muse.jhu.edu/book/14039>

Restrepo, Eduardo (1998). Avatares del negro en la antropología colombiana. Bogotá: *Revista Nómadas*, Universidad Central, núm. 9, septiembre, pp. 191-200. <https://www.redalyc.org/pdf/1051/105114273018.pdf>

R. H. Sampieri (2018). *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. México: Editorial Mc Graw Hill Education.

Rodas, F. D. & Pacheco, V. G. (2020). Grupos focales: Marco de Referencia para su Implementación. *Innova Research Journal*, 5(3), 182-195. <https://doi.org/10.33890/innova.v5.n3.2020.1401>

Rogers, A. (2015). *Applied multiregional demography: Migration and population redistribution*. Springer.

Rosenbaum, P. (2017). *Observation and experiment: An introduction to causal inference*. Harvard University Press.

Ruiz, M. T., Bodnar, Y. (octubre 1993). El Carácter Multiétnico de Colombia y sus Implicaciones Censales. Trabajo presentado en Seminario taller sobre investigación sociodemográfica contemporánea de pueblos indígenas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santa Cruz, Bolivia. <https://hdl.handle.net/11362/7821>

Simón, P., Piché, V., Gagnon, A. A. (Eds.) (2015). *Social Statistics and Ethnic Diversity: Cross-National Perspectives in Classification and Identity Politics*. Springer International Publishing. <https://library.oapen.org/bitstream/id/8d0bdf73-bd4e-4208-961d-0e5d16168f26/1002036.pdf>

Smith-Córdoba, A. (1980). *Cultura negra y avasallamiento cultural*. Centro para la investigación de la cultura negra, MAP Publicaciones.

Smith-Córdoba, A. (Ed.). (1986) *Visión sociocultural del negro en Colombia*. Centro para la Investigación de la Cultura Negra en Colombia.

Smith, S. K., Tayman, J., & Swanson, D. A. (2013). *A practitioner's guide to state and local population projections*.

Stewart, D. Shamdasani, P. N. & Rook, D. W. (2007). *Focus groups: Theory and practice*. Sage Publications. <https://doi.org/10.4135/9781412991841>

Stewart, N. D., & Uanhoro, J. (2023). The Quantitative Debt Owed to Africa: A Call to Action. *Alliance for African Partnership Perspectives*, 2(1), 121-129.

Tapia Mealla, Luis (2008). *Política Salvaje*. La Paz: Muela del Diablo Editores, Comuna, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <http://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar:8080/bitstream/CLACSO/12661/1/tapiaPS.pdf>

Telles, E., & Paschel, T. (2014). Who is black, white, or mixed race? How skin color, status, and nation shape racial classification in Latin America. *American Journal of Sociology*, 120(3), 864-907. <https://doi.org/10.1086/679252>

Telles, E. Y Martínez, R. (2019). *Pigmentocracias. Color, etnicidad y raza en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Thomas, L. MacMillan, J., McColl, E. Hale, C. & Bond, S. (1995). Comparison of focus group and individual interview methodology in examining patient satisfaction with nursing care. *Social Science in Health*, 1, 206-219.

Tovar Pinzón, H., Tovar Mora, J. A., & Tovar Mora, C. E. (1994). *Convocatoria al poder del Número. Censos y Estadísticas de la Nueva Granada (1750-1830)*. Santa Fe de Bogotá: Archivo General de la Nación.

Uribe, M. (1998). *Los grupos étnicos en Colombia: Intentos de cuantificación y criterios para el Censo de 1993*. (Trabajo de grado) Universidad de los Andes.

Urrea Giraldo, F., Carabalí, B., Quiroz Cortés, G., Valoyes Vélez, V., Romero, D., Guzmán, S., & Obando, J. (2022). Análisis de la dinámica intercensal del autorreconocimiento en la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en el periodo 2005-2019. https://colombia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/estudio_poscensal_pob_negra_afro_raizal_palenquera.pdf

Urrego, R. A. (2019). *Transición demográfica racial de los pueblos indígenas en Colombia: análisis de la influencia de la reetnización, de la dinámica demográfica y de la captación en los censos de*

1993 y 2005. (Tesis doctoral, Universidad Federal de Minas Gerais). Repositorio Institucional da UFMG. <http://hdl.handle.net/1843/30276>

Van Buuren, S. (2018). *Flexible imputation of missing data*. CRC Press. Taylor and Francis group.

Van Dijk, T. A. (2006). *Discurso de las élites y racismo institucional*. En: Lario Bastida, M. (cord.). *Medios de comunicación e inmigración*. Murcia: Programa CAM Encuentro.

Vivas, J. (25 de noviembre de 2019). El 'error' del DANE que borró del mapa a 1,3 millones de afros. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/el-error-del-dane-que-borro-del-mapa-a-1-3-millones-de-afros-436936>

Wade, P. (2013). Definiendo la negridad en Colombia. En E. Restrepo, A. Rojas. (Eds.). *Estudios afrocolombianos hoy: aportes a un campo transdisciplinario*, (pp. 21-41). Universidad del Cauca. https://pure.manchester.ac.uk/ws/portalfiles/portal/33172130/FULL_TEXT.PDF

Wade, P. (2022). El concepto raza y la lucha contra el racismo. *Estudios Sociológicos*, 40, 163-192. Recuperado el 5 de junio de 2025 de: <https://doi.org/10.24201/es.2022v40.2071>

Whitten, N., & Torres, A. (Eds.). (1998) *Blackness in Latin America and the Caribbean, Volume 1: Social Dynamics and Cultural Transformations: Central America and Northern and Western South America*. Indiana University Press.

Zuberí, T. (2014). El estudio de la raza: la transición demográfica racial en América Latina. En: L. Rodríguez & J. A. Sánchez. (Orgs.), *La población afrodescendiente e indígena en América Latina, puntos de reflexión para el debate sobre Cairo + 20*. (pp. 37-45). Asociación Latinoamericana de Población. https://files.alapop.org/alap/Serie-E-Investigaciones/N4/alap_2015_serie_e_investigaciones_21082017.pdf



11

The image shows a woman in a census uniform, including a cap and a vest with 'CENSO NACIONAL' and 'OD' logos, interacting with an elderly woman. The scene is set indoors, possibly in a home. The woman in uniform is holding a clipboard and a pen, and the elderly woman is looking at her. The background is a plain wall with a door handle visible.

Anexos

Anexo 1. Cuestionario de entrevista estructurada para grupo focal

PREGUNTAS ORIENTADORAS CODIFICACIÓN ABIERTA							
Preguntas / Persona	1	2	3	4	5	6	7
1. Identificación de la persona: ¿Cuál es su nombre, edad, ocupación, municipio, departamento? ¿Pertenece a alguna organización o consejo Comunitario?							
2. ¿Cuál es su experiencia participando en los censos del DANE de los años 1993, 2005 y/o 2018, o en la elaboración de autocensos (registros censales propios)							
3. ¿Qué opina sobre los resultados de los últimos censos del DANE, respecto a la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera?							
4. Desde su punto de vista, cómo fue la participación de su comunidad en el/los censos, particularmente en los procesos de contratación y consulta?							
5. En su opinión ¿cuáles serían las causas por las cuales al DANE se le ha dificultado la identificación de la población afrodescendiente en el país?							
6. ¿Qué palabras o conceptos usan las personas para referirse a la población afrodescendiente en su comunidad y en su región?							
(Una vez finalizada la ronda de preguntas se pregunta para clasificar en interna/externa) ¿Esta es una causa interna o externa al DANE?							

Fuente: elaboración propia

Anexo 2. Guía de entrevista focalizada para funcionarios y exfuncionarios del DANE**GUÍA DE ENTREVISTA FOCALIZADA PARA FUNCIONARIOS Y EXFUNCIONARIOS DEL DANE****Nombre del entrevistado:****Entrevistador:****Medio de la entrevista:**

Virtual

Presencial

Fecha:

Lugar:

Pregunta 1

¿Cuál es su profesión, cuál ha sido su experiencia en el DANE y en qué áreas ha trabajado relacionadas con la identificación de poblaciones étnicas, en particular, la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera (afrodescendiente)?

Pregunta 2

Desde su experiencia, ¿Cuáles considera que son los principales desafíos o dificultades, adentro del DANE, en la identificación precisa de la población afrodescendiente en los censos?

Pregunta 3

Desde su experiencia, ¿Cuáles considera que son los principales desafíos o dificultades, externas al DANE, en la identificación precisa de la población afrodescendiente en los censos?

Pregunta 4

Desde su conocimiento y experiencia ¿Qué preguntas se han utilizado históricamente para identificar a la población afrodescendiente en los censos? ¿Qué considera que ha funcionado bien y qué podría mejorarse? ¿Cuál es su opinión sobre el fraseo y categorías de respuesta a la pregunta de autorreconocimiento étnico?

Pregunta 5

Desde el punto de vista de los procesos censales, incluyendo la planeación; logística; entrenamiento y capacitación a encuestadores; campañas de sensibilización; procesos de consulta y concertación; y el operativo de recolección, ¿qué aspectos se presentaron como obstáculos para la correcta captación de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera (afrodescendiente) en las diferentes encuestas o censos realizados por el DANE? -Si es necesario retome cada ítem de esta pregunta durante la conversación con el(la) entrevistado(a)-

Pregunta 6

¿Ha recibido retroalimentaciones de la comunidad afrodescendiente, de organizaciones o de la academia relacionadas con la calidad de los datos recopilados en censos pasados respecto a esta población? ¿Cuáles fueron las principales preocupaciones o sugerencias?

Pregunta 7

¿Qué acciones piensa que se podrían implementar para mejorar la captación de la población perteneciente a grupos étnico- raciales, en especial a la población afrodescendiente?

Pregunta 8

A continuación, le voy a preguntar por cuatro conceptos, dígame por favor, de la manera más amplia posible ¿para usted cuál es su significado?:

- 1) Raza
- 2) Racismo
- 3) Etnia
- 4) Etnicidad

Anexo 3. Guía de entrevista a expertos**GUÍA DE ENTREVISTAS A EXPERTOS****Nombre del entrevistado:****Entrevistador:****Medio de la entrevista:**

Virtual

Presencial

Fecha:

Lugar:

Pregunta 1

¿Cuál es su experiencia en lo que respecta a la identificación de la población afrodescendiente en censos y encuestas?

Pregunta 2

En estudios anteriores, realizados por el DANE y otros investigadores, cuatro factores claves ocasionan los cambios de la "transición demográfica racial". Dado que la sentencia de la Corte Constitucional insta al DANE a estudiar las causas de la disminución de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera en los censos de población, una de las estrategias para cumplir con ese propósito es la interlocución con expertos en esta temática, por lo que queremos conocer su opinión sobre la influencia de cada uno de los aspectos citados en la variación de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en el CNPV 2018. A continuación, se relacionarán los factores identificados:

- 1) El crecimiento natural de los grupos poblacionales
- 2) Los flujos migratorios
- 3) Los cambios en las identidades étnico-raciales
- 4) Las variaciones y las dificultades metodológicas en la captación de las identidades étnico-raciales en las operaciones estadísticas oficiales relacionadas con los procesos de toda investigación estadística.

Pregunta 3

De acuerdo con los hallazgos de los estudios poscensales, se han podido identificar factores que pueden haber influido en la captación de las identidades étnico-raciales en las operaciones estadísticas oficiales relacionadas con los procesos de toda investigación estadística. Desde su experiencia, ¿cuáles de estos se han presentado y de entre ellos cuáles cree que son los más influyentes?:

1. Las campañas de sensibilización dirigidas a funcionarios, censistas, grupos étnico-raciales y a la población en general:

- No fue suficiente la capacitación a encuestadores para realizar la pregunta de autorreconocimiento
- No fueron suficientes las campañas de sensibilización en torno a la importancia de responder a la(s) pregunta(s) para captar a los grupos étnico-raciales

2. La omisión censal en áreas con alta concentración de estos grupos:

- Incumplimiento visita por parte del DANE
- Se agotaron 4 visitas sin personas presentes
- No se encontró informante idóneo
- Negativa de personas a recibir al censista
- Situaciones de orden público
- Situaciones relacionadas con logística (organizativo, recursos, materiales, contratación, imprevistos, etc.)

3. Las personas no se autorreconocen como negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras

- Se perciben mestizas o de acuerdo con una identidad regional
- No se autorreconocen por efecto del racismo
- Desconfían de entregar información al DANE
- Desconocen la relación entre la captación de la etnicidad-racialidad y la implicación en el reconocimiento de derechos diferenciados

Anexo 3. Guía de entrevista a expertos

4. Subregistro o mal registro de preguntas relacionadas con la afiliación étnico-racial

- No se hizo la pregunta de autorreconocimiento
- No se respondió la pregunta de autorreconocimiento
- Los censistas respondían la pregunta de acuerdo con su propia percepción (sin hacer la pregunta)

5. En el proceso de Consulta Previa y concertación, hubo falencias en la garantía de participación activa de organizaciones de base y otra población no organizada en el espacio de interlocución nacional ENCP

6. Dificultades en la comprensión de la pregunta de autorreconocimiento (fraseo) y/o de las categorías de respuesta (indígena; gitano o Rom; raizal; palenquero(a) de San Basilio; negro(a); mulato(a); afrodescendiente, afrocolombiano(a); ningún grupo étnico)

- Uso de preguntas comparables en la serie temporal de censos y encuestas

Pregunta 4

¿Conoce usted alguna otra causa adicional, interna o externa al DANE, que no haya sido tomada en cuenta en las hipótesis de esta investigación? ¿Cuál o cuáles?

Pregunta 5

¿Existen enfoques teóricos o metodológicos recomendados por la comunidad académica para mejorar la identificación de la población afrodescendiente en censos y encuestas?

Pregunta 6

¿Puede proporcionar ejemplos de estrategias exitosas implementadas en otros países para mejorar la captación de la población afrodescendiente en los censos?

Pregunta 7

¿Cómo pueden el DANE u otras entidades públicas que capturan información poblacional desarrollar las campañas de sensibilización sobre la pregunta de autorreconocimiento y a la capacitación de encuestadores y funcionarios censales para mejorar la identificación de la población afrodescendiente?

Pregunta 8

¿Cuáles son sus recomendaciones finales para el DANE u otras entidades públicas que capturan información poblacional interesadas en mejorar la identificación de la población afrodescendiente en los censos y encuestas?

Fuente: elaboración propia

Anexo 4. Caracterización de la población afrodescendiente, a través de indicadores socio demográficos, por edad, sexo y regiones en los censos de 1993, 2005 y 2018.

La caracterización de la población afrodescendiente refleja el análisis cuantitativo de los indicadores demográficos y socioeconómicos de la información censal obtenida en los años 1993, 2005 y 2018. Este proceso comprende aspectos de indicadores cuantitativos, así como los relativos a estructuras demográficas, presentando datos absolutos y relativos sobre la distribución poblacional por sexo y edad, al igual que otros indicadores demográficos como tasas de alfabetización y niveles educativos presentes en la población afrodescendiente caracterizada en los censos de población referidos.

Antes de presentar y analizar los resultados obtenidos, conviene mencionar que en diferentes investigaciones académicas se han realizado caracterizaciones más detalladas que permiten no solo un análisis descriptivo, sino también establecer brechas de desigualdades étnico raciales (que son una de las manifestaciones del racismo estructural en Colombia), por lo que se tomarán como referencia solamente algunas publicaciones que en los últimos años han contribuido en el proceso de profundizar en la caracterización de la población afrodescendiente, al igual que la comparación con otros grupos étnico-raciales y con las personas que no se autorreconocen en ningún grupo étnico-racial.

El primero de ellos es el estudio poscensal publicado por DANE-UNFPA (2022b), titulado Condiciones de vida y pobreza multidimensional de poblaciones indígenas y afrodescendientes en Colombia a partir del CNPV 2018, que hace evidente el racismo estructural por medio de indicadores socioeconómicos específicos. En particular, el estudio muestra brechas étnico-raciales en educación, acceso al mercado laboral, condiciones habitacionales y en mediciones de pobreza unidimensional y multidimensional. Al

respecto señala, “[...] además de que los grupos étnicos enfrentan en mayor proporción la pobreza (en los términos planteados en este documento), su situación es aún más crítica que los pobres de la población no étnica [...]” (p. 34).

De forma análoga, el estudio de Urrea et al. (2021) sobre brechas étnico-raciales en Colombia, analiza desigualdades entre la población blanca-mestiza y la población afrodescendiente. El estudio aborda seis dimensiones: I) sociodemográfica; II) condiciones de vida a través del hábitat residencial; III) educación; IV) mercado laboral; V) salud y mortalidad; y VI) pobreza y desigualdad de ingresos. El estudio evidencia brechas en detrimento de la población afrodescendiente en estas dimensiones, formulando distintas recomendaciones para la promulgación de políticas públicas que permitan superar esas asimetrías.

Hechas estas aclaraciones, se exponen a continuación los indicadores seleccionados para el análisis.

Indicadores demográficos

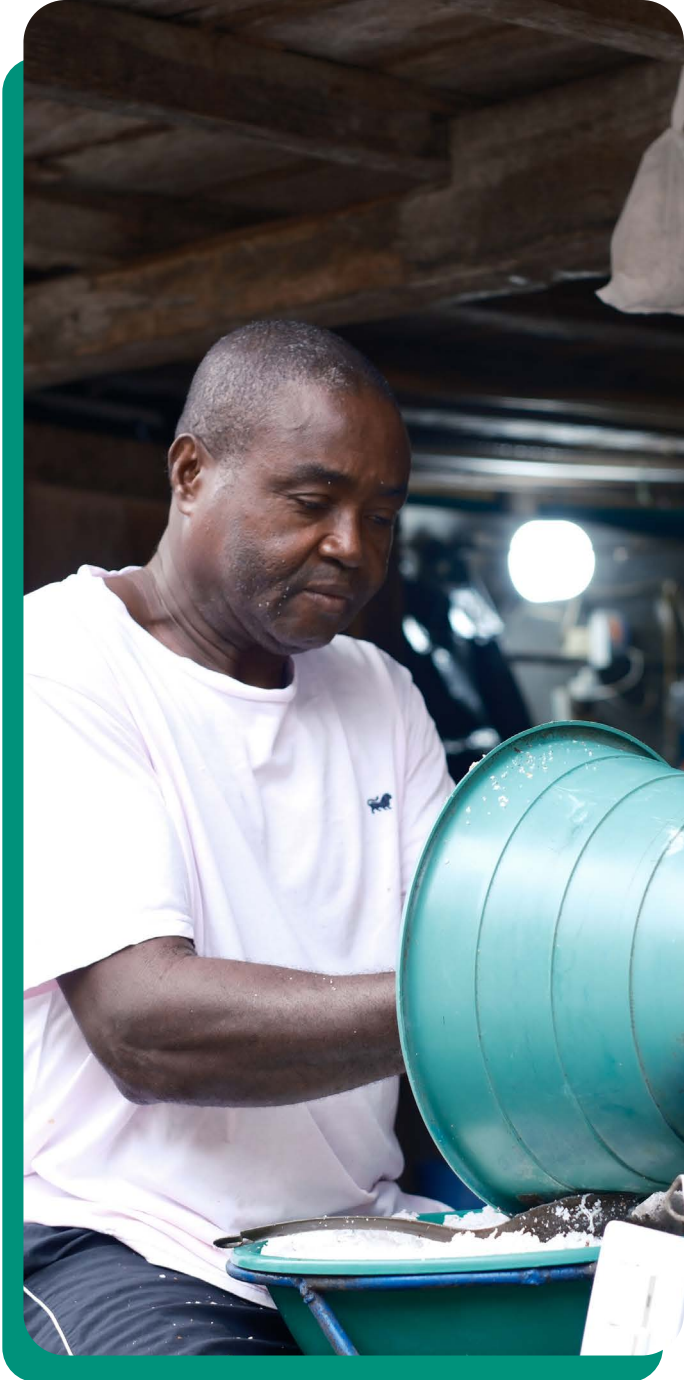
Para el censo de 1993, el DANE estimó la población afrodescendiente en 502.343 personas. Años después, en el Censo General de 2005 dicha población fue de 4.311.757. El aumento en el volumen de la población se explica fundamentalmente por mejoras en la captación de la información, aunque no se debe desconocer la existencia de cambios demográficos significativos que explican el incremento. Sin embargo, en comparación con esta cifra el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018 presentó una disminución poblacional significativa que asciende al 30,8%, registrándose como afrodescendientes 2.982.224 personas. Para explicar esta disminución se ha supuesto que su causa reside, sobre todo, en dificultades en la captación de la información de las personas afrodescendientes.

Frente a lo anterior es importante recordar que la pregunta de autorreconocimiento étnico en el

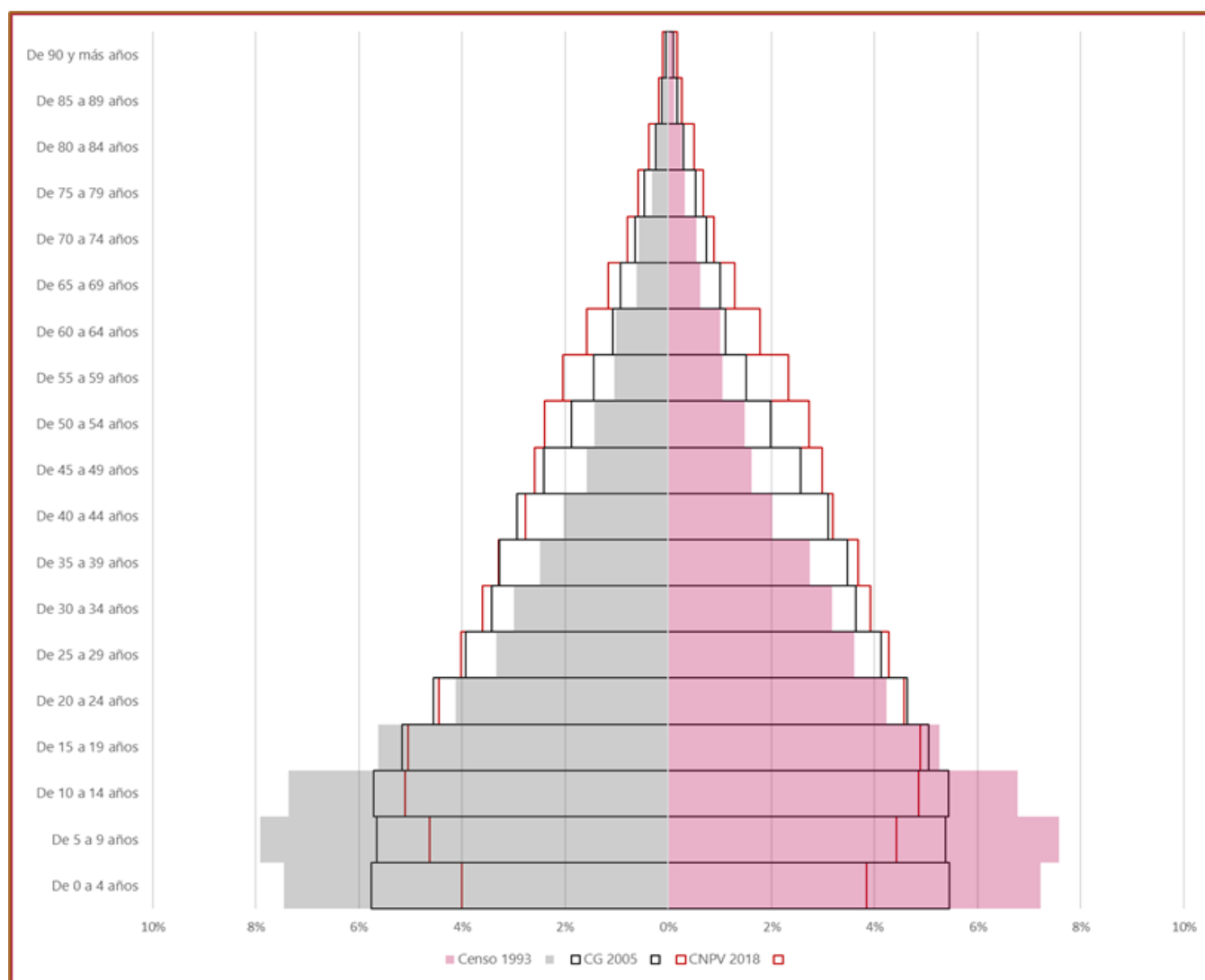
censo de 1993 difiere de los otros censos con los que se realizará la comparación, pues en dicha operación el DANE realizó una codificación para la población afrodescendiente en tres grupos (810 raizal, 820 cimarrón y 830 negro/a), que se modificó para el censo de 2005 donde no solo se preguntó por la pertenencia a un grupo o pueblo, sino que se incluyó el criterio de autorreconocimiento según la cultura o rasgos físicos, y se abrieron tres opciones: 3 Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia; 4 Palenquero de San Basilio; 5 Negro(a), mulato(a), afrocolombiano(a) o afrodescendiente. El censo del 2018 conservó la estructura de la operación de 2005.

Las pirámides poblacionales muestran resultados comunes con la dinámica de la transición demográfica, como lo son la tendencia al envejecimiento de la población representado por bases piramidales cada vez más angostas. Sin embargo, las variaciones intercensales de la población afrodescendiente, debido al alto subregistro en varios grupos etarios, sugieren un efecto atípico del envejecimiento poblacional. De modo que la atipicidad de las variaciones intercensales para la población afrodescendiente no puede explicarse solamente por factores de fecundidad, mortalidad y migración, ya que los descensos observados de contingentes poblacionales son considerables en todas las edades (ver Gráfico 3).

Además, es de resaltar que las poblaciones afrodescendientes identificadas en cada censo son notoriamente diferentes. La población captada en 1993 es una población mucho más rural -porque se buscó captar a la población en Territorios de Comunidades Negras-, por ende, se trata de una población mucho más joven, puesto que la transición demográfica avanza más rápido en los sectores urbanos. La población afrodescendiente captada en 2005 refleja una población más urbana, debido al cambio en la pregunta de autorreconocimiento. Finalmente, la población captada en 2018, en comparación a 2005, es más rural debido a la omisión y subregistro de la pregunta de autorreconocimiento de la población afrodescendiente en las grandes ciudades del país (DANE-UNFPA, 2022a) (ver Gráfico 3).



Gráfica 5. Pirámides por sexo y grupos de edad quinquenales de la población afrodescendiente en los censos de 1993, 2005 y 2018.



Fuente: DANE, Censo de 1993; CG 2005; CNPV 2018

En la Tabla 9 se encuentran algunos indicadores demográficos que son el resultado de la estructura de las poblaciones según los censos 1993, 2005 y 2018, tanto para poblaciones afrodescendientes, como para las personas que no se autorreconocen en ningún grupo étnico-racial.

En el censo de 1993 la población afrodescendiente estuvo representada por un 49,6% de mujeres y un 50,4% de hombres, lo que es atípico porque, en general, las poblaciones tienen una representación mayoritaria de mujeres. Una de las razones que pueden explicar la situación es que en el Censo de 1993 la población que se identificó como afrodescendiente pertenecían en su mayoría a TCCN, que son territorios rurales. Para los censos de 2005 y 2018 la población afrodescendiente presenta una mayor participación de mujeres, pero ligeramente inferior con respecto a las personas que no pertenecen a un grupo étnico (ver Tabla 11).

El envejecimiento demográfico, que corresponde a la relación de personas de sesenta años o más, por cada cien menores de quince años, muestra qué tan envejecidas están las poblaciones, es decir, que entre mayor sea la relación, mayor será el envejecimiento. Para los tres censos se puede observar que existe un menor envejecimiento entre las poblaciones afrodescendientes comparadas con las poblaciones no étnicas, pero que de todas maneras la población afrodescendiente está experimentando una reducción en la participación de los niños, niñas y adolescentes, acompañado de un incremento de las personas mayores (ver Tabla 9).

En cuanto al índice de dependencia demográfica, que expresa la carga que deben asumir las personas que en teoría son activas económicamente, por cada cien personas que en teoría son dependientes, para los tres censos se observa una mayor dependencia económica para las poblaciones afrodescendientes comparadas con las poblaciones no étnicas. Esto se debe básicamente a la mayor proporción de menores de quince años en las poblaciones afrodescendientes. Resulta llamativo encontrar cómo en el año 1993 existía una dependencia de ciento veintiocho dependientes por cada cien personas activas en las poblaciones afrodescendientes, lo que representa una carga muy alta al ser mayor el número de las personas dependientes que las activas económicamente (ver Tabla 11).

Tabla 9. Indicadores demográficos de la población afrodescendiente y de la población que no se reconoce en algún grupo étnico en los censos de 1993, 2005 y 2018

Indicadores demográficos de la población afrodescendiente y de la población que no se reconoce en algún grupo étnico en los censos 1993, 2005 y 2018.						
INDICADORES DEMOGRÁFICOS	CENSO 1993		CG 2005		CNPV 2018	
	AFRO-DESCENDIENTES	NO ÉTNICOS	AFRO-DESCENDIENTES	NO ÉTNICOS	AFRO-DESCENDIENTES	NO ÉTNICOS
Porcentaje de hombres	50,4%	49,2%	49,7%	48,9%	48,8%	48,7%
Porcentaje de mujeres	49,6%	50,8%	50,3%	51,1%	51,2%	51,3%
Relación de masculinidad	101,6	96,8	98,9	95,5	95,2	94,9
Relación de feminidad	98,4	103,3	101,1	104,7	105,1	105,4
Índice demográfico de envejecimiento (+60)	13,2	20,6	22,4	30,5	38,5	54,3
Índice demográfico de dependencia (+60)	128,8	83,2	69,2	64,2	59,3	55,3
Relación niños mujer	64,9	40,3	42,2	34,8	28,6	24,6

Fuente: DANE, Censo 1993; CG 2005; CNPV 2018

La relación de niños por mujer representa la cantidad de niños y niñas menores de cinco años por cada cien mujeres en edad fértil (de 15 a 49 años de edad). Este indicador está estrechamente vinculado con la fecundidad y permite comparar entre diferentes grupos poblacionales, de los que no se tiene una estimación precisa. En los últimos tres censos de población se tiene mayor relación de niños por mujer para la población afrodescendiente comparada con la población no étnica, pero, de nuevo, se observa que esa

correlación cada vez va disminuyendo, lo que indica un descenso de la fecundidad de la población afrodescendiente, al pasar de 65 niños y niñas por cada cien mujeres en edad fértil en el año 1993, a 29 en el año 2018, lo que representa una disminución de dos terceras partes de la fecundidad en menos de 30 años (ver Tabla 9).

De los indicadores demográficos se puede concluir que la población afrodescendiente viene evolucionando en la transición demográfica, con un

rezago en comparación con la población no étnica, pero que tiende a un envejecimiento acompañado de la reducción de la fecundidad. Si bien existe una desaceleración en el crecimiento de la población afrodescendiente en el país, no es tan avanzada como para que se presente una disminución de la población entre los últimos censos, y menos aún en los próximos años.

En relación con la dependencia demográfica, se puede observar la evolución del tamaño de los hogares con al menos una persona que se autorreconoció afrodescendiente en los últimos tres censos (ver Tabla 10). Sobre el análisis del tamaño del hogar en la población afrodescendiente, en 1993 el 43,9% de los hogares con al menos una persona afrodescendiente, tenía entre uno a cuatro personas. En ese mismo sentido, en 2005 este porcentaje fue de 60,1%, y un 77,5% en 2018. Esto indica que se mantiene la trayectoria hacia hogares más pequeños en la población afrodescendiente.

Lo anterior se explica, en parte, por el creciente número de hogares unipersonales o residencias individuales que representan un fenómeno demográfico posterior a la posguerra, y uno de los indicadores más significativos de los cambios sociales asociados a la modernidad contemporánea (Mauritti, 2007; Wall, 1989; Michael, Fuchs y Scott 1980). Pero también se debe a la disminución de la tasa de fecundidad (DANE, 2022). Los hogares unipersonales dentro de la población afrodescendiente representaron el 7,3% en 1993, el 9,4% en 2005 y el 16,0% en 2018.

En cuanto a los hogares con cinco personas, estos representaron el 14,3% en 1993, el 15,5% en 2005 y el 11,8% en 2018. Por último, los hogares con más de cinco personas representaban el 41,8% de los hogares en 1993, el 24,5% en 2005 y el 10,8% en 2018. En resumen, los datos sugieren una tendencia de hogares más pequeños en la población afrodescendiente.

Tabla 10. Evolución del tamaño de los hogares con al menos una persona que se autorreconoció afrodescendiente en los censos de 1993, 2005 y 2018

Evolución del tamaño de los hogares con al menos una persona que se autorreconoció afrodescendiente en los censos de 1993, 2005 y 2018.			
Tamaño de hogar	Censo 1993	CG 2005	CNPV 2018
De 1 a 4 personas	43,9%	60,1%	77,5%
5 personas	14,3%	15,5%	11,8%
Más de 5 personas	41,8%	24,5%	10,8%
Total de hogares	100.544	1.127.580	1.011.331

Fuente: DANE, Censo 1993; CG 2005; CNPV 2018

La demografía es una causa de variación del volumen poblacional, pero no es una causa del descenso en el volumen de la población afrodescendiente entre los censos de 2005 y 2018. Es importante tener en cuenta que variación no es sinónimo de descenso. El descenso de la población afrodescendiente en Colombia no se explica por la demografía. Para el caso particular de las poblaciones afrodescendientes, por ejemplo, aunque la fecundidad ha ido disminuyendo sigue siendo relativamente alta con respecto al resto de la población. La fecundidad es el principal determinante demográfico del cambio del volumen de la población afrodescendiente. La mortalidad sigue siendo más alta con respecto a la población no-étnica, por distintas razones, pero no es el principal factor. La fecundidad sigue siendo el factor demográfico fundamental del cambio poblacional, pero su descenso no explica la disminución del volumen de la población entre 2005 y 2018. Aunque las razones del descenso en el volumen de la población no se explican por el cambio en las dinámicas demográficas, su análisis es fundamental para tener certezas que permitan descartar esas variaciones en el cambio durante el periodo referido.

Indicadores socioeconómicos

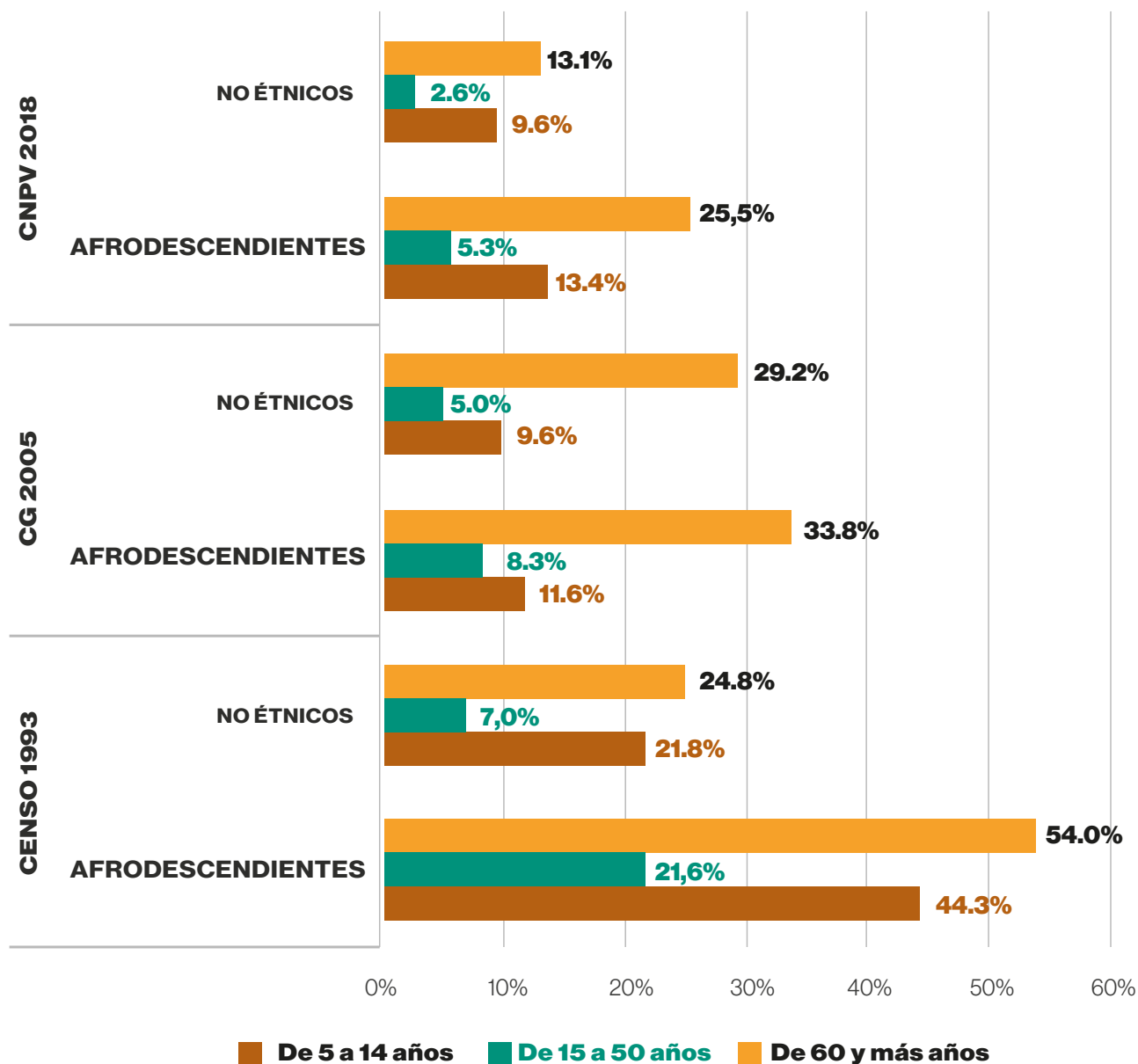
Los resultados sociodemográficos que se presentan a continuación están influenciados, inevitablemente, por los contextos históricos de los últimos tres censos (1993, 2005 y 2018). Como se ha señalado anteriormente, en el caso específico de la población afrodescendiente los resultados del conteo poblacional y sus características han experimentado cambios que están relacionados con diversas causas, tal como se menciona en el estudio poscensal de DANE-UNFPA (2022a).

Inicialmente se presentan las tasas de analfabetismo comparadas para la población afrodescendiente y la población de ningún grupo étnico en los tres últimos censos, inmediatamente, y de forma análoga, se analiza el nivel educativo y el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas-NBI del censo 2018. En el análisis de analfabetismo se incluyó la población entre cinco y catorce años, para identificar brechas que puedan indicar retraso o no ingreso a la educación primaria. En la Gráfica 6 se muestra la evolución del porcentaje de analfabetismo por grupos de edad para la población afrodescendiente y la población no étnica, en los tres últimos censos nacionales.

Al analizar el analfabetismo de la población afrodescendiente con la no étnica en el censo de 1993 se observa claramente que en los tres grupos de edades analizadas, la población afrodescendiente posee por lo menos el doble de analfabetismo que la población no étnica; en el caso del grupo de edad de quince a cincuenta y nueve años la población no étnica presenta un analfabetismo del 7%, mientras que la población afrodescendiente tiene más de tres veces ese valor, con un 21,6% de analfabetismo (ver Gráfica 6).

En los censos del 2005 y del 2018 se observa una reducción del analfabetismo, pero sigue existiendo una brecha significativa en este factor entre la población afrodescendiente y la población no étnica.

Gráfica 6. Tasa de analfabetismo en personas afrodescendientes y de ningún grupo étnico, censos de 1993, 2005 y 2018

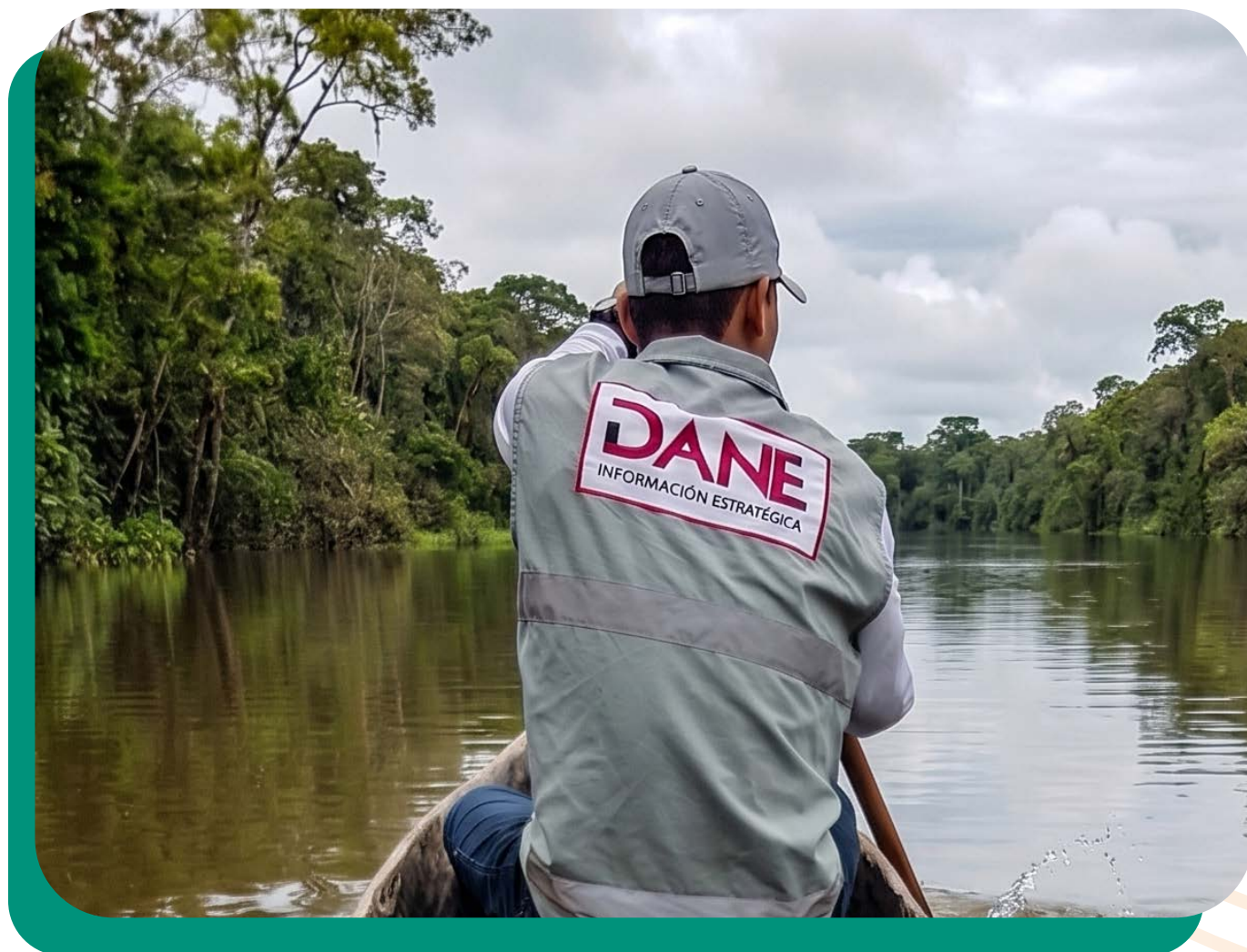


Fuente: DANE, Censo de 1993; CG 2005; CNPV 2018

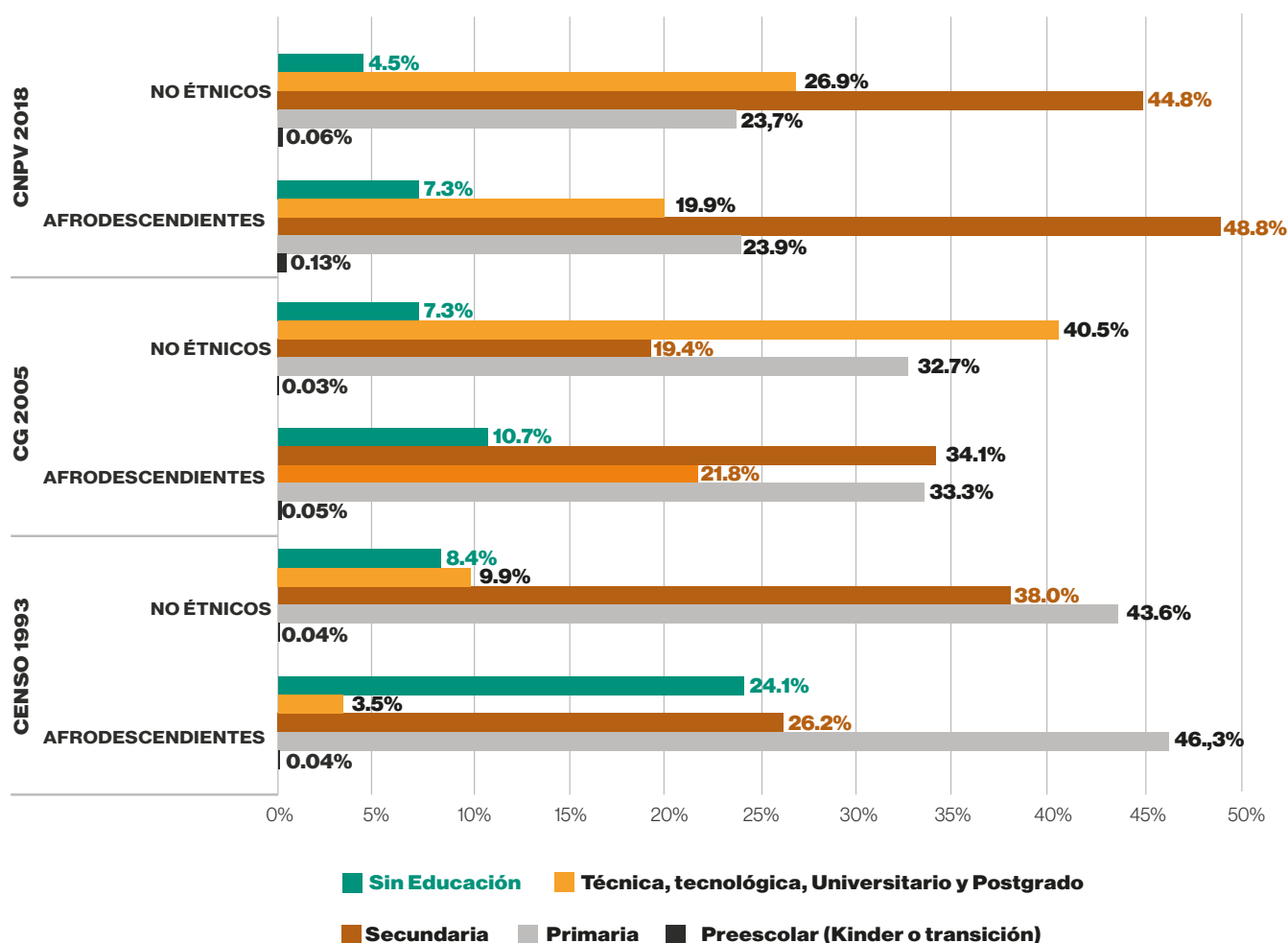
En la Gráfica 7, se presenta el nivel educativo alcanzado por las personas afrodescendientes o sin pertenencia étnica de quince años o más, en los tres últimos censos. En esta misma Gráfica se puede observar que el nivel educativo tanto de la población afrodescendiente como de las personas que se autorreconocen como de ningún grupo étnico viene aumentando el nivel. Para el año 1993 los niveles educativos que predominaban eran la primaria y secundaria, mientras que en el año 2005 tenían más peso la secundaria y niveles de técnica, tecnológica, universitario y postgrado, lo que se acentúa en el año 2018.

Si bien los niveles de escolarización vienen aumentando, es claro que existe una brecha signifi-

cativa entre las comunidades afrodescendientes y las no étnicas que se puede observar en los niveles superiores (técnica, tecnológica, universitario y postgrado), y los que no tienen educación. En el censo de 1993, mientras que el 3,4% de la población afrocolombiana tenía estudios superiores, las poblaciones no étnicas triplicaban este porcentaje con un 9,9%. Mientras que el porcentaje de personas sin educación en poblaciones no étnicas es del 8,4%, los afrodescendientes tienen el 24,1%, casi tres veces más, lo que representa una distancia considerable no solo en el acceso a la educación, sino también en los niveles alcanzados. En los censos realizados en los años 2005 y 2018 las brechas han disminuido considerablemente, pero aún persisten.



Gráfica 7. Porcentaje de personas afrodescendientes y de ningún grupo étnico de quince años y más, por nivel educativo, censos de 1993, 2005 y 2018.



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de 1993; CG 2005; y CNPV 2018.

Finalmente, se aborda el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas-NBI y sus componentes para la población afrodescendiente, y aquella sin ningún grupo étnico, de acuerdo con lo arrojado por el CNPV 2018. El análisis de las Necesidades Básicas Insatisfechas en la población afrodescendiente, de acuerdo con el censo de 2018, revela preocupantes desafíos en términos de calidad de vida y bienestar económico en esta comunidad, además de evidenciar amplias brechas con respecto a la

población sin pertenencia étnica. Un 27,6% de la población afrodescendiente se encontraba en esta situación, comparado con un 11,5% de la población sin ningún grupo étnico. Mientras que el 6,4% de la población afrodescendiente se encontraba en situación de miseria, el porcentaje de población de ningún grupo étnico en la misma situación es de 2,4%.

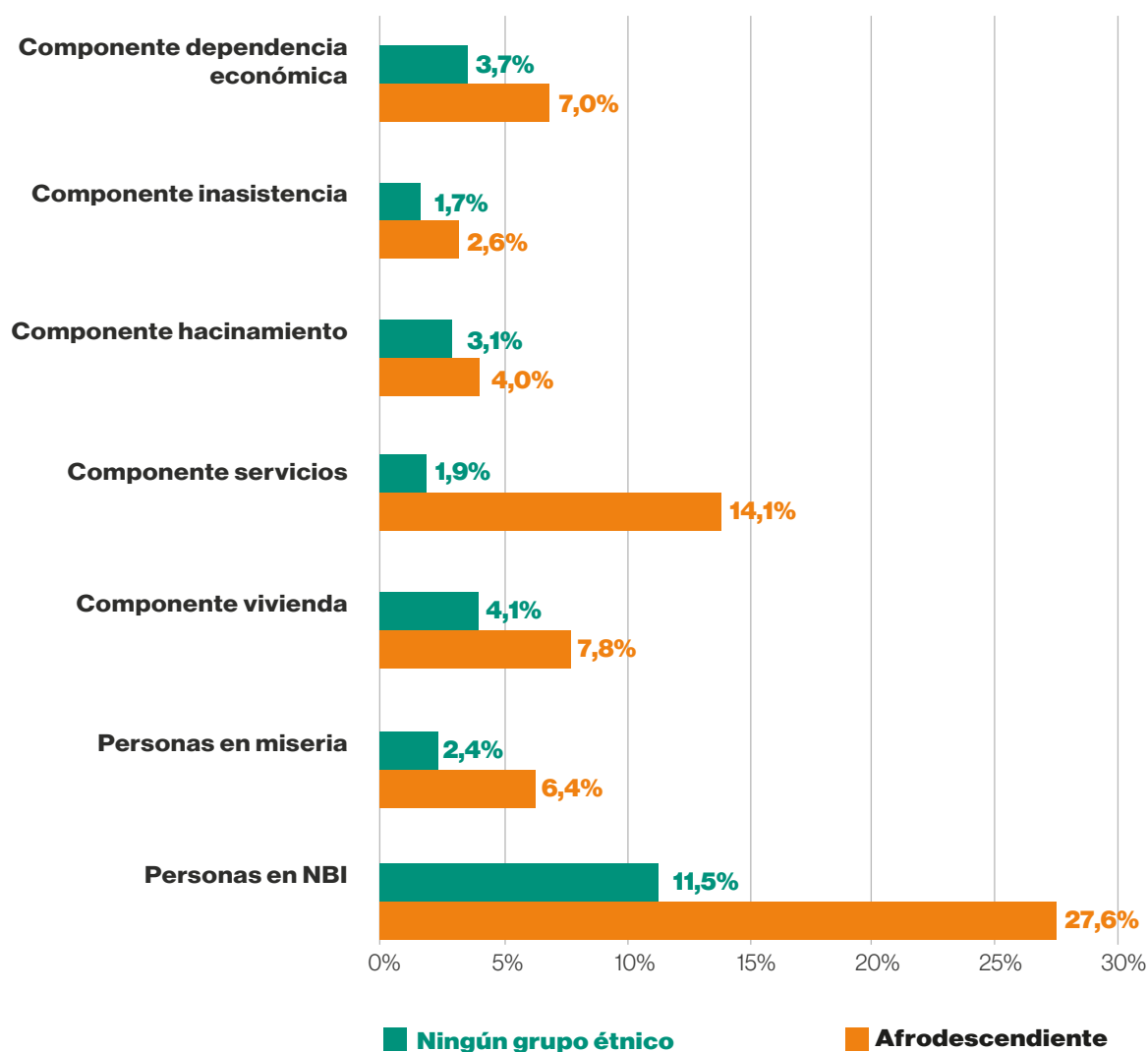
Dentro de las categorías del NBI, se identifica que el 7,8% de la población afrodescendiente en-

frentaba dificultades relacionadas con la vivienda, mientras que solo el 4,1% de la población sin grupo étnico se encuentra en dicho componente. Por su parte, en el componente de servicios se presenta una brecha de 12,2 pp, siendo esta la distancia más amplia entre ambos grupos poblacionales.

La población afrodescendiente también experimenta mayores condiciones de hacinamiento y de inasistencia escolar. De modo que se presentaron

brechas de 0,9 pp tanto en el componente de hacinamiento como en el de asistencia escolar. Por último, la población afrodescendiente presentó una mayor dependencia económica en comparación con la población sin grupo étnico, lo que se refleja en la brecha de 3,3 pp en el componente de dependencia económica. Finalmente, se puede observar que la población afrodescendiente presenta un mayor número de personas con necesidades básicas insatisfechas frente a lo reportado para la población de ningún grupo étnico.

Gráfica 8. Porcentaje de personas afrodescendientes y de ningún grupo étnico, de acuerdo con el índice de NBI y sus componentes, CNPV 2018.



Fuente: DANE, Censo de 1993; CG 2005; CNPV 2018

Esta caracterización permite dar un contexto general del perfil sociodemográfico de las poblaciones afrodescendientes en los últimos censos, que puede ser profundizado con la información obtenida en los diferentes estudios poscensales que se tienen a disposición.

Anexo 5. Resultados de la revisión sistemática de la literatura

El objetivo de la revisión sistemática de literatura es sintetizar la evidencia disponible, mediante la realización de una revisión de aspectos cualitativos de estudios primarios existentes sobre el tema de investigación propuesto. Así, se plantea una forma de presentar la evidencia científica de manera descriptiva y, para limitar los sesgos y errores aleatorios que puedan surgir en dicho ejercicio, se ejecuta una búsqueda exhaustiva de todos los artículos relevantes definiendo de antemano

criterios reproducibles y explícitos de selección (Manterola et al., 2011).

La primera fase se trató de un barrido en la producción documental institucional del DANE indagando por el proceso de (in) visibilización y conceptualización de la población afrodescendiente en los censos de 1993, 2005 y 2018. A partir de esta búsqueda, se seleccionaron y analizaron estudios preliminares, estudios poscensales, actas y memorias de los procesos de consulta y concertación desarrollados en las distintas operaciones estadísticas adelantadas por la entidad, especialmente en los últimos censos. Una vez compilada la documentación institucional, se realizó una segunda fase de búsqueda sistemática y exhaustiva de todos los artículos científicos relevantes en bases de datos y motores de búsqueda especializados, como se presentan en la Tabla 11.

Tabla 11. Criterios de consulta de investigaciones sobre causas de las dificultades de captación de la población afrodescendiente

Criterio	Información consultada
Límites espacio temporales	Estudios publicados entre 1990 y 2023, en América Latina y el Caribe.
Palabras clave (español, inglés y portugués)	Statistic, Estadística, Estatística; Invisibility, Invisibilidad, Invisibilidade; Visibility, Visibilidad, Visibilidade; Ethnicity, Etnicidad, Etnicidade; Race, Raza, Raça; Black population, población negra, população negra; Afrodescendent, Afrodescendiente, Afrodescendente; Demography, Demografía; demografia; Racism, Racismo; Ethnic-racial, Étnico-racial; Minority, Minoría; Census, Censo; Socio-demographyc, Socio-demográfico, Sociodemográfico.
Tipos de búsqueda	Términos exactos y términos relacionados en título y/o abstract y uso de operadores booleanos utilizando los descriptores lógicos "AND"; "OR" con el fin de establecer relaciones lógicas entre los términos de búsqueda.
Motores de búsqueda	Springer Journal, Jstor, Ebsco, Google Scholar, Scielo, Redalyc y Scopus.

Fuente: elaboración propia

La sistematización de la búsqueda primaria se realizó mediante la codificación de los hallazgos en una matriz de revisión de literatura donde se especificó el tipo de documento, los criterios establecidos para la consulta, la base de datos o

el motor de búsqueda utilizado, el título, él/la o los autores, el año de publicación y el enlace o DOI (por sus siglas en inglés Digital Object Identifier), como se muestra en la Tabla 12.

Tabla 12. Matriz de revisión de literatura.

N° de Documento	Tipo de documento	Query	Base de datos o Motor de Búsqueda	Autores	Año de publicación	Enlace o DOI
1	Artículo	Año: 1990-2024 Palabras claves usadas: Statistic, Ethnicity AND invisibility OR visibility	EBSCO	The demographic approach to the quality of official ethnicity data in Serbia – a research proposal El enfoque demográfico de la calidad de los datos oficiales sobre etnicidad en Serbia: una propuesta de investigación.	2023	https://doi.org/10.2298/STNV220416004T
2	Artículo	Año: 1990-2024 Palabras claves usadas: Statistic, Ethnicity AND invisibility OR visibility	EBSCO	A mixed-methods exploration of ethnic identity and self-esteem among mixed-race adolescent girls. Una exploración de métodos mixtos de la identidad étnica y la autoestima entre las	2021	https://doi.org/10.53841/bpspec.2021.38.4.76
3	Artículo	Año: 1990-2024 Geografía: América Latina Palabras claves usadas: Statistic, Ethnicity AND invisibility OR visibility	EBSCO	Afro-Descendants in Chile: From Disappearance to Reappearance. Afrodescendientes en Chile: de la desaparición a la reaparición.	2022	doi: 10.11648/j.ijsts.20221005.13

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados

A partir de la búsqueda primaria, se acopiaron 168 documentos publicados en revistas científicas y que contenían los criterios planteados anteriormente. A continuación, estos fueron clasificados y se excluyeron los artículos que responden a temáticas alejadas del problema de investigación y los subtemas, quedando 94 artículos seleccionados, de los cuáles solo fue posible acceder al texto completo en 50 casos, que se resumen en la Tabla 13.

Tabla 13. Principales temas abordados por los artículos seleccionados

Tipo de documento	Tema	Subtema	Nº de documentos incluidos para revisión
Artículo	1. Dinámica Demográfica	1.1 Crecimiento demográfico	1
Artículo	1. Dinámica Demográfica	1.1 Fecundidad	1
Artículo	1. Dinámica Demográfica	1.2 Mortalidad	2
Artículo	1. Dinámica Demográfica	1.3 Migración	3
Artículo	2. Transiciones identitarias	2.1 Procesos de afirmación identitaria afrodescendiente en América Latina y el Caribe	13
Artículo	2. Transiciones identitarias	2.2 Políticas de Acción Afirmativa	6
Artículo	2. Transiciones identitarias	2.3 El papel de los movimientos sociales negros, panafricanistas y anticoloniales	1
Artículo	3. Metodologías en Censos y Encuestas	3.1 Metodologías en Censos y Encuestas	7
Artículo	3. Metodologías en Censos y Encuestas	3.2 Fraseo y categorías de respuesta de la(s) pregunta(s) para captar a los grupos étnico-raciales.	1
Artículo	3. Metodologías en Censos y Encuestas	3.7 Campañas de sensibilización en torno a la importancia de responder a la(s) pregunta(s) para captar a los grupos étnico-raciales.	1
Artículo	4. (In)visibilidad estadística	4.1 Visibilidad estadística de grupos étnico-raciales	4
Artículo	4. (In)visibilidad estadística	4.2 Invisibilidad estadística de grupos étnico-raciales	9
Artículo	5. Otros	5.1 Otros factores asociados	1
Total artículos			50

Fuente: elaboración propia

Anexo 8. Memorias seminario

Oportunidades y retos en la captación de la población afrodescendiente en operaciones censales.

9 de Julio de 2025.

El seminario tuvo como fruto un conjunto de reflexiones esclarecedoras sobre la forma en la que se pueden abordar y superar progresivamente los obstáculos evidenciados en la captación de la población afrodescendiente en los censos nacionales. Particularmente, las compresiones estuvieron enfocadas en 3 grandes dimensiones:

- La construcción de los proyectos de estado-nación, el rol de las poblaciones afrodescendientes y la configuración de las identidades nacionales.
- ¿Quién define las categorías para el autorreconocimiento étnico-racial? Una reflexión sobre la naturaleza cambiante de las categorías sociales y el rezago de los estados para identificarlas.

- El diálogo entre las oficinas estadísticas y la sociedad civil afrodescendiente organizada y no organizada: el tránsito de la expectativa de los datos perfectos hacia la apuesta por los datos que transmiten confianza.

El espacio se dividió en cuatro momentos:

1. Introducción.
2. Panel 1: Perspectivas académicas sobre la visibilidad estadística afrodescendiente en las operaciones censales.
3. Panel 2: De la Exclusión a la Incidencia: Lecciones y Agendas para la Visibilización de la Población Afrodescendiente en los Censos de Población.
4. Reflexiones finales a cargo de la subdirectora del DANE, Andrea Ramírez Pisco, y la directora de ILEX Acción Jurídica, Dayana Blanco Acendra.



En la siguiente tabla se pueden encontrar las y los participantes de cada momento del seminario.

Introducción y Bienvenida

- **Martha Lucía Rubio Mendoza**, Representante Auxiliar Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Colombia

Contexto

- **Rosa Carlina García Anaya**, Delegada de la Procuraduría General de la Nación
- **Consuelo Hurtado Minotta**, Participante Grupo Focal Quibdó

PANEL 1: “Perspectivas académicas sobre retos para la visibilización estadística de la población afrodescendiente en operaciones censales”

- **Marcelo Paixão**, profesor asociado en la Universidad de Texas en Austin.
- **Carlos Viáfara**, profesor asociado Universidad del Valle.

Modera: Glenda Palacios Quejada, Asociación Colombiana de Economistas Negras

PANEL 2: “De la exclusión a la Incidencia: lecciones y agendas para la visibilización de la población afrodescendiente en operaciones censales”

- **Juan Camilo Cárdenas**, profesor titular Universidad de los Andes CODS
- **Marta de Oliveira Antunes**, Coordinadora del Grupo de Trabajo sobre Pueblos y Comunidades Tradicionales, de la Dirección de Encuestas (DPE) del IBGE
- **Bladimir Carabalí**, Consultor Senior para procesos de visibilidad estadística de población étnica, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

Modera: Francisco Forero, profesional de la Dirección de Censos y Demografía, DANE

Reflexiones Finales

- **Andrea Ramírez Pisco**, Subdirectora del DANE
- **Dayana Blanco Acendra**, Directora General Corporación Ilex Acción Jurídica

La apertura estuvo a cargo de **Martha Lucía Rubio**, representante del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Durante su intervención, reafirmó el compromiso de esta agencia con el fortalecimiento de las capacidades estadísticas del país, particularmente en el marco del Plan Estadístico Nacional. En este sentido, reconoció la importancia de avanzar hacia operaciones censales más inclusivas y representativas de la diversidad étnica, con énfasis en la población afrodescendiente.

Asimismo, destacó el trabajo articulado entre el equipo técnico del DANE, las organizaciones accionantes y la Procuraduría General de la Nación, reconociendo sus aportes sustanciales en la búsqueda de mejoras estructurales para la visibilidad estadística de los pueblos étnicos en Colombia.

Posteriormente, dando paso a la exposición del contexto general del seminario, se concedió el uso de la palabra a la señora **Rosa Carlina**, Procuradora Delegada para Asuntos Étnicos, quien expresó la satisfacción que ha representado para la Procuraduría General de la Nación el acompañamiento a este proceso, valorando el esfuerzo colectivo orientado a fortalecer la inclusión étnico-racial en las operaciones estadísticas del país.

La Procuradora subrayó este como un tema de especial atención para la entidad, ya que las estadísticas oficiales, particularmente las derivadas de operaciones censales tienen una incidencia directa en la asignación de recursos en los territorios. En este sentido, enfatizó la necesidad de que las instituciones del Estado asuman su responsabilidad en garantizar que dichos recursos se distribuyan con equidad, respetando los principios de participación y justicia distributiva. El objetivo final, señala, debe ser la reducción efectiva de las desigualdades históricas que afectan a los pueblos étnicos en Colombia.

En su intervención, la funcionaria invitó a reflexionar sobre las implicaciones que tienen las decisiones tomadas por los funcionarios públicos sobre las poblaciones que están a la base de la desigualdad

y la violencia estructural. Señala que incluso las omisiones valoradas como mínimas pueden tener consecuencias significativas, especialmente en contextos donde las brechas sociales y económicas se reproducen con facilidad. “Cada acción que se deja de hacer tiene implicaciones concretas”, puntualiza.

En relación con el enfoque diferencial, destacó que este debe ser comprendido y aplicado de manera estructural y no simplemente en términos retóricos. Subrayó que para que una política pública orientada a los pueblos étnicos sea efectiva, debe estar respaldada por un enfoque formal y riguroso que garantice resultados tangibles y sostenibles. En ese marco, expresó su agradecimiento a las organizaciones accionantes y al DANE por su trabajo conjunto en este proceso.

Finalmente, dirigió un mensaje específico al DANE, indicando la urgencia de realizar ajustes en las cifras actualmente disponibles, dado que, según expresó, no reflejan adecuadamente la realidad de la población afrodescendiente. Resaltó que “poner las cifras al día” no es un simple acto administrativo, sino un paso crucial hacia la justicia estadística. Añadió que el Censo Nacional de 2030 representa una oportunidad histórica para corregir estas deficiencias y avanzar hacia una representación más precisa e inclusiva.

Continuando con el uso de la palabra, la señora **Consuelo Hurtado Minota**, representante del Grupo Focal del Chocó, inició su intervención con un saludo ancestral de paz y bien dirigido a todas las personas presentes.

La señora Hurtado destacó que su participación como integrante del Grupo Focal le ha permitido aportar a la construcción de nuevas lecturas sobre los factores que históricamente han afectado la calidad de la información estadística sobre la población afrodescendiente, no solo en 2018, sino también en los censos de 1993 y 2005. En particular, resaltó el trabajo realizado en torno al concepto de autorreconocimiento étnico de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y la importancia de fortalecer su abordaje para garantizar una medición adecuada y efectiva en futuros procesos censales.

Además, subrayó la necesidad de incorporar nuevos enfoques conceptuales y metodológicos para analizar la variable étnica con mayor profundidad, considerando tanto los contextos rurales como urbanos, así como las intersecciones sociales que inciden en la identificación y captación de la población afrodescendiente.

Finalmente, hizo un reconocimiento al compromiso del DANE en el cumplimiento de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional, destacando su esfuerzo por promover una participación permanente de los diversos actores involucrados: organizaciones accionantes, grupos focales, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior, el UNFPA, y universidades como la de Cartagena y la ICESI. Subrayó que esta articulación ha sido clave en la revisión y análisis de las quince causas que explican la variación en la captación de la población afrodescendiente, basadas en evidencias cualitativas, documentales y cuantitativas.

Panel 1: Perspectivas académicas sobre la visibilidad estadística afrodescendiente en las operaciones censales

Integrantes:

- **Moderadora: Glenda Palacios**
- **Carlos Viáfara**
- **Marcelo Paixão**

Glenda Palacios, economista y accionante representante de la Asociación Colombiana de Economistas Negra, inició su moderación agradeciendo a las demás organizaciones accionantes por entender la importancia de la invisibilidad estadística y abordarla, no solo como una barrera en el acceso a derechos, sino también como un problema que atañe aspectos técnicos y metodológicos que deben ser considerados.

Posteriormente, la moderadora expuso a los participantes las siguientes dos preguntas de apertura al panel.

1. ¿Cuáles consideran que son los principales desafíos y oportunidades en la visibilidad

estadística de las poblaciones afrodescendientes, y cómo puede esa información incidir en procesos de toma de decisiones que respondan a sus realidades y necesidades?

El profesor **Carlos Viáfara** inició su intervención agradeciendo la oportunidad de participar en el seminario, destacando la importancia del espacio para reflexionar sobre los desafíos estructurales que enfrentan los grupos históricamente discriminados en las operaciones estadísticas.

Planteó que, en el contexto de un censo nacional, existen dos desafíos fundamentales que cobran especial relevancia cuando se trata de poblaciones minoritizadas o tradicionalmente excluidas:

1. Cobertura total: que todas las personas residentes en el país sean efectivamente encuestadas, sin omisiones territoriales ni poblacionales. Para ello, se requiere una logística sólida y una planificación territorial sensible a las particularidades culturales y geográficas.

2. Uniformidad en la captación de la información: que los datos recolectados sean consistentes y comparables, lo cual exige una correcta aplicación del formulario censal por parte de los y las encuestadoras. En este sentido, Viáfara subrayó la necesidad de garantizar la validez interna y externa de los datos, entendida como la capacidad del instrumento para medir con precisión lo que se propone, y para reflejar de forma adecuada la diversidad social del país.

El ponente resaltó que la información generada por el censo es de carácter oficial y tiene un valor esencial para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Por tanto, aseguró que una mala ejecución del censo o la ausencia de mecanismos adecuados de captación de información puede tener consecuencias directas sobre el reconocimiento, la inclusión y la asignación de recursos para los grupos étnicos y otras poblaciones en situación de vulnerabilidad. Concluyó reiterando que, más allá de los aspectos técnicos, el censo es una herramienta política en

tanto define quiénes cuentan, cómo son contados y qué tipo de representación y derechos se derivan de esos datos.

Por su parte, el profesor **Marcelo Paixão** inició su intervención abordando la compleja relación entre la construcción de los proyectos de estado-nación y las identidades étnicas. Destacó que, además de ser una discusión teórica, es, sobre todo, una discusión política; construir las categorías que definen una ciudadanía como “normal” y otra como “étnica” marca la forma en que se entiende un proyecto de nación y en cómo se derivan lógicamente otras identidades que son poco discutidas y estudiadas, las identidades hegemónicas, las identidades blancas. Según señaló, estas fronteras no son solo técnicas, sino también sociológicas y políticas. En ese sentido, llamó la atención sobre las limitaciones de los instrumentos censales en Colombia, los cuales, a diferencia de otros países de América Latina como Brasil y Honduras, formulan preguntas étnicas únicamente a las personas que se advierten como parte de un grupo étnico reconocido (por ejemplo, pueblos indígenas o afrodescendientes). Esto excluye de las categorías censales a personas que se identifican como blancas o mestizas, generando vacíos en la comprensión de la estructura étnico-racial y de discriminación del país.

En su análisis comparativo, **Paixão** destacó el caso brasileño como un ejemplo relevante. Allí, la población afrodescendiente, que en décadas pasadas representaba alrededor del 45% de la población total, ha experimentado un incremento significativo en su visibilidad estadística y política. Este cambio, explicó, se debe en gran parte a la implementación de políticas de acción afirmativa, tales como cuotas de acceso a la educación superior y medidas de protección laboral para trabajadoras domésticas. Estas políticas no solo fomentaron el reconocimiento identitario, sino también una transformación cultural en la manera en que la sociedad percibe y utiliza las categorías étnico-raciales: categorías que otrora tenían una carga de estigmatización fueron resignificadas y aceptadas como legítimas para referirse a la población afrodescendiente, evitando la creación ar-

tificial de categorías nuevas que no sean usadas por la ciudadanía.

Paixão enfatizó que la producción de datos no puede estar desvinculada de las políticas públicas. Si bien es importante crear y perfeccionar las categorías censales, también lo es garantizar que la población las conozca, las entienda y se sienta interpelada por ellas. Subraya que esta pedagogía censal es fundamental para lograr un uso efectivo de las categorías, que trascienda su mera formulación técnica.

Asimismo, aclaró que este proceso no debe centrarse únicamente en los grupos históricamente discriminados, sino también en los históricamente privilegiados. Comprender cómo todos los grupos sociales se posicionan frente a las categorías étnicas permite una lectura más completa de las dinámicas sociales y estructurales. Por ello, insistió en que la producción estadística debe ir estrechamente ligada a las políticas públicas, pues ambas se retroalimentan y permiten avanzar hacia una sociedad más equitativa y consciente de su diversidad.

2. ¿Cómo considera usted que se puede **potenciar la participación de las organizaciones y liderazgos comunitarios** alternativos de las poblaciones afrodescendientes, es decir, todos aquellos que no están cobijados en los órganos de representación oficial?, ¿cuáles son los **desafíos políticos de ampliar la participación** hacia organizaciones y movimientos que no han tenido una interlocución permanente con las instituciones del Estado en su país?

El profesor **Carlos Viáfara** retomó la palabra para reflexionar sobre la experiencia colombiana en relación con el papel de las organizaciones sociales en las operaciones censales. Señaló que Colombia cuenta con valiosos antecedentes que demuestran cómo las organizaciones de base pueden incidir de manera positiva en la construcción de procesos estadísticos más incluyentes y representativos.

En primer lugar, subrayó la importancia de reconocer y sistematizar estas experiencias. En particular, destacó el papel de las organizaciones que participaron activamente en el Censo de 2005 cuyas acciones contribuyeron a una mayor visibilidad de la población afrodescendiente. Considera que el DANE debe realizar un mapeo actualizado de estas organizaciones, tanto comunitarias como académicas y políticas, que han trabajado históricamente por el reconocimiento estadístico de los grupos étnicos, con el fin de fortalecer su articulación en futuras operaciones. En segundo lugar, hizo énfasis en la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas y administrativas, tanto al interior del DANE como en las propias comunidades. Resaltó el trabajo desarrollado entre el DANE y los pueblos indígenas como un ejemplo exitoso de fortalecimiento institucional, que permitió, entre otros resultados, la jerarquización y reconocimiento de las estructuras organizativas indígenas dentro del proceso censal. Considera que este tipo de estrategia debe replicarse con las comunidades afrodescendientes, asegurando que sus particularidades culturales y organizativas también sean incorporadas de forma estructural.

En cuanto a los desafíos políticos, Viáfara hace un llamado a revisar críticamente la cultura burocrática estatal, la cual, en su opinión, sigue reproduciendo dinámicas de discriminación estructural que afectan especialmente a la población afrodescendiente, que todavía desconfía, con sobradas razones, de las instituciones. Observa que muchas personas afrodescendientes no están vinculadas a organizaciones sociales o liderazgos visibles, lo que genera barreras de acceso a la participación y representación en espacios de decisión.

Asimismo, advirtió que la fragmentación del movimiento social afrocolombiano ha sido un obstáculo para la construcción de consensos. Señala que esta situación fue evidente durante el proceso del Censo 2018, en el cual se produjo una ruptura con el Espacio Nacional de Consulta Previa (ENCP), lo que debilitó la capacidad de interlocución unificada ante las autoridades.

Finalmente, subrayó la necesidad de garantizar la igualdad en la asignación de recursos, evitando que existan disparidades entre los distintos grupos étnicos. En ese sentido, propuso que la estrategia que el DANE ha desarrollado con los pueblos indígenas en términos de acompañamiento técnico, interlocución institucional y participación diferenciada también sea adoptada con la población afrodescendiente, como parte de un compromiso real con la equidad étnica y el cumplimiento de los estándares constitucionales en materia de inclusión.

Por su parte, el profesor **Paixão** retomó su intervención a partir de la experiencia brasileña, señalando que en Brasil se ha consolidado el uso de la categoría “afrodescendiente” como parte central de las políticas de acción afirmativa. Esta categoría ha sido utilizada junto con otras como “preto”, y durante un tiempo se consideró innecesario modificarla. No obstante, advierte que su significado ha ido transformándose progresivamente con el tiempo, reflejando cambios en las formas de autopercepción y en los debates sociales sobre raza y etnicidad.

En ese sentido, **Paixão** subrayó que las categorías étnico-raciales no son fijas ni neutras, sino construcciones sociales dinámicas que se redefinen en función de contextos históricos, políticos y culturales. Estas categorías, indicó, están intrínsecamente vinculadas a las trayectorias de vida de las personas y a las relaciones de poder que se construyen a lo largo del tiempo. Por tanto, su comprensión requiere un enfoque profundo que considere no solo su forma técnica, sino también su dimensión simbólica y política.

Aseguró que no es posible entender adecuadamente una categoría sin tener en cuenta su relación con otras categorías existentes. Esta interdependencia impide analizar cada grupo de manera aislada, pues las identidades se construyen también en contraposición y en diálogo con otras.

Paixão planteó que, si existe un consenso social y político en torno a una determinada categoría, esta

debe mantenerse para garantizar continuidad y coherencia en los procesos de medición y formulación de políticas. Sin embargo, si dicho consenso no se ha consolidado o ha empezado a erosionarse, las categorías deben ser ajustadas de manera participativa y reflexiva, asegurando que reflejen de forma más precisa las realidades identitarias y las demandas sociales contemporáneas.

Finalmente, se refirió a la importancia de hacer una pedagogía sobre el análisis, construcción y uso de indicadores sociales. Planteó la pregunta por cuántas personas cree la audiencia que saben manejar los datos que se producen. Una vez generadas las estadísticas, estas tienen que seguir hablando y no pueden hacerlo sin la participación de las organizaciones, señaló.

La moderadora cerró esta primera parte y dio paso a las preguntas específicas para cada panelista.

Para Marcelo Paixão:

¿Cuáles son los desafíos que ha tenido que enfrentar el movimiento afrobrasileño en las discusiones sobre la visibilidad estadística? ¿Cómo fue el proceso en perspectiva histórica? ¿Cuáles fueron los debates principales, los conceptos en tensión y los desafíos técnicos?

Paixão complementó su intervención subrayando que los procesos de construcción y uso de datos estadísticos son procesos sociales en constante movimiento, y que deben mantenerse de forma continua, adaptándose a las transformaciones de la sociedad.

Afirma que la confianza de la población en los datos es fundamental, ya que estos no solo describen realidades, sino que también expresan las brechas y desigualdades existentes. En ese sentido, reconoce que los datos recolectados décadas atrás, por ejemplo, hace 30 años, no eran perfectos, pero aclara que su utilidad no radica en la perfección técnica, sino en su capacidad para abrir discusiones, visibilizar desigualdades y orientar políticas públicas y de allí la necesidad de que generen confianza.

En contextos de duda sobre los procedimientos más adecuados, Marcelo propuso que una manera legítima de superarlas es a través de la implementación de muestras, encuestas y otros instrumentos complementarios, los cuales permiten avanzar en la elaboración progresiva de información confiable. Estos mecanismos deben entenderse como parte natural del desarrollo estadístico, no como medidas excepcionales.

Asimismo, insistió en la importancia de que la población conozca y comprenda las categorías censales, ya que, sin esa apropiación colectiva, su uso pierde efectividad. En particular, señaló que es necesario identificar a los grupos más aislados geográfica y socialmente dentro del territorio nacional. Hizo énfasis en el caso de Brasil, donde una parte significativa de la población afrodescendiente reside en zonas periféricas o de difícil acceso, lo que plantea un doble reto: visibilizar su existencia estadística y lograr que comprendan y se reconozcan dentro de las categorías censales disponibles.

Concluyó remarcando que el conocimiento público de estas categorías no debe ser visto como un ejercicio exclusivamente técnico, sino como una herramienta de empoderamiento social que contribuye a mejorar el diálogo entre Estado y ciudadanía, especialmente en contextos marcados por la exclusión y la desigualdad.

Para Carlos Viáfara:

- Teniendo en cuenta que la invisibilidad estadística es solamente una de las formas de exclusión que las poblaciones afrodescendientes han padecido a lo largo de la historia, ¿cómo analiza usted el efecto que tuvieron los resultados del último censo, CNPV 2018, en las organizaciones afrocolombianas? ¿Cómo puede aportar la visibilidad estadística a la superación de las desigualdades étnico-raciales en Colombia?

Carlos Viáfara destacó que los resultados del Censo Nacional de 2018 refuerzan la importancia estratégica que tiene la visibilidad estadística de los pueblos afrodescendientes. Subraya que este

fue un desafío especialmente complejo, que implicó enormes esfuerzos por parte de las organizaciones afrocolombianas, las cuales han luchado históricamente por asegurar una representación adecuada en las cifras oficiales del país.

Viáfara insistió en que la lucha por el reconocimiento estadístico no es únicamente una demanda simbólica, sino una condición fundamental para el acceso equitativo a los derechos, la asignación de recursos públicos y la formulación de políticas pertinentes para los grupos históricamente excluidos. En este sentido, hizo un llamado a seguir fortaleciendo la articulación entre las organizaciones sociales, las instituciones del Estado y los espacios de concertación interétnica, de cara al próximo Censo Nacional de 2030.

Una de las ideas transversales más destacadas en el seminario fue la relevancia de la visibilidad estadística como herramienta fundamental para diagnosticar y transformar las desigualdades estructurales que afectan a la población afrodescendiente. **Carlos Viáfara** enfatizó que los datos censales permiten trazar una radiografía de las brechas sociales y económicas, y que, en particular, visibilizan una geografía racializada del país: territorios históricamente marginados donde se concentra buena parte de la población afrodescendiente y donde persisten condiciones de pobreza, exclusión y desigual acceso a bienes públicos.

Esta información no solo refleja las desigualdades existentes, sino que es esencial para la adecuada focalización de las políticas públicas y la asignación de recursos, contribuyendo a una gestión estatal más equitativa y efectiva.

En el plano comparado, se aludió frecuentemente a los casos de Brasil y Colombia como países que han promovido políticas de acción afirmativa. Sin embargo, se puntualizó que, a diferencia de Brasil, donde estas políticas han tenido una implementación sostenida y resultados medibles, en Colombia su impacto ha sido mínimo y, en muchos casos, simbólico. En este sentido, se afirmó que la visibilidad estadística influye directamente en la posibilidad de avanzar en acciones

afirmativas, pues sin datos claros y legitimados, es difícil justificar, diseñar y monitorear políticas diferenciadas que respondan a las necesidades reales de las poblaciones étnicas.

La moderadora Glenda cerró este primer panel resaltando que, a lo largo de este, se discutió ampliamente la importancia del autorreconocimiento como base para las categorías étnicas en los censos. Sin embargo, advierte que no basta con el reconocimiento identitario; es necesario que los datos y las estadísticas respalden y profundicen la comprensión de esas categorías, de modo que puedan ser utilizadas con rigor y legitimidad en la formulación de políticas públicas.

Desde su perspectiva, el debate sobre las acciones afirmativas requiere un análisis más amplio y multidimensional, en el que no solo se discuta la existencia o no de las medidas, sino también las condiciones institucionales necesarias para que dichas acciones sean efectivas. En este sentido, Glenda planteó que uno de los retos fundamentales es garantizar la calidad, disponibilidad y transparencia de la información que gestionan las entidades del Estado, de modo que sirva como insumo técnico y político para la toma de decisiones con enfoque diferencial.

En cuanto a los desafíos específicos para el DANE, subrayó que las categorías censales deben entenderse no solo en términos étnicos, sino también territoriales. Es decir, que el enfoque estadístico debe incorporar variables que permitan identificar con precisión las condiciones de vida de la población afrodescendiente en relación con el territorio que habita, ya sea urbano, rural, periférico o de difícil acceso, pues estas condiciones tienen un peso determinante en la configuración de las desigualdades.

Concluyó destacando que avanzar en este tipo de discusiones implica no solo mejorar los instrumentos de medición, sino también abrir debates intersectoriales y participativos que fortalezcan las capacidades institucionales y comunitarias para interpretar y usar la información de manera estratégica.

Panel 2: De la Exclusión a la Incidencia: Lecciones y Agendas para la Visibilización de la Población Afrodescendiente en los Censos de Población

Integrantes:

- **Moderador: Francisco Forero**
- **Juan Camilo Cárdenas**
- **Marta de Oliveira**
- **Bladimir Carabalí**

Francisco Forero inició la moderación del segundo panel señalando que su objetivo se centraría en recoger lo expuesto en el panel 1 y ofrecer una mirada hacia adelante. Especialmente, propuso orientar la conversación hacia los aspectos que el DANE debería mejorar en mediciones futuras.

A diferencia del primer panel, el segundo se orientó desde el inicio con preguntas específicas para cada integrante, iniciando con Marta de Oliveira.

Preguntas para Marta de Oliveira:

- ¿Cómo es la experiencia del IBGE en el proceso de mejorar la visibilidad estadística de la población afrobrasileña?
- ¿Cuáles son los principales desafíos técnicos, teniendo en cuenta la magnitud de la población y del territorio?
- ¿Cuáles son los canales de participación para establecer diálogos y llegar a acuerdos con las organizaciones y liderazgos de la población?

Marta inició su intervención destacando la necesidad de hablar abiertamente sobre el racismo institucional en los procesos censales. Señaló que el censo es una operación estatal, por lo cual existe una relación estructural entre quién lo realiza y quién lo responde, lo que implica dimensiones de poder, confianza y representación. Este vínculo influye directamente en la calidad y legitimidad de los datos recolectados.

Desde la experiencia brasileña, Marta de Oliveira explicó que existe una estabilidad categorial en términos de color desde 1982, con el uso de categorías como branco (blanco), pardo, preto, amarelo (amarillo) e indígena. No obstante, aclara que la forma en que las personas se reconocen está

profundamente influenciada por su ancestralidad y los criterios de pertenencia étnica, los cuales no siempre coinciden con las categorías impuestas desde el Estado.

Relató que el gran punto de inflexión se dio en el año 2006, cuando el censo comenzó a aplicar la pregunta sobre raza o color a toda la población, no solo a quienes se autodefinían como parte de un grupo étnico. Este cambio permitió captar una mayor diversidad y complejidad identitaria, aunque también presentó importantes retos técnicos.

Marta de Oliveira subrayó que Brasil enfrenta un desafío particular, dado que dos de sus principales categorías étnico-raciales blanco y pardo concentran más del 80 % de la población. Ante ello, se han realizado investigaciones cualitativas sobre cómo la población comprende estas categorías, con el fin de afinar su significado y reducir errores de clasificación.

Continuó comentando que para el Censo 2022 se introdujeron ajustes en la estructura de diferenciación étnico-racial. Como resultado, se observó un crecimiento del 6,5 % en la población general y un aumento del 12 % en la población identificada como parda, atribuible en parte a una mejor comprensión de la categoría “amarillo”. Marta de Oliveira explicó que algunas personas afrodescendientes con tonos de piel más claros anteriormente se registraban como amarelo, pero, tras procesos de sensibilización y clarificación conceptual, se reconocieron en la categoría pardo. Este proceso dejó claro que las personas no podían ser inducidas ni condicionadas a cambiar su autodefinición étnico-racial. Señaló, además, que estos cambios no correspondieron a un crecimiento demográfico, sino a un proceso de mejora en la captación de las identidades.

Otro dato relevante fue el notable crecimiento de la población indígena, lo que también reflejó una mejora en la comprensión y aplicación de las categorías. Para este grupo, el censo incluyó dos preguntas específicas, reconociendo la complejidad de su identificación étnica y territorial. En cuanto a los retos logísticos, Marta de Oliveira mencionó el desafío de llegar a los territorios más

alejados del país, para lo cual se establecieron enlaces territoriales que sirvieron como puente con las comunidades. En paralelo, se desarrolló una intensa estrategia de información y sensibilización, orientada a que las personas comprendieran el significado de cada categoría, especialmente la de amarelo.

Uno de los pilares del proceso fue la promoción de la autoidentificación, garantizando que la persona directamente involucrada respondiera las preguntas sobre su pertenencia étnico-racial, y no un tercero. Para asegurar esto, se trabajó intensamente tanto en la formación del personal censal, como en la sensibilización social, fortaleciendo la relación de confianza entre el censista y la comunidad.

Un ejemplo innovador de participación fue la Consulta Nacional Afro, un mecanismo en línea donde las personas podían expresar sus opiniones y sugerencias sobre el tratamiento de las categorías censales. Además, se desarrollaron materiales pedagógicos dirigidos a escuelas, incluyendo personajes diseñados para facilitar actividades de sensibilización con niñas, niños y docentes. También se abrió la discusión sobre las categorías con firmas encuestadoras para recoger sus opiniones frente a estas.

Marta de Oliveira destacó también la implementación de indicadores de alerta, los cuales permitían detectar, por ejemplo, si una categoría étnico-racial registraba una caída inesperada en comparación con censos anteriores. Ante estas señales, se realizaban estudios geoestadísticos y revisiones territoriales para verificar posibles problemas de cobertura. Adicionalmente, mencionó que, para sobreponerse a los desafíos logísticos, el IBGE dispone de múltiples medios de transporte para llegar a todo el territorio nacional, desde helicópteros hasta transportes fluviales.

Finalmente, en situaciones de conflicto o resistencia, se recurrió al apoyo de las comunidades locales, que actuaron como facilitadoras del diálogo y garantes del respeto a la diversidad. Señaló la importancia de llegar a los territorios buscando inicialmente lo liderazgos antes de llegar con

el operativo completo sin haber informado a la comunidad.

Preguntas para Juan Camilo Cárdenas:

- ¿Cuáles son los principales desafíos técnicos al momento de capturar la información de las poblaciones racialmente minoritarias?
- Nos parece importante escuchar de su parte una reflexión sobre las dinámicas de transformación en las identidades étnico-raciales, y su incidencia en las categorías con que las poblaciones afrodescendientes aparecen en los instrumentos de medición (negro, afrocolombiano, raizal, palenquero, mulato).
- ¿Considera usted que es conveniente incluir otras categorías adicionales a las que ya se encuentran en la pregunta de autorreconocimiento?
- ¿Qué implicaciones técnicas y metodológicas tiene ampliar el listado de categorías identitarias?

Juan Camilo Cárdenas centró su intervención en dos aspectos clave para la comprensión y el tratamiento estadístico de la población afrodescendiente: la pertenencia étnica y el fenotipo. Señaló que uno de los grandes retos en este campo es el reconocimiento del derecho de las personas a autoidentificarse libremente, lo que implica respetar su autorreconocimiento sin imponer categorías externas ni juicios fenotípicos.

Para ilustrar la complejidad de este tema, Cárdenas menciona un estudio experimental realizado en Bogotá, en el cual se aplicaron encuestas utilizando formulaciones distintas de la misma pregunta. En algunos casos se preguntaba directamente "¿Usted se considera afrodescendiente?", mientras que en otros se empleaba una redacción alternativa: "Respecto a los grupos raciales, ¿usted se considera...?". Además, el orden de las opciones de respuesta y la presencia u omisión de algunas categorías también se modificaba aleatoriamente.

Los resultados del estudio mostraron que el porcentaje de autorreconocimiento variaba significativamente, entre 6% y 24%, según la redacción de la pregunta y las opciones ofrecidas, lo cual evidencia cómo las decisiones

metodológicas pueden incidir en la forma en que las personas responden y se identifican. Este hallazgo refuerza la importancia de revisar críticamente los instrumentos censales y trabajar de manera rigurosa en el diseño de las preguntas étnico-raciales.

Cárdenas enfatizó la necesidad de continuar fortaleciendo la colaboración entre las organizaciones sociales y la academia, pues ambas tienen un rol fundamental en la producción y análisis de conocimiento sobre la realidad étnica del país. Esta articulación, indica, permite combinar saberes técnicos, territoriales y comunitarios para lograr una medición más precisa, inclusiva y políticamente legítima.

En cuanto al análisis territorial, señala que existen zonas de rezago donde la población afrodescendiente presenta condiciones de vida más desfavorables, especialmente en el Pacífico colombiano. Esta concentración territorial de la desigualdad exige políticas diferenciadas y una lectura más fina de los datos para no reproducir promedios que oculten las brechas estructurales. Finalmente, Cárdenas subraya que la medición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) también debe incorporar un enfoque diferencial, asegurando que los avances se midan de manera desagregada por etnicidad, territorio y otras variables interseccionales. Insiste en que sin datos diferenciados no hay justicia distributiva ni rendición de cuentas efectiva, razón por la cual reitera la importancia de mantener y fortalecer los lazos entre sociedad civil, instituciones académicas y organismos estadísticos.

Preguntas para Bladimir Carabalí

- ¿Cuáles han sido los principales desafíos y avances que ha identificado UNFPA en relación con la visibilidad estadística de las poblaciones afrodescendientes en América Latina, y qué estrategias considera prioritarias para fortalecer la producción y el uso de datos desagregados que permitan diseñar políticas públicas más inclusivas y equitativas?

- Con base en su experiencia en distintos países de la región, ¿qué aspectos son fundamentales para fomentar la relación dialógica horizontal entre las organizaciones étnico-raciales y las distintas instituciones estatales en la región?

Bladimir Carabalí compartió reflexiones desde la experiencia de esta organización en el acompañamiento a procesos de fortalecimiento estadístico con enfoque étnico y de derechos.

En su intervención, destacó varios desafíos clave para avanzar en una producción estadística más incluyente y articulada con las realidades de la población afrodescendiente. En primer lugar, abordó el caso de la salud pública, señalando que fenómenos como la mortalidad diferencial requieren mayor atención y análisis. Explicó que comprender cómo estas desigualdades se expresan en los datos es fundamental para incidir en las políticas públicas, y que esto solo es posible si se logra una mejor articulación entre los actores responsables de la toma y uso de la información. En el ámbito educativo, Carabalí reconoció que existen avances, como la inclusión de preguntas sobre pertenencia étnica en los registros de algunas universidades. Sin embargo, advierte que persisten brechas importantes en los procesos de captura de información, lo que limita el análisis de las desigualdades educativas que afectan a las comunidades afrodescendientes. Por ello, llama a fortalecer los sistemas de información y los registros administrativos institucionales y mejorar su capacidad de desagregación con enfoque diferencial.

Uno de los puntos centrales de su intervención es la participación de las organizaciones sociales en los procesos de producción estadística. Considera que es indispensable ampliar y garantizar mecanismos efectivos de participación, no solo durante la consulta de instrumentos, sino a lo largo de todo el ciclo estadístico. Desde la perspectiva del UNFPA, fortalecer una estructura de gobernanza en este campo es una prioridad, de modo que las decisiones y procesos estadísticos no estén supeditados a voluntades individuales o coyunturales, sino que respondan a una lógica de

Estado, con enfoque interinstitucional y sostenido en el tiempo.

Asimismo, subrayó la relevancia de la Consulta Previa, no solo como un requisito legal, sino como una herramienta estratégica para enriquecer y legitimar la producción estadística. Señala que esta debe ser un ejercicio continuo y sistemático, no un procedimiento esporádico, pues su aplicación constante permite recoger con mayor fidelidad las realidades y expectativas de los pueblos étnicos. De igual forma, llamó la atención sobre el hecho de que los espacios de participación institucionalizados no tienen por qué entrar en conflicto con otros mecanismos de participación y diálogo entre el DANE y la sociedad civil organizada y no organizada. De allí la necesidad de fortalecer los mecanismos de gobernanza.

Enfatizó que la producción estadística debe ser participativa, intersectorial y respaldada por mecanismos institucionales sólidos, que garanticen la sostenibilidad de los procesos más allá de los cambios administrativos o políticos.

Dando cierre a esta primera parte del segundo panel, Francisco continuó la moderación preguntando a los tres panelistas por dos aspectos, tomando como base lo discutido sobre los procesos de participación. De un lado, preguntó a los participantes por las categorías para el autorreconocimiento promovidas por las organizaciones o instituciones, y su posible distancia con aquellas que la gente usa en su cotidianidad: ¿qué dificultades encuentran para mejorar/actualizar las categorías? ¿qué pasa con las categorías ambiguas? De otro lado, preguntó por la posible intersección entre identidades: al estar las políticas públicas construidas de manera fragmentada, ¿cómo responder desde un enfoque de política pública a resultados que muestren, por ejemplo, personas que se identifican como afrodescendientes y como indígenas?

Marta de Oliveira de Oliveira retomó el caso brasileño para ilustrar los desafíos asociados a la ambigüedad en las categorías censales, destacando que la categoría parda representa uno de los ejemplos más complejos. Esta categoría, ex-

plicó, ha sido tradicionalmente utilizada por personas que no se autoidentifican como negras ni indígenas, y su uso revela tensiones entre pertenencia étnica, fenotipo y percepción social. Esta ambigüedad plantea desafíos metodológicos y políticos, especialmente en el diseño de políticas públicas diferenciadas. También indicó que la unión de las categorías parda y preta es un proxy aceptable para la construcción de políticas afirmativas.

Frente a la relación con la participación, Marta de Oliveira insistió en que la consulta previa debe ser informada, es decir, acompañada de subsidios técnicos claros que permitan a las personas comprender las categorías y su implicación estadística y política. Para que la consulta funcione como un verdadero instrumento participativo, enfatizó, es necesario orientar adecuadamente a las comunidades, brindando herramientas pedagógicas y metodológicas que garanticen una participación consciente y sustantiva.

Juan Camilo Cárdenas recordó que cada persona tiene el derecho a autoidentificarse como desee, y que este principio debe ser el eje rector de cualquier política pública relacionada con la pertenencia étnica o racial. No obstante, advierte que centrarse únicamente en la identidad como criterio para la formulación de políticas públicas puede resultar insuficiente, especialmente si no se incorporan también dimensiones estructurales como el territorio, el acceso a derechos, las trayectorias históricas de exclusión y las condiciones materiales de vida.

Bladimir Carabalí complementó esta reflexión con un ejemplo del contexto colombiano: menciona que en zonas del norte del Cauca es frecuente encontrar personas afrodescendientes con apellidos de origen indígena, lo que evidencia la complejidad y fluidez de las fronteras identitarias. Este tipo de situaciones pone de relieve que las categorías étnico-raciales no son absolutas ni excluyentes, sino que responden a procesos históricos, mestizajes y dinámicas territoriales particulares. Por tanto, las políticas públicas no pueden depender únicamente de una clasificación rígida de la identidad, sino que deben contemplar un enfoque más integral y contextualizado.

Reflexiones finales

Dayana Blanco inició su intervención resaltando que la Sentencia T-276 de 2022 representa un hito jurídico y político no solo para Colombia, sino también para América Latina, al visibilizar judicialmente las consecuencias del racismo estructural en las operaciones estadísticas. Desde su perspectiva, el cumplimiento de esta sentencia va más allá del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE): implica un compromiso transversal del Estado colombiano y de todas sus instituciones.

Subraya que es imperativo que el conjunto de entidades públicas reconozca la existencia del racismo estructural dentro de sus estructuras, prácticas y lógicas institucionales, y que este reconocimiento debe traducirse en acciones concretas; el racismo no es solo algo que haya sea evidente en los censos, sino también en las bases de datos administrativas de todas las instituciones. En ese sentido, destaca la necesidad de ampliar el alcance de los espacios de diálogo, no solo en escenarios técnicos o académicos, sino también en territorios periféricos, rurales y dispersos, donde muchas veces se concentran las exclusiones y donde debe priorizarse la discusión sobre visibilidad estadística y derechos étnicos.

Blanco enfatizó que el compromiso con la visibilidad estadística no puede depender exclusivamente de las organizaciones sociales o de acciones judiciales como la tutela, sino que debe ser una responsabilidad activa y sostenida del Estado. Recuerda que la recolección de datos confiables sobre las poblaciones étnicas es competencia directa del aparato estatal, y que, si bien los datos nunca serán perfectos, sí deben ser técnicamente sólidos, éticamente contruidos y políticamente confiables. Afirmó también que la conversación sobre estos asuntos no debe quedarse entre expertos y en el centro del país, sino que debe darse también en los barrios, en las zonas rurales dispersas, de cara a la ciudadanía.

En su intervención, también hizo una reflexión crítica sobre el efecto del mestizaje en el ejercicio del autorreconocimiento, señalando que este fenómeno ha diluido en muchos casos la identificación étnico-racial, especialmente entre la población negra. Esta realidad plantea retos para la formulación de preguntas censales que logren captar identidades complejas sin invisibilizarlas.

Uno de los puntos más importantes de su intervención fue su llamado a no esperar hasta el Censo de 2030 para avanzar en el reconocimiento estadístico de la población afrodescendiente. Subrayó que el país necesita una actualización urgente de los datos existentes, tanto en registros administrativos como en bases de datos institucionales, pues actualmente la información disponible no refleja adecuadamente el tamaño ni las condiciones de esta población. En ese marco, propuso impulsar el conteo intercensal como medida intermedia que permita cerrar la brecha de información antes del próximo censo decenal, haciendo una crítica a la no realización de este durante el presente año como se tenía previsto.

Finalmente, Dayana Blanco reconoció que este proceso, que ha involucrado el litigio estratégico por parte de las organizaciones sociales y el esfuerzo institucional por parte del Estado, podría convertirse en un referente regional para la implementación efectiva de la variable étnico-racial en los sistemas estadísticos de América Latina. Reiteró que la sentencia no debe verse como un punto final, sino como el inicio de una transformación estructural en la forma en que el Estado entiende, mide y atiende la diversidad étnica de su población.

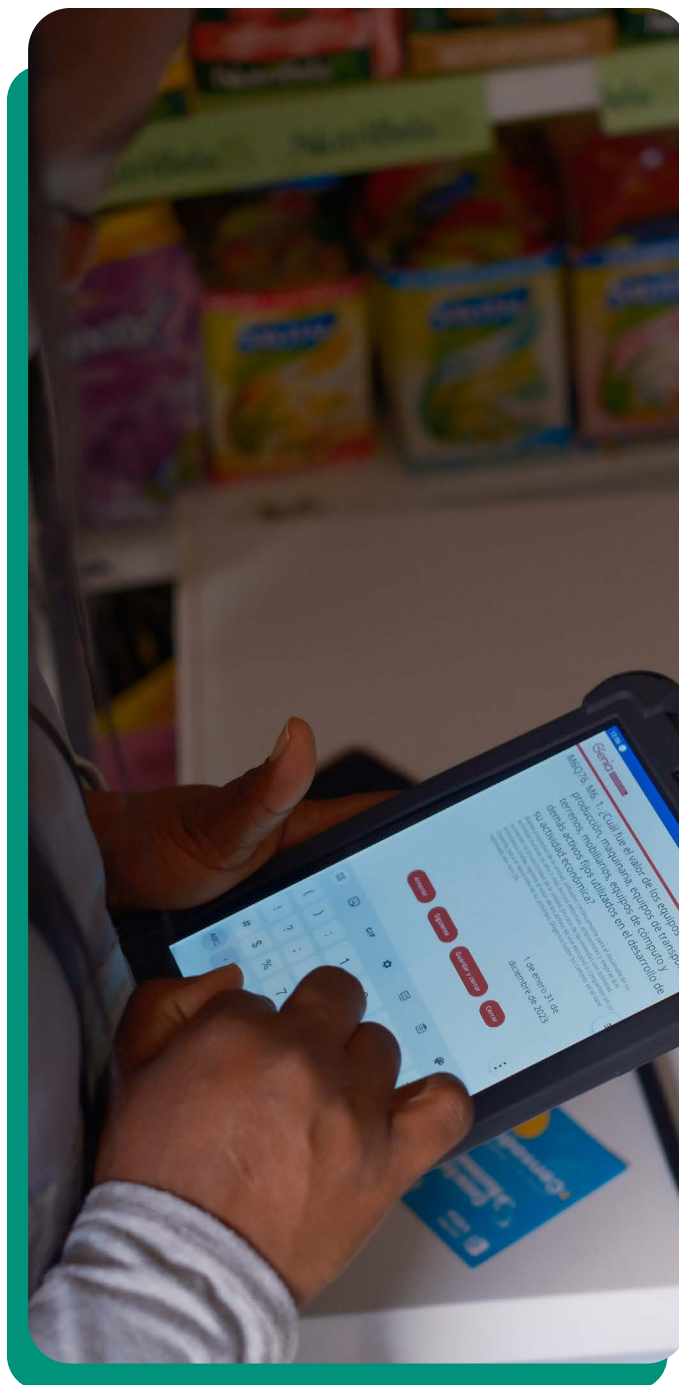
Andrea Ramírez, subdirectora del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), intervino con una reflexión centrada en la necesidad de reconstruir la confianza ciudadana en los procesos estadísticos, especialmente en lo relativo a la captación de la diversidad étnica del país. Subrayó que este es un desafío estructural que debe asumirse con seriedad y compromiso desde las instituciones del Estado.

Destacó que las categorías sociales son móviles, fluidas y construidas históricamente, y que las estadísticas deben reflejar esa complejidad, no simplificarla ni congelarla. En ese sentido, afirmó que las cifras no son meros instrumentos técnicos, sino formas de representar realidades sociales y políticas y, por tanto, deben producirse con criterios de inclusión, sensibilidad y participación.

La subdirectora remarcó que este proceso representa una oportunidad para transformar internamente las entidades del Estado, adoptando un enfoque de construcción colectiva. Considera que mejorar la calidad de la información estadística y su utilización en el diseño e implementación de políticas públicas implica un cambio profundo en la cultura institucional, que debe ser abierto al diálogo, a la escucha y a la corresponsabilidad.

En este marco, enfatizó la necesidad de avanzar en ajustes institucionales concretos, entendiendo este proceso como un hito en la forma de hacer política pública basada en evidencia. Insistió en que esta no es una tarea exclusiva del DANE, sino una responsabilidad compartida del Estado colombiano.

Finalmente, Andrea Ramírez hizo un llamado a continuar promoviendo espacios de escucha activa y construcción participativa, en los que tengan voz las organizaciones accionantes, los grupos focales, la academia, y expertos y expertas en temas étnicos y estadísticos. Solo a través de esa construcción de confianza, concluyó, es posible fortalecer un sistema estadístico realmente representativo, confiable y útil para la justicia social.



Lista de Tablas



Tabla 1.	pág 18
Documentos identificados para el estado del arte de la producción bibliográfica del DANE sobre la población afrodescendiente, organizados en orden cronológico de publicación.	
Tabla 2.	pág 19
Criterios usados para definir las poblaciones afrodescendientes y tamaño poblacional en los censos del siglo XIX.	
Tabla 3.	pág 21
Criterios usados para definir las poblaciones afrodescendientes y tamaño poblacional en los censos del siglo XX y XXI.	
Tabla 4.	pág 47
Resumen diseño metodológico versión 12.	
Tabla 5.	pág 50
Matriz de codificación de las hipótesis sobre las causas de las dificultades en la captación.	
Tabla 6.	pág 64
Descripción de las regiones para análisis de la población afrodescendiente.	
Tabla 7.	pág 69
Omisión censal (CG 2005 y 2018) en los municipios con mayor presencia de población afrodescendiente, y variación de esta población entre ambos censos.	
Tabla 8.	pág 152
Indicadores demográficos de la población afrodescendiente y de la población que no se reconoce en algún grupo étnico en los censos de 1993, 2005 y 2018	
Tabla 9.	pág 191
Evolución del tamaño de los hogares con al menos una persona que se autorreconoció afrodescendiente en los censos de 1993, 2005 y 2018	
Tabla 10.	pág 192
Criterios de consulta de investigaciones sobre causas de las dificultades de captación de la población afrodescendiente	
Tabla 11.	pág 198
Matriz de revisión de literatura.	
Tabla 12.	pág 199
Principales temas abordados por los artículos seleccionados	



Lista de Gráficas

Gráfica 1. pág 11
Tamaño de la población afrodescendiente en los censos 1993, 2005 y 2018.

Gráfica 2. pág 75
Población afrodescendiente identificada en censos y encuestas vs. Proyecciones a partir del CG 2005. Colombia, 1993-2023

Gráfica 3. pág 77
Pirámides de población de la población afrodescendiente.

Gráfica 4. pág 148
Distribución de la población omitida por área de residencia, CG 2005 y CNPV 2018.

Gráfica 5. pág 189
Pirámides por sexo y grupos de edad quinquenales de la población afrodescendiente en los censos de 1993, 2005 y 2018.

Gráfica 6. pág 194
Tasa de analfabetismo en personas afrodescendientes y de ningún grupo étnico, censos de 1993, 2005 y 2018

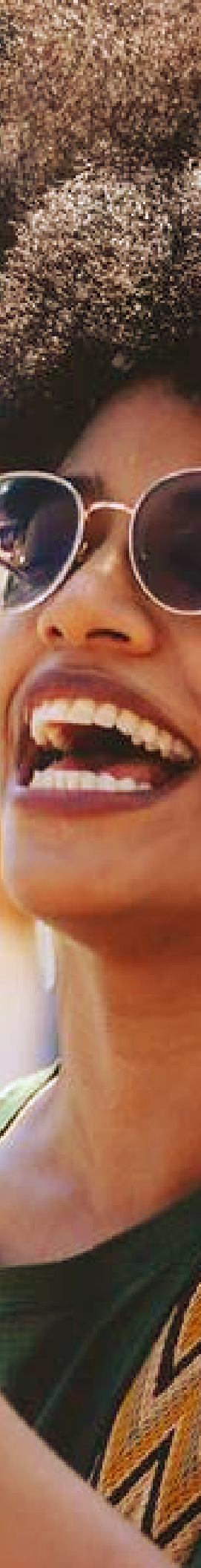
Gráfica 7. pág 196
Porcentaje de personas afrodescendientes y de ningún grupo étnico de quince años y más, por nivel educativo, censos de 1993, 2005 y 2018.

Gráfica 8. pág 197
Porcentaje de personas afrodescendientes y de ningún grupo étnico, de acuerdo con el índice de NBI y sus componentes, CNPV 2018.



Lista de figuras

Figura 1.	pág 22
Línea del tiempo de operativos censales y la identificación de la población afrodescendiente.	
Figura 2.	pág 23
Pregunta de autorreconocimiento étnico del Censo de 1993.	
Figura 3.	pág 27
Preguntas experimentales de autorreconocimiento étnico-racial expuestas en el Taller de Evaluación de la Pregunta de Autorreconocimiento, 2004.	
Figura 4.	pág 28
Pregunta de autorreconocimiento étnico-racial del CG 2005.	
Figura 5.	pág 31
Pregunta de autorreconocimiento étnico-racial del CNPV 2018.	
Figura 6.	pág 44
Mapa conceptual de los componentes de la transición demográfica racial afrocolombiana.	
Figura 7.	pág 60
Técnicas de investigación cualitativas utilizadas para la identificación de las causas de la variación y dificultades de captación de la población afrodescendiente	
Figura 8.	pág 63
Roles y funciones del equipo dinamizador del grupo focal.	
Figura 9.	pág 81
Esquema de integración de causas asociadas a las dificultades en la captación de la población afrodescendiente mediante censos nacionales	
Figura 10.	pág 85
Causa 1 - Presión Operativa	
Figura 11.	pág 89
Causa 2 - Entrenamiento de personal operativo	
Figura 12.	pág 94
Causa 3 - Conformación de equipos operativos	



Lista de mapas

Mapa 1. pág 105

Diferencia relativa entre el área amanzanada del marco geográfico integrado y operativo del CNPV 2018 por municipio (incluye cabeceras municipales y centros poblados)

Mapa 2. pág 112

Tasa de homicidios municipal por 100.000 habitantes, 2005 y 2018.

Mapa 3. pág 115

Porcentaje de viviendas ocupadas con personas ausentes. CNPV 2018.

Mapa 4. pág 118

Porcentaje de encuestas rechazadas reportadas mediante Dispositivo Móvil de Captura por departamento, CNPV 2018

Mapa 5. pág 134

Porcentaje de omisión censal por municipio, CG 2005 y CNPV 2018.

Mapa 6. pág 135

Población afrodescendiente censada (negra, afrocolombiana, raizal y palenquera).



Feliz día de la
Madre

DANE