



DANE

Resumen Ejecutivo

Lecciones Aprendidas

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

Versión en español

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 Roza

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.

Tabla de Contenido



01

Introducción y contextopág 5

02

**Planteamiento del problema y
preguntas de investigación**pág 5

03

Estado del arte y marco teóricopág 6

04

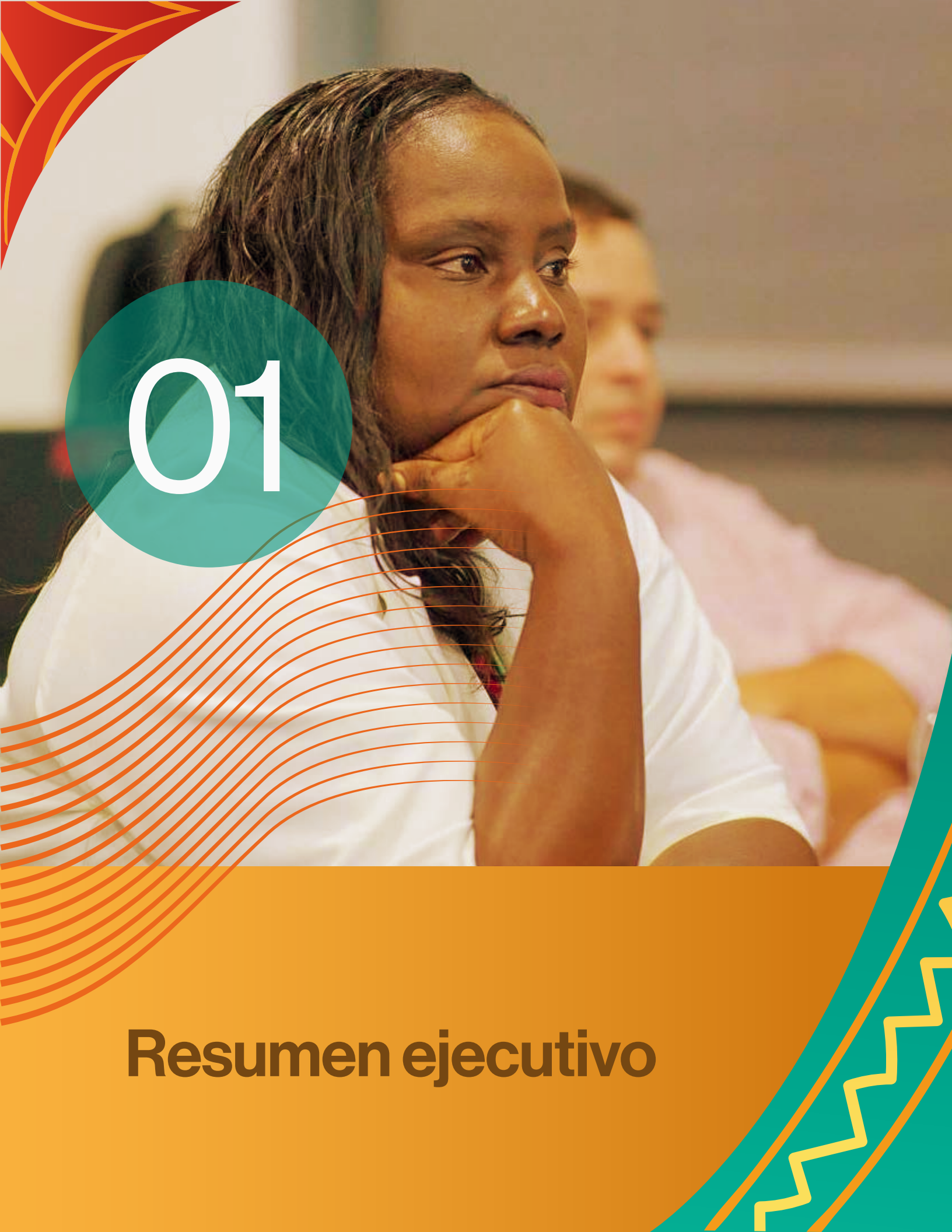
Metodologíapág 6

05

Resultados y lecciones aprendidaspág 8

06

Conclusiónpág 17



01

Resumen ejecutivo

01

Introducción y contexto

Este resumen ejecutivo presenta la síntesis de la versión 12 del estudio realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en conjunto con las organizaciones afrocolombianas accionantes, integrantes de Consejos Comunitarios y organizaciones de base que participaron en los grupos focales, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, la Procuraduría General de la Nación, entre otras, en cumplimiento de la primera parte de la orden segunda de la Sentencia T-276 de 2022 de la Corte Constitucional. La Sentencia surge a raíz de una acción de tutela interpuesta por organizaciones afrodescendientes, que evidenció la disminución sustancial de la población afrodescendiente entre los censos nacionales de 2005 (4.311.757 personas) y 2018 (2.982.224 personas). En respuesta, la Corte ordenó la realización de un estudio técnico y participativo para identificar las causas que explican “las dificultades y eventual disminución en la identificación de la población negra del país en los tres últimos censos” (1993, 2005 y 2018), así como para consolidar un documento de lecciones aprendidas.

La versión 12 del estudio se diferencia de versiones anteriores por integrar un análisis profundo desde el enfoque del racismo estructural e institucional, empleando herramientas metodológicas como el rastreo de procesos (*process tracing*) y el análisis del error censal. El documento fue construido de forma participativa mediante nueve encuentros entre abril y junio de 2025, incluyendo sesiones plenarias y técnicas con las organizaciones accionantes, la Procuraduría General de la Nación, el DANE, participantes de los grupos focales, el Fondo de Población de las Naciones Unidas y otros actores institucionales.

02

Planteamiento del problema y preguntas de investigación

La variación en la captación de la población afrodescendiente en los censos de 1993, 2005 y 2018 constituye un fenómeno complejo y multifactorial. Este se enmarca en dinámicas demográficas, identitarias, y elementos propios del diseño e implementación de los censos (Zuberi, 2014). El estudio parte del reconocimiento de que las estadísticas oficiales y las categorías 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 en la medida en que los criterios desde los que se ejecutan los operativos reflejan los 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 minoritizadas (Bejarano, 2010).

Con base en ello, el estudio se formuló a partir de tres preguntas principales:

1. ¿Explican los factores demográficos la variación censal de la población afrodescendiente en Colombia?
2. ¿Explican los factores identitarios la variación censal de la población afrodescendiente en Colombia?
3. ¿Explican los factores asociados al diseño e implementación de los censos la variación censal de la población afrodescendiente en Colombia?

El análisis permitió descartar las dos primeras hipótesis como causas centrales y se concentra en la tercera, evidenciando cómo las prácticas institucionales, los aspectos operativos y las condiciones estructurales de racismo institucional inciden directa e indirectamente en la captación de la población afrodescendiente en los censos.

El objetivo general del estudio fue evaluar de forma sistemática y comprensiva las causas directas e indirectas que han dado lugar a esta variación.

03

Estado del arte y marco teórico

El estado del arte revisa la producción bibliográfica del DANE sobre la población afrodescendiente desde 1993 hasta 2022. Este análisis muestra cómo la conceptualización y el tratamiento de esta población ha estado influido por enfoques teóricos indigenistas, visiones culturalistas y limitaciones metodológicas en la aplicación del principio de autorreconocimiento.

El marco teórico articula conceptos clave como racismo estructural, racismo institucional, error censal y rastreo de procesos. Se reconoce que las estadísticas no son neutrales, sino que reflejan relaciones de poder históricamente racializadas. Autores como Bonilla-Silva, Jones, Fanon, Wade y Van Dijk son referenciados para sustentar que la invisibilidad estadística de las poblaciones afrodescendientes es una manifestación del racismo estructural institucionalizado.

Este enfoque permite comprender que la disminución observada no se limita a una falla técnica, sino que involucra la reproducción de estructuras sociales discriminatorias a través de la implementación de operaciones estadísticas.

04

Metodología

La metodología del estudio combina herramientas cualitativas y cuantitativas, y se fundamenta en el enfoque de rastreo de procesos, utilizado para identificar mecanismos causales dentro de sistemas complejos.

Se diseñó un sistema de codificación de documentos institucionales y registros de las sesiones participativas para identificar causas directas, indirectas, causas transversales y factores coadyuvantes que expliquen la variación censal. Esta información se complementó con datos cuantitativos de los censos de 2005 y 2018 (para algunas de las causas), y con los análisis generados por el DANE.

Adicionalmente, y como parte de la metodología para la consolidación de las causas, se realizaron sesiones técnicas con funcionarios del DANE, las organizaciones accionantes, participantes de los grupos focales, la Procuraduría General de la Nación, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, entre otras, en las que se validaron las hipótesis causales, se construyeron explicaciones colectivas, y se discutieron elementos de interpretación.

Es importante tener en cuenta que el presente resumen ejecutivo recoge las ideas centrales con relación a las causas que llevaron a la disminución en la captación de la población afrodescendiente en los censos nacionales, especialmente en el censo de 2018. Estas reflexiones se consolidaron en las sesiones técnicas de trabajo mencionadas y fueron el resultado de consensos logrados en la consideración de cada causa; no obstante, hubo disensos sobre aspectos específicos que las organizaciones accionantes han señalado de manera consistente. Por su parte, el DANE ha expuesto también sus comprensiones frente a



estos aspectos. Estos disensos se encuentran detallados en el informe general y se invita a las y los lectores a ubicarlos allí para una lectura ampliada de cada causa y, en general, del proceso dialógico que sustenta el estudio, característica que es uno de los principales atributos de este.

05

Resultados y lecciones aprendidas

El desarrollo del estudio permitió descartar los factores demográficos y de transiciones identitarias como explicación central de la variación censal de la población afrodescendiente en Colombia. La atención del análisis se centró, entonces, en los factores asociados al diseño e implementación de los censos, como prácticas institucionales, decisiones metodológicas, marcos normativos y dinámicas operativas.

En el análisis se identificaron 15 causas probables de las dificultades en la captación de la población afrodescendiente mediante censos nacionales, especialmente en el censo de 2018, a la luz de 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 configuraron cada causa, así como el mecanismo mediante el cual se generaron 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 componen cada causa, y la manera

como incide cada una de ellas en uno o varios de los momentos donde se presentó un riesgo de subregistro de población afrodescendiente en los censos nacionales.

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.

Las causas se articulan de manera diferente entre sí. Hay causas con efectos directos o indirectos sobre los momentos del subregistro. La causa asociada al racismo estructural e institucional se considera transversal a las demás, y la causa asociada al sistema de monitoreo y control 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. 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 preoperativos; 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.

• **Presión operativa (causa directa):** la presión operativa se refiere al 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; se materializa cuando se cuenta con menos personas para realizar más encuestas en el mismo 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 conscientes e inconscientes pudieron operar en los equipos operativos. En situaciones donde apremiaba el tiempo para finalizar la encuesta, se ha documentado que algunos 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 suma, 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 (causa directa):** 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.

En el CNPV 2018 se identificaron algunas fallas en el proceso de entrenamiento, con un posible impacto en la captación de la población afrodescendiente. Algunas de ellas fueron: condiciones pedagógicas inapropiadas (grupos muy numerosos, espacios no adaptados para la actividad, limitaciones tecnológicas, entre otras); falta de personal para hacer las inducciones y reinducciones al personal que entraba a reemplazar a quienes renunciaban; finalmente, el tiempo limitado para dar el entrenamiento, menor al ideal para abordar todos los contenidos con la profundidad suficiente.

Teniendo en cuenta las limitaciones descritas, los temas por abordar en el entrenamiento compitieron entonces 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, la población afrodescendiente se vio afectada por la incorrecta aplicación de la pregunta de autorreconocimiento étnico como resultado de los problemas en el entrenamiento.

En ese sentido, 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 (causa indirecta):** la ejecución del Censo Nacional de Población y Vivienda 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 (causa directa):** 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 (causa indirecta):**

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 también 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 limitaciones 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 (causa indirecta):**

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 (causa indirecta):** 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 de este rezago en la captación de 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 (factor coadyuvante):** el sistema de monitoreo y control del censo busca hacer un seguimiento en tiempo real de los resultados de la recolección durante el operativo censal, 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 (causa directa):**

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 pudo comprometer 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 (causa directa):**

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 (causa directa):** 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, 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 misma para posicionar su imagen en la población colombiana, concientizándola sobre la misión e importancia de su labor.

• **Fraseo de la pregunta de autorreconocimiento (causa directa):** 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 incorporados en su fraseo o en sus opciones de respuesta. 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 (causa directa):** 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 (causa transversal):** el racismo es la estructura de larga duración que condiciona las creencias, los discursos y los comportamientos discriminatorios hacia grupos poblacionales racialmente minorizados, 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 racialmente 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.

Así, 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 aspectos como: la falta de profundización del enfoque diferencial étnico-racial con enfoque territorial; la ausencia de una sensibilización y formación explícita antirracista en funcionarios y equipos operativos. Por último, en lo referente a las decisiones sobre la asignación presupuestal del censo.

Por su parte, en los funcionarios de la entidad, en principio, afecta en las decisiones que deben tomar en contextos de presión operativa, como las ya mencionadas en lo asociado al entrenamiento y al monitoreo de la variable de pertenencia étnico-racial, y en general, en la falta de comprensión sobre la necesidad, importancia o pertinencia de las medidas de la entidad con enfoque diferencial, que todavía siguen considerándose complementarias o menos importantes.

Finalmente, 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 acortar el formulario (no realización de la pregunta) o 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.

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 (causa indirecta):**

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.

06

Conclusión

Las dificultades de identificación y eventual disminución del volumen de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 no pueden 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 que cada una de ellas representa para captar a la población afrodescendiente en los censos. Para que se presenten dificultades en su captación, no es necesario que todas las 15 causas actúen de manera simultánea. 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 todas las causas identificadas de manera exhaustiva, incluyendo riesgos adicionales 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 no reflejan suficientemente la heterogeneidad y 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 de la población afrodescendiente, 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 precisión 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 la implementación de correctivos en los censos nacionales 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.





DANE