



# EQUIDAD Y MOVILIDAD SOCIAL

DIAGNÓSTICOS Y PROPUESTAS  
PARA LA TRANSFORMACION  
DE LA SOCIEDAD COLOMBIANA

*Armando Montenegro  
Marcela Meléndez  
(compiladores)*

EQUIDAD Y MOVILIDAD SOCIAL.  
DIAGNÓSTICOS Y PROPUESTAS PARA  
LA TRANSFORMACIÓN DE LA SOCIEDAD COLOMBIANA



EQUIDAD Y MOVILIDAD SOCIAL.  
DIAGNÓSTICOS Y PROPUESTAS PARA  
LA TRANSFORMACIÓN DE LA SOCIEDAD COLOMBIANA

Armando Montenegro y  
Marcela Meléndez  
(compiladores)

Equidad y movilidad social. Diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana / Armando Montenegro, Marcela Meléndez (compiladores). -- Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes: Departamento Nacional de Planeación DNP, 2014. 882 pp.; 17 x 24 cm.

ISBN 978-958-774-063-9

1. Movilidad social – Investigaciones – Colombia 2. Igualdad – Investigaciones – Colombia 3. Política pública – Investigaciones – Colombia I. Montenegro Trujillo, Armando II. Meléndez Arjona, Marcela III. Universidad de los Andes (Colombia). Facultad de Economía. CEDE. IV. Colombia. Departamento Nacional de Planeación

CDD 361.61

SBUA

Primera edición: noviembre de 2014

© Armando Montenegro y Marcela Meléndez (compiladores)

© Departamento Nacional de Planeación DNP.

Todos los derechos de autor de la información relacionada con la Misión para la Movilidad Social y la Equidad son propiedad del DNP

© Universidad de los Andes, Facultad de Economía

Ediciones Uniandes  
Carrera 1.ª núm. 19-27, edificio Aulas 6, piso 2  
Bogotá, D. C., Colombia  
Teléfono: 3394949, ext. 2133  
<http://ediciones.uniandes.edu.co>  
[infeduni@uniandes.edu.co](mailto:infeduni@uniandes.edu.co)

ISBN: 978-958-774-063-9

Corrección de estilo: Erika Tanács  
Diagramación interior: Andrea Rincón  
Diseño e ilustración de cubierta: Neftalí Vanegas

Impresión:  
Editorial Kimpres Ltda.  
Calle 19 sur núm. 69C-17  
Teléfono: 4136884  
Bogotá, D. C., Colombia

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

# TABLA DE CONTENIDO

<b>Prólogo</b>	xv
<b>Introducción</b>	1
<b>1. Equidad y movilidad social en Colombia</b>	2
1.1. Los grandes rasgos del problema	2
1.2. Equidad e igualdad de oportunidades	5
1.3. Movilidad social en Colombia	7
<b>2. La estructura de los trabajos de la Misión</b>	8
2.1. Distribución equitativa del capital humano	9
2.2. Tributación y gasto público social para la equidad y la movilidad social	9
2.3. Políticas activas de igualdad y no discriminación	10
<b>3. Los documentos de la Misión de Equidad y Movilidad Social</b>	10
<b>4. Principales recomendaciones</b>	12
4.1. Distribución equitativa del capital humano	12
4.1.1. Primera infancia	13
4.1.2. Educación básica	16
4.1.3. Preparación para el trabajo	19
4.2. Tributación y gasto público social para la equidad y movilidad social	22
4.2.1. Tributación y equidad en Colombia	22
4.2.2. Gasto social	24
4.3. Políticas activas de igualdad y no discriminación	26
4.3.1. Equidad e indígenas, afrocolombianos, LGBTI y discapacitados	26
4.3.2. Mujer, equidad y movilidad social	28
4.3.3. Equidad y tenencia de la tierra	30
4.3.4. Desigualdad regional	32

<b>5. Comentarios finales</b>	33
<b>Capítulo 1. Movilidad social en Colombia</b>	37
1.1. Introducción	37
1.2. Movilidad social en Colombia	39
1.3. Medidas y conceptos	44
1.4. Datos y estadísticas descriptivas	46
1.5. Resultados	54
1.6. Conclusiones	61
Anexo	64
<b>Capítulo 2. Desigualdad de resultados y oportunidades en Colombia: 1997-2010</b>	69
2.1. Introducción	69
2.2. Motivación	72
2.2.1. Hallazgos previos	72
2.2.2. Desigualdad de resultados	76
2.3. Equidad	93
2.3.1. Caracterización de la población según variables de circunstancia	93
2.3.2. Índices de desigualdad de oportunidades	101
2.4. Perfiles de oportunidad	107
2.5. Conclusiones	112
Anexos	117
<b>Capítulo 3. La política de primera infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia</b>	133
3.1. Introducción	133
3.2. La importancia de la inversión durante la primera infancia	134
3.2.1. El potencial de las intervenciones en la primera infancia	138
3.2.2. Evaluación de programas en desarrollo cognitivo, psicosocial y nutricional en Latinoamérica	142
3.2.3. Comparación de retornos de inversiones en capital humano a lo largo del ciclo de vida en Colombia	143
3.3. Diagnóstico de la situación y atención de la primera infancia en Colombia	146
3.3.1. Maternidad y paternidad responsable: el paso inicial	147

3.3.2. Diagnóstico de asistencia escolar y atención infantil en Colombia	156
3.3.3. Condiciones de nutrición y salud infantil	164
3.3.4. Condiciones de desarrollo cognitivo	166
3.4. Diseño óptimo de programas de primera infancia	169
3.4.1. Definición de objetivos y programas durante la primera infancia	169
3.4.2. Arreglo institucional para la implementación de políticas de primera infancia	187
3.4.3. Financiamiento de la política de primera infancia	201
3.5. Conclusiones	214
Anexos	232
<b>Capítulo 4. Calidad de la educación básica y media en Colombia: diagnóstico y propuestas</b>	239
4.1. Introducción	239
4.2. Diagnóstico de la situación actual de la educación en Colombia	242
4.2.1. Avances en cobertura educativa: cobertura bruta y neta en educación básica y media	243
4.2.2. Calidad de la educación en Colombia	247
4.3. La organización de la provisión de educación en Colombia: estado actual, reformas y programas recientes	257
4.3.1. Financiación y distribución de recursos	258
4.3.2. Los docentes en Colombia	264
4.3.3. La jornada escolar en Colombia	272
4.3.4. Éxitos y fracasos de programas del sector educativo en Colombia	272
4.4. Principales lecciones de experiencias internacionales	280
4.4.1. Políticas de profesores	281
4.4.2. Esquemas de provisión y financiación de la educación	284
4.5. Recomendaciones de política	294
4.5.1. Fortalecimiento de la evaluación de la calidad educativa	296
4.5.2. Fortalecimiento de la capacidad institucional de los colegios públicos	298
4.5.3. Ampliación de la jornada escolar	301
4.5.4. Política de docentes	304
4.5.5. Participación del sector privado en la provisión de educación	311

4.5.6. Fortalecimiento de programas exitosos	316
4.6. Comentarios finales	317
Anexo	329
<b>Capítulo 5. Formación para el trabajo en Colombia</b>	<b>331</b>
5.1. Introducción	331
5.2. ¿Por qué interviene el Estado en la FpT?	335
5.3. ¿Cómo interviene el Estado colombiano en la FpT?	336
5.3.1. Educación formal	339
5.3.2. Educación para el trabajo y el desarrollo humano	344
5.4. Caracterización de la población beneficiaria de FpT en Colombia	354
5.5. Evidencia sobre la rentabilidad económica de la FpT en Colombia	358
5.5.1. Educación Formal	362
5.5.2. Educación para el trabajo y el desarrollo humano	366
5.5.3. Lecciones de las evaluaciones existentes de impacto y costo-efectividad de programas de FpT en Colombia	368
5.6. Pertinencia de la FpT y el calce entre oferta y demanda de trabajo	369
5.6.1. Enfoques para la proyección de necesidades laborales	370
5.6.2. Tendencias recientes de producción sectorial y la influencia del cambio tecnológico	375
5.6.3. Señales de pertinencia de la oferta laboral: diferenciales de deserción académica, salarios, ocupación y percepciones de la formación técnica y tecnológica pública y privada	377
5.6.4. Estudios de caso del calce entre oferta y demanda de trabajo: turismo, alimentos y zonas francas	384
5.6.5. Lecciones para un sistema de información y análisis de las necesidades laborales efectivo	387
5.7. Conclusiones y propuestas de cambios institucionales	387
5.7.1. Mejorar la pertinencia y la calidad de la formación	390
5.7.2. Mejorar la separación y la definición de funciones de los diferentes actores que hacen parte de la FpT	400
5.7.3. Mejorar el diseño de programas de financiación a la formación técnica y tecnológica	403
5.7.4. Mejorar la evidencia sobre el impacto y la costo-efectividad de diferentes programas de FpT	405
Anexo A	412

<b>Capítulo 6. Tributación y equidad en Colombia</b>	415
6.1. Introducción	415
6.2. Impuestos, eficiencia y equidad: aproximación conceptual	419
6.3. Diagnóstico del sistema tributario colombiano	422
6.3.1. Evolución de la carga tributaria	422
6.3.2. Análisis de la estructura tributaria	424
6.4. Propuestas de reforma para mejorar la equidad	458
6.4.1. Reforma al IVA	458
6.4.2. Reforma a la renta	465
6.5. Conclusiones y recomendaciones	470
Anexo	476
<b>Capítulo 7. Gasto público y movilidad y equidad social</b>	481
7.1. Introducción	481
7.2. El gasto público social en Colombia	484
7.2.1. Comportamiento del gasto público social en Colombia 1950-2010	484
7.2.2. Comparación regional	489
7.2.3. Financiación del gasto público social en Colombia	492
7.2.4. Problemas para aproximarse al concepto de gasto público social	493
7.2.5. Contraciclicidad del gasto público social en Colombia: perspectivas	498
7.3. El gasto público social y los sistemas de protección social	500
7.4. Impacto del gasto público social en Colombia	506
7.5. Conclusiones y recomendaciones	525
Anexo	530
<b>Capítulo 8. Equidad en la diferencia: políticas para la movilidad social de grupos de identidad</b>	531
8.1. Introducción	531
8.1.1. Lo que este documento no pretende	534
8.2. (In)visibilidad estadística de los grupos	535
8.2.1. (In)visibilidad censal	536
8.2.2. Fuentes de información no censal	540
8.2.3. Disponibilidad de datos para las dimensiones del bienestar	543
8.3. Inequidades entre los grupos en las dimensiones socioeconómicas de los individuos y de los hogares	548

8.3.1. Indígenas y afrodescendientes	548
8.3.2. Comunidad de lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales (LGBTI)	565
8.3.3. Población en estado de discapacidad	567
8.3.4. En la publicidad y los medios de comunicación	572
8.4. Lecciones aprendidas en Colombia y en la experiencia internacional	572
8.4.1. Lección I: Los estereotipos, estigmas y la reputación juegan un papel importante para comprender algunas de las causas de la inequidad observada (al menos las derivadas de discriminación y exclusión), así como para diseñar algunos mecanismos que permitan ayudar a reducirla	574
8.4.2. Lección II: Los mecanismos de acción afirmativa o discriminación positiva para abrir espacios a ciertos grupos de acuerdo con su identidad, continúan siendo una medida controversial, pero hay evidencia de su impacto positivo en algunos casos y evidencia de los riesgos que implica en otros	576
8.4.3. Lección III: Muchos territorios de comunidades indígenas y negras coincidentemente acogen una importante existencia de riquezas naturales (bosques, minerales e hidrocarburos)	579
8.4.4. Lección IV: Es necesario mejorar la recolección sistemática de estadísticas de bienestar para los grupos particulares	580
8.4.5. Lección V: Existe una legislación a nivel nacional con la cual combatir las desigualdades de estos grupos, aunque hay problemas de aplicación, seguimiento y control en el cumplimiento de la misma	581
8.5. Recomendaciones de política para Colombia	583
8.5.1. Principios de diseño de políticas públicas para la equidad en la diferencia y el enfoque de aplicación de políticas	587
8.5.2. Lecciones, principios y una propuesta para la creación de una entidad del Estado con funciones de monitoreo, investigación y sanción en los temas de equidad y diversidad para el cambio cultural y la inclusión en la diferencia	602
Anexos	615

<b>Capítulo 9. Mujer y movilidad social</b>	<b>619</b>
9.1. Introducción	619
9.2. La situación de la mujer a lo largo de las dimensiones del bienestar de las personas y de los hogares	622
9.2.1. Educación	622
9.2.2. Salud y seguridad social	624
9.2.3. Empleo	628
9.2.4. Ciudadanía y participación política	631
9.2.5. Acceso a justicia	634
9.2.6. Dinámicas dentro de los hogares	636
9.3. Lecciones aprendidas en Colombia y la experiencia nacional e internacional	644
9.3.1. Lección I: Un aspecto fundamental que afecta el bienestar de las mujeres es el de las desigualdades observadas en el mercado laboral	644
9.3.2. Lección II: Los estereotipos, estigmas, reputación y valores culturales están en la base de la discriminación e inequidades de género. Cambiarlos contribuiría a una mejora en la igualdad de oportunidades	648
9.3.3. Lección III: La creación de cuotas como mecanismo de acción afirmativa o discriminación positiva para mujeres ha funcionado	652
9.3.4. Lección IV: El esquema legal necesario para combatir la desigualdad de género existe y se está perfeccionando. Sin embargo, los efectos no esperados, la falta de difusión de la información y los problemas de aplicación, seguimiento y control en el cumplimiento del mismo hacen que no haya tenido los efectos deseados	654
9.3.5. Lección V: Rol de los Ministerios de la Mujer	657
9.4. Recomendaciones de política para Colombia	662
9.4.1. El enfoque de “principios de diseño de política” y los principios que se requieren desde un enfoque de género	662
9.4.2. Las desigualdades acumulativas y sus propuestas de política	666
9.4.3. Desigualdades dentro del hogar y sus propuestas de política	675
9.4.4. Intercambio academia-diseño de políticas y evaluación	679
Anexos	690

<b>Capítulo 10. Inequidad regional en Colombia</b>	695
10.1. Introducción	695
10.2. Diagnóstico	700
10.2.1. PIB <i>per capita</i>	702
10.2.2. Educación	707
10.2.3. Salud	709
10.2.4. Recursos públicos	711
10.2.5. Conflicto y crimen	714
10.2.6. Política	715
10.2.7. Pobreza y desigualdad	717
10.2.8. Bienestar	718
10.2.9. La población y la desigualdad municipal	728
10.3. El papel de las instituciones	731
10.4. Recomendaciones de política	744
10.4.1. Antecedentes: propuestas y reformas institucionales recientes en Colombia	744
10.4.2. Experiencias Internacionales	747
10.4.3. Recomendaciones para Colombia	752
<b>Capítulo 11. Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra</b>	769
11.1. Introducción	769
11.2. Acceso a la tierra y desarrollo rural	772
11.3. Acceso y mercados de tierras en Colombia	776
11.3.1. Distribución y acceso a la tierra en Colombia	776
11.3.2. Mercados de tierras en cuatro microrregiones de Colombia	787
11.3.3. Conclusiones	789
11.4. Acceso a la tierra y pobreza rural	790
11.4.1. Tenencia de la tierra y pobreza rural	790
11.4.2. Producción agropecuaria y estructura de tenencia	796
11.4.3. Conclusiones	806
11.5. Políticas de acceso a la tierra: experiencias en América Latina y Colombia	806
11.5.1. Experiencias en América Latina	807
11.5.2. Política de tierras en Colombia: distribución de la tierra y reformas agrarias	811
11.5.3. Acceso a la tierra: eficiencia <i>vs.</i> equidad en Colombia	816
11.6. Conclusiones y recomendaciones de política	825
Anexos	839
Sobre los compiladores	859

# PRÓLOGO

*Yo soy yo y mis circunstancias.*

José Ortega y Gasset

Cuando comenzó la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 'Prosperidad para todos', en el año 2011, el entonces director general del Departamento Nacional de Planeación (DNP), Hernando José Gómez, propuso cinco temas que deberían abordar las diferentes direcciones del DNP: 1) la necesidad de promover una mayor *empresarización* del campo; 2) ofrecer alternativas para elevar la productividad y el desarrollo en las ciudades; 3) consolidar las clases medias como pilar de la democracia moderna y del desarrollo económico; 4) la sostenibilidad ambiental y el cambio climático; y 5) aumentar la equidad y mejorar la movilidad social, para lograr un mayor crecimiento potencial y consolidar las instituciones democráticas en la sociedad colombiana.

Sobre la base de estos temas, Hernando José Gómez logró convencer a Armando Montenegro y a Marcela Meléndez para que reunieran a los mejores economistas y conformaran la Misión de Equidad y Movilidad Social, dedicada a proponerle al país políticas y acciones sobre atención a la primera infancia, formación para el trabajo, estrategias para reducir la inequidad regional, equidad y eficiencia rural en el marco de políticas para acceso a la tierra, desigualdad social, calidad de la educación, y mujer y movilidad social; así como alternativas para asignar de la manera más conveniente el gasto público y diseñar mejor la tributación para promover mayor equidad.

La tarea de Armando Montenegro y de Marcela Meléndez no sólo se relacionó con la organización de la logística y la coordinación, con el apoyo de Roberto Carlos Angulo (secretario de la Misión), sino que ellos también orientaron las discusiones con expertos en todos los temas.

Como producto de la Misión se presentaron nueve documentos estructurados conjuntamente, agrupados en cuatro grandes áreas: 1) la distribución equitativa de capital humano como un instrumento indispensable para lograr la igualdad de oportunidades; 2) la política tributaria y de gasto público como un instrumento de equidad; 3) las políticas de igualdad y no discriminación de géneros, etnias, sexos y regiones; y 4) los problemas de la distribución de tierra en el sector rural.

La articulación de estas temáticas se constituía en un gran reto, porque los conceptos *inequidad* y *falta de movilidad social* tienen expresiones en lo regional y en el género de las personas; sus causas provienen de la calidad de la educación, el acceso a la tierra, la formación para el trabajo, la calidad en el cuidado de niños y, por supuesto, el diseño de la política económica.

Uno de los resultados incluidos en la presente publicación señala que en Colombia, aunque ha habido mejoras en materia de movilidad social —medida como la relación entre la educación de los padres y el desempeño social de los hijos—, las probabilidades de que los hijos de las familias pobres alcancen ingresos altos son menores al 7%. Ello indica que en Colombia hay todavía baja movilidad social con respecto a países como Chile o México.

Aún más, son varios los documentos y las estadísticas internacionales que señalan a Colombia como uno de los países más desiguales del mundo. De acuerdo con la clasificación publicada por el Banco Mundial, Colombia se encuentra entre los 25 países con la distribución más inequitativa del ingreso, por debajo de Brasil, México y Chile. Según el Banco Mundial, antes de la expedición de la última reforma tributaria, los avances en reducción de la desigualdad en Colombia eran escasos al compararlos con muchos países de América Latina. Con la aprobación de la reforma tributaria realizada durante el gobierno de Juan Manuel Santos, el Gini se redujo de 0,56 a 0,539, con lo cual logramos sobrepasar a Brasil (0,547). Si bien hubo un avance, el país continúa por debajo de Chile (0,521).

Este resultado lo explican Marcela Meléndez y Francisco H. G. Ferreira —en la línea de John Rawls—, quienes parten la hipótesis de que la igualdad de oportunidades no debe estar restringida por el sexo, el lugar de nacimiento o la educación de los padres. Sin embargo, encuentran que en Colombia existe una elevada correlación entre la educación de los padres y el rendimiento de los hijos en la edad adulta. Así mismo, están en desventaja quienes nacen en regiones pobres, como las costas del Pacífico y del Caribe. A pesar de las mayores oportunidades existentes hoy en

Colombia, gracias a la acción del Estado, todavía los individuos no pueden determinar sus oportunidades en la vida. Por ello, se requiere implementar políticas y ejecutar acciones para que los logros de los individuos dependan de sus propios esfuerzos y no de factores circunstanciales.

Por otra parte, el presente libro enfatiza en que las políticas deben mejorar las perspectivas de vida de los hijos con respecto a las que tuvieron sus padres, y orientarse a eliminar las diferencias entre la calidad y la cobertura de la atención a la primera infancia o en materia de salud, educación y trabajo, sin importar la etnia o el lugar de nacimiento.

Así, *una política de distribución equitativa del capital humano* se convierte en elemento primordial para igualar las oportunidades de todos los grupos de la sociedad. Los autores encargados de estos documentos —Raquel Bernal, Adriana Camacho, Felipe Barrera y Darío Maldonado, por mencionar solo algunos de los especialistas vinculados a la Misión— demuestran que si los jóvenes tienen las mismas oportunidades desde la primera infancia, de tal forma que no tengan pérdida, desde el principio, cualquier forma de competencia con los hijos de las familias que sí cuentan con buena nutrición, acceso a educación y preparación para el trabajo, lograrán resultados similares. Igual sucederá con *la adopción de políticas activas de igualdad y de no discriminación* dirigidas a grupos poblacionales considerados minoritarios, como los indígenas, los afrocolombianos, los discapacitados, los habitantes de regiones apartadas o las mujeres, lo cual permitirá mejores resultados en equidad y movilidad social.

También son oportunos los aportes y las conclusiones de Ximena Peña, Juan Camilo Cárdenas, Hugo Ñopo, Jorge Luis Castañeda, Juan Sebastián Muñoz y Camila Uribe relacionados con que, a pesar de que el DNP ha preparado o está preparando políticas sobre género, situación de los indígenas, afrocolombianos, población LGBTI, discapacitados y otros, estos grupos aún sufren condiciones de desigualdad de oportunidades. Son también muy pertinentes para la Misión para la Transformación del Campo, recientemente instalada por el DNP, los aportes de los trabajos realizados por Ana María Ibáñez, Margarita Gáfaró y David Zarruk, sobre la situación del campo en lo pertinente a la distribución de la tierra. Finalmente, los aportes y recomendaciones sobre la desigualdad regional son valiosos y oportunos para nuestros programas de fortalecimiento a las entidades territoriales y para el diseño de las políticas regionales.

Es muy meritorio para la agenda del gobierno nacional contar con propuestas de ajuste en lo pertinente a políticas de familia; atención institucional

a los mayores de 3 años de edad y atención familiar e institucional para niños y niñas menores de esa edad; así como propuestas de reformas institucionales para impulsar y orientar la política de la primera infancia. Las políticas de familia deben mejorar la intervención de los padres en el desarrollo integral de sus hijos dentro de los hogares y permitir explorar alternativas para el otorgamiento de licencias de maternidad y paternidad remuneradas y no remuneradas; promover la flexibilización de la jornada de trabajo en las mujeres para facilitar la lactancia, después de la licencia de maternidad, y dar opciones que allanen el cuidado de los hijos enfermos por parte de madres y padres.

Las recomendaciones para los niños de 3 y 4 años sugieren aumentos graduales de cobertura en educación básica para los más pobres del 32% y el 43% al 100%. Sin embargo, retos de este tipo exigen ajustes institucionales en áreas como: la evaluación del rendimiento de los alumnos, el fortalecimiento de instituciones educativas públicas, el aumento de la jornada de los colegios públicos, la formación y evaluación de docentes y la participación del sector privado, más algunas reformas institucionales.

Sabemos de los retos en el área de formación para el trabajo, y por ello las propuestas van desde ajustes en la forma de financiación de los programas existentes, pasando por la cobertura y la focalización, hasta la inclusión de competencias transversales, como el dominio de idiomas, las relaciones interpersonales y la capacidad para resolver problemas.

Por otra parte, los planteamientos para reducir las desigualdades acumulativas entre hombres y mujeres incluyen mejoras en la calidad y cobertura en la educación, en el mercado laboral y en la visibilidad de los roles entre ambos sexos; todo ello ha de complementarse con políticas para disminuir las desigualdades dentro del hogar.

Del mismo modo, son valiosas las recomendaciones y propuestas que analizan las maneras de aumentar el bienestar de los propietarios rurales a través de la tenencia formal, incluido el arriendo, con el fin de fomentar la *empresarización* del campo, mediante políticas de crédito o alternativas para dinamizar el mercado de tierras para usos más productivos; por ello las recomendaciones del documento se centran en aumentar el acceso y dinamizar los mercados de la tierra (arriendo y propiedad) e incentivar su uso productivo.

Los documentos fiscales para mejorar la calidad del gasto público y el sistema tributario presentan fórmulas para asignar mejor el gasto con acciones de focalización y redefinición de muchos de los programas. Igual sucede con la estructura tributaria para alcanzar mayor equidad,

progresividad y eficiencia, con alternativas para optimizar el recaudo, lo cual permitirá a la postre financiar iniciativas sociales con impacto en la movilidad y la equidad.

Con la publicación de las conclusiones de la Misión de Equidad y Movilidad Social se pretende superar el diagnóstico para entrar a la aplicación de sus recomendaciones, cuyo resultado ha de ser una Colombia más justa e incluyente.

Los hallazgos de esta Misión nos ayudarán a estructurar mejores planes de desarrollo, en los cuales debemos enfatizar en mejor distribución del capital humano, políticas para promover mayor equidad entre distintos grupos de la población y fortalecimiento de los programas de apoyo regional para cerrar las brechas de desarrollo entre las entidades regionales.

Tatyana Orozco  
Directora general  
Departamento Nacional de Planeación



# CAPÍTULO 8

## EQUIDAD EN LA DIFERENCIA: POLÍTICAS PARA LA MOVILIDAD SOCIAL DE GRUPOS DE IDENTIDAD<sup>\*,\*\*</sup>

*Juan Camilo Cárdenas<sup>\*\*\*</sup>*

*Hugo Ñopo<sup>\*\*\*\*</sup>*

*Jorge Luis Castañeda<sup>\*\*\*\*\*</sup>*

### 8.1. Introducción

La pertenencia a un grupo particular por razones genéticas, de elección personal, de herencia familiar o cultural, o por accidentes ajenos a nuestra

\* Este documento, que hace parte de la Misión de Movilidad Social y Equidad convocada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), se complementa con otro documento de la misión (Peña et al., 2011) que se concentra en el problema particular de movilidad social de la mujer y la equidad de género. Los dos hacen parte de un esfuerzo unificado en lo conceptual y metodológico, pero el segundo surge a partir de reconocer las particularidades de la situación de la mujer y la necesidad de enfrentar tales particularidades con políticas públicas específicas.

\*\* Queremos dar especiales agradecimientos a varios grupos de personas. En primer lugar a Juan Pablo Mosquera por su apoyo en la recolección y organización de las fuentes de información que alimentaron este documento. A Armando Montenegro y Marcela Meléndez por su apoyo en la coordinación técnica de la misión. A Roberto Angulo y Liliana Morales en DNP por su interlocución e interés en estos temas. Agradecemos igualmente los comentarios de César Rodríguez y de Jorge Eslava al documento completo, y a las siguientes personas que participaron en diferentes encuentros, reuniones y entrevistas para dar sus ricos aportes al ejercicio: Helena Alviar, Luz Gabriela Arango, João Pedro Azevedo, Brigitte Luis Guillermo Baptiste, Juan Esteban Carranza, Paulina Castro, Marcela Eslava, Francisco H. G. Ferreira, Alejandro Gaviria, Isabel Cristina Jaramillo, Miguel La Rota, Claudia Leal, Julieta Lemaitre, Cecilia López, Luis Felipe López Calva, Isabel Londoño, Mariana Martínez, Daniel Mera, Alejandra Muñoz. Igualmente agradecemos los comentarios a una versión anterior, enviados por las Direcciones de Desarrollo Territorial Sostenible y de Justicia, Seguridad y Gobierno del DNP.

\*\*\* Profesor Titular de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

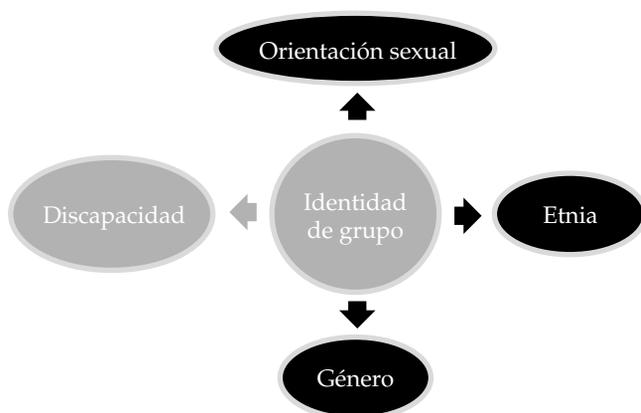
\*\*\*\* Economista Líder de la División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo.

\*\*\*\*\* Investigador en el Sector Social del Banco Interamericano de Desarrollo.

voluntad nos afilia a una categoría dentro de una sociedad y ello puede tener consecuencias individuales y sociales. Así como el color de la piel se hereda genéticamente, y las tradiciones se heredan culturalmente, la orientación sexual no. Más aún, podemos pertenecer simultáneamente a varias identidades de grupo como mostramos en el gráfico 8.1. En cualquiera de estos tres casos, la situación de bienestar y el quehacer diario de las personas pertenecientes a ciertos grupos están en clara desventaja frente a la mayoría de la población. El pertenecer a un grupo particular puede resultar en diferenciales en el acceso y el uso de las oportunidades económicas, sociales y políticas que debieran existir para todos. A lo largo de la vida de las personas los resultados de estos diferenciales se van acumulando y unidos a procesos de exclusión, estigmatización y discriminación, y limitan la posibilidad de movilidad social de los miembros de estos grupos.

La Constitución Política de Colombia de 1991 explícitamente defiende el derecho de los ciudadanos a no ser discriminados por el simple hecho de pertenecer a un grupo de identidad,<sup>1</sup> siempre y cuando el grupo y sus

Gráfico 8.1. Identidades de grupo que generan inequidades



Fuente: Elaboración propia.

1 ARTÍCULO 13: "Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan" Constitución Política de Colombia (1991).

comportamientos estén dentro del marco de la ley. Ser mujer u hombre, ejercer el libre desarrollo de la personalidad para escoger una religión u orientación sexual, pertenecer a un grupo étnico o tener un determinado color de piel no deberían ser razones para que las personas sean discriminadas ni sus derechos sean vulnerados.

Sin embargo, veinte años después de consagrar estos derechos en la Constitución vigente, como mostraremos más adelante y en el documento complementario, el ser mujer, Rrom, indígena, afrodescendiente, homosexual, transexual o estar en estado de discapacidad, está asociado a condiciones de bienestar menos favorables en comparación con quienes no se identifican con esos grupos. Las mujeres siguen enfrentando barreras importantes en los mercados de trabajo<sup>2</sup> y los indígenas y negros tienen menores niveles de nutrición, salud y logros educativos, además de estar más expuestos a la violencia y el desplazamiento (Ibáñez, 2009; Observatorio de Discriminación Racial, 2009). La comunidad de individuos que opta por identidades sexuales no convencionales enfrenta problemas de estigmatización y discriminación que limita su participación plena en la vida ciudadana, además de permanecer en un estado de invisibilidad frente a las políticas públicas y en muchos casos frente al Estado de derecho también. Los individuos que sufren de alguna discapacidad física o mental enfrentan también retos cotidianos para una participación plena en la vida de la sociedad. Todas estas limitaciones para el ejercicio pleno de la vida misma, trascienden lo individual y afectan también a los hogares de los individuos, tanto en su bienestar presente como en las posibilidades de movilidad social a las que pudieran acceder. Las desigualdades manifiestas, que documentaremos más adelante, son resultado de una serie de procesos que se dan a lo largo del ciclo de vida de las personas.

En este documento se reconoce que los procesos de inclusión y respeto en la diferencia evolucionan en el tiempo, tienen raíces históricas, y son la expresión de los valores culturales de una sociedad donde los estereotipos y prejuicios definen comportamientos sociales y económicos. Asimismo, reconocemos que hay un papel concreto y una responsabilidad del Estado en combatir las raíces de estos procesos de exclusión, promoviendo así la movilidad social de los grupos en desventaja. Para

---

2 El tema de las desigualdades entre mujeres y hombres cuenta con una cantidad mucho más considerable de información disponible, y las inequidades se presentan en dimensiones tan diversas que exigió al equipo de esta Misión construir un documento adicional titulado "Mujer y Movilidad Social" (Peña et al., 2012) en el que asumimos un enfoque analítico y de política pública equivalente.

contribuir en esa dirección, el propósito de este documento será el de hacer un breve diagnóstico sobre las brechas más relevantes entre los diferentes grupos (por etnia, en estado de discapacidad o por orientación sexual), y a partir de una revisión de las lecciones aprendidas en el país y en el contexto internacional, derivar una serie de recomendaciones de política pública.

En este sentido, el Departamento Nacional de Planeación ha convocado a una serie de expertos en una Misión de Movilidad Social y Equidad de la cual hace parte este ejercicio sobre Equidad y Diversidad. El proceso dio origen a dos documentos. Este primero en el cual planteamos un enfoque general sobre el problema de la identidad de grupo y las inequidades derivadas de la diversidad; y un segundo documento que se ocupa explícitamente de la mujer y las desigualdades de género. En ambos documentos se analizan diferentes dimensiones sociales y económicas de los grupos en desventaja, reconociendo que estas desigualdades se viven y se desarrollan dentro de hogares y en unos contextos, para así proponer mecanismos específicos que promuevan el respeto, la inclusión social y la posibilidad de desarrollo individual y colectivo en la diferencia a partir de políticas que propendan por el cambio cultural en el largo plazo.

### *8.1.1. Lo que este documento no pretende*

Vale la pena aclarar en esta introducción lo que este ejercicio no pretende. Este documento no pretende tener una orientación sectorial de política ni estar enfocado a una sección particular del aparato gubernamental. Tampoco pretende ser un documento de política para un grupo particular de identidad de los que hemos mencionado en la introducción. Los problemas particulares de la población afrodescendiente no siempre deben ser tratados de la misma manera que los problemas de la población discriminada por sus orientaciones sexuales. El texto pretende más bien proponer medidas que sean transversales, tanto para la acción del Estado como para una movilización social hacia el respeto y el desarrollo en la diversidad, sin importar la pertenencia a un grupo en particular. Por lo tanto, este documento no será un recetario de fórmulas mágicas para reducir la discriminación, las desigualdades, o las inequidades, ni para eliminar la exclusión en el corto plazo. Más bien es un conjunto de principios de diseño de política pública que debería orientar las acciones de diferentes actores en la sociedad para construir las bases de un cambio cultural y socioeconómico hacia el respeto y la equidad en la diferencia en el largo plazo. Aquí resulta fundamental no solo la participación del sector gubernamental, sino también del no gubernamental, privado y la

sociedad civil en general; todos deberán ser protagonistas. Dicho esto, y reconociendo también la urgencia de respuestas que demanda este problema, sí vamos a proponer medidas concretas que se podrán comenzar a implementar en el corto plazo para fortalecer esas bases del cambio cultural del mediano y largo plazo.

## 8.2. (In)visibilidad estadística de los grupos

Siendo este un documento de política pública, es necesario partir por documentar estadísticamente aquello sobre lo que pretendemos proponer acciones. La eficiencia y eficacia de los programas de política pública (focalización, diseño de acciones, estrategia de implementación, monitoreo, etc.) dependen de un adecuado diagnóstico de la situación de las poblaciones a las cuales va dirigida la política. Y es justamente desde este punto de partida que se evidencia la falta de inclusión que experimentan estos grupos sociales dentro de la discusión pública en Colombia (aunque bien vale la pena documentar que la situación no es muy diferente en el resto de Latinoamérica). De esta manera, es un primer objetivo de la política pública generar una visibilidad estadística de la población a partir de la identificación de los grupos, siguiendo un criterio estadísticamente sólido (no arbitrario). En esta sección nos proponemos evaluar la existencia de información estadística y su nivel de representatividad en los instrumentos convencionales de medición, disponibles a nivel nacional en censos y encuestas de hogares para cada grupo de análisis.

Una caracterización idónea de los individuos requiere de un conjunto de propiedades mínimas en los instrumentos de medición estadística. En este orden de ideas, resulta evidente que es fundamental en primer lugar, que se identifique el género,<sup>3</sup> la pertenencia étnica y racial, y la orientación sexual de los individuos. En algunos casos con preguntas de autorreconocimiento (sobre la base de la cultura o de características fenotípicas), pero en algunos otros con indicadores obtenidos a partir de la observación de encuestadores entrenados (Téllez, 2004, 2007). En segundo lugar, los individuos encuestados deben ser representativos del grupo de interés, preferiblemente a diferentes niveles de desagregación regional y etaria. En tercer lugar, es necesaria una continuidad en las mediciones

---

3 Haremos uso de la categoría de género para la identificación de hombres y mujeres, pero estamos plenamente conscientes de que el término ha sido interpretado de múltiples maneras y que en algunos ámbitos existen otras categorías adicionales a hombre-mujer (por ejemplo, transexual, intersexual). Para resolver esto hemos considerado la categoría de orientación sexual para incorporar la diversidad de identidades en la comunidad LGBTI.

para un apropiado seguimiento de las poblaciones y la evaluación de las dinámicas de sus condiciones en el tiempo. En cuarto lugar, aunque parezca obvio, es necesario levantar la mayor cantidad de información relevante para la adecuada medición del bienestar socioeconómico (objetivo y subjetivo) de las poblaciones de interés.

Para empezar, presentaremos una caracterización de la población colombiana de cada uno de los grupos de interés analizados, siguiendo la información censal más reciente emitida por el DANE. En segundo lugar, identificaremos las principales fuentes de información estadística a nivel nacional o subnacional que permiten caracterizar a los grupos de forma representativa. Para finalizar, de la información disponible, identificaremos cuáles de las dimensiones de análisis y para qué grupos etarios existen vacíos para cada grupo.

### 8.2.1. *(In)visibilidad censal*

El censo general de 2005 abrió la posibilidad de evaluar las condiciones de la población nacional en diversas dimensiones: características demográficas, socioeconómicas, educativas, entre otras. En el cuadro 8.1 se presenta la distribución de la población de acuerdo con su género, pertenencia a etnia y condición de discapacidad.

El censo general del 2005 introdujo como mecanismo de determinación étnica y racial una pregunta de autorreconocimiento,<sup>4</sup> según la cual los individuos se identifican con la cultura, el pueblo o los rasgos físicos de alguno de los siguientes grupos: indígena, Rrom, afrocolombiano (raizal, palenquero, negro, mulato o afrodescendiente) o ninguno de ellos. Así, poco más del 3 % de la población pertenece a una etnia indígena, un 0,01 % se considera Rrom, una décima parte se reconoce como afrocolombiano y el restante 84 % no se identifica con ninguno de estos grupos.

Cabe aclarar en el caso particular de la población negra colombiana que esta forma de reconocimiento y su consecuente participación en la población nacional ha sido controversial y poco consensual. En general, la estimación de la composición demográfica del país por pertenencia a un grupo étnico ha tenido serias dificultades y debates debido a la volatilidad de los datos en los censos donde se ha tratado de estimar esta cifra. En el censo de población de 1912, se estimó que existía un 6,4 % de población afrodescendiente y un 6,4 % de población indígena, a partir de

---

4 Un completo inventario de los censos nacionales realizados durante el siglo xx, en los que se indagó por la pertenencia étnica y racial y donde se documenta el criterio de identificación, se encuentra en DANE (2007).

Cuadro 8.1. Distribución de la población colombiana por grupo de interés y por género

Grupo	Hombres	Mujeres	Población	Proporción (%)
Étnicos y raciales				
Indígena	703.046	689.577	1.392.623	3,36
Rrom	2.546	2.311	4.857	0,01
Afrocolombiano	2.143.675	2.168.082	4.311.757	10,40
Sin pertenencia étnica	17.051.381	17.846.790	34.898.171	84,16
No informa	435.469	425.507	860.976	2,08
Total	20.336.117	21.132.267	41.468.384	100
Discapacidad: Prevalencia de limitación permanente				
Alguna limitación	1.322.229	1.302.669	2.624.898	6,33
Ninguna limitación	19.013.888	19.829.598	38.843.486	93,67
Total	20.336.117	21.132.267	41.468.384	100
Género e identidad sexual				
No hay información				

Fuente: DANE 2006; 2008a; 2008b; 2008c; 2010, Censo General 2005.

la clasificación percibida por el encuestador. Durante siete censos más en ese siglo *xx*, se continuó la medición de la población indígena pero se eliminó la pregunta por la población negra. Solo hasta 1993 se volvió a realizar esta pregunta encontrando que el 1,5 % de los colombianos se autorreconocían como afrodescendientes. De nuevo en el censo del 2005 se incluyó una pregunta que permitiría identificar esta población y esta vez se estimó en un 10,62 %. Detrás de esta amplia variación en las cifras está la formulación misma de la pregunta. Para el caso del censo de 1993 se preguntaba al encuestado si *“pertenece a alguna etnia, grupo indígena o comunidad negra”*, mientras que en el censo del 2005 se preguntaba si *“de acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos, se reconoce como....”*.

Hay un camino largo por recorrer para resolver estas dificultades de estimación de la composición demográfica por grupos de identidad y así mejorar los análisis y evaluaciones de las políticas públicas. En un reciente estudio del PNUD (2011, p. 31) se advierte que no se puede considerar una participación de los afrocolombianos en la población nacional menor

al 15 %. Inclusive, otros estudios reportan un estimado superior al 18 % (Urrea-Giraldo, 2005, p. 4). No obstante, dado que los datos del censo representan la única fuente de información reciente para la totalidad de la población, nos ceñiremos a sus resultados.

Por su parte, la población en condición de discapacidad, entendida como los individuos que presentan alguna limitación o dificultad para realizar actividades cotidianas de forma permanente, asciende a un 6,33 %, por debajo del 10 % estimado para la población mundial de acuerdo con Naciones Unidas, pero definitivamente sustancial como para que amerite una política pública de atención a las consecuencias de la discriminación por esta condición. Es así como poco más de dos millones y medio de colombianos manifiestan presentar problemas para caminar o moverse, hacer uso de sus extremidades, ver, oír, hablar, entender, aprender, relacionarse o realizar actividades por sí mismos. Es importante notar que, según lo indican los gráficos de pirámides poblacionales del Anexo 1, se trata de una población mayor de edad. Poco menos de la mitad de la población discapacitada está por encima de los 50 años de edad. También, se aclara que la condición de discapacidad no debe ser entendida como un generador de identidad de la misma manera que pueda serlo pertenecer a un grupo étnico. Sin embargo, sí queremos resaltar que cuando en una sociedad se asignan rótulos, como el de “discapacitado”, se disparan procesos de prejuicio y estereotipos en los individuos que pueden llevar a procesos de identificación y de discriminación. Allí la importancia de incluir a las personas en condiciones de discapacidad dentro de la discusión, y sobre todo de generar mayor visibilidad, dados los procesos de discriminación a que son sometidos. En este sentido hay dos niveles de invisibilidad que queremos resaltar. Por una parte la inexistencia de datos estadísticos que permitan seguir las condiciones de vida de la población con discapacidades, y segundo, la invisibilidad entre la misma población si tenemos en cuenta la prevalencia de discapacidades en una fracción tan importante de la población.

Las implicaciones económicas de las discapacidades han sido estimadas por Gutiérrez (2011) usando datos de la Encuesta de Calidad de Vida 2008. En síntesis, una familia con un miembro que tenga alguna discapacidad requeriría un 28 % más de sus ingresos para alcanzar el nivel de vida de una familia equivalente que no tuviera miembros con discapacidades. Más aún, ese porcentaje subiría a un 38 % del ingreso si la persona con discapacidad fuera el jefe del hogar. Estos costos promedios deben ser cualificados con la regresiva distribución de la prevalencia de

las discapacidades. De acuerdo con datos del DANE y la ECV del 2008, el 63,5 % de los hogares que cuentan con personas con alguna discapacidad viven en estratos 1 y 2 (La Rota y Santa, 2011).

Para finalizar, el gran vacío estadístico del censo general del 2005 en términos de identidad de grupo, lo presenta la identidad de género y la orientación sexual. De esta manera, la comunidad LGBTI no cuenta con una referencia poblacional estadísticamente representativa y no existe un estimativo para su distribución nacional. Como se estableció previamente, aunque esta información resulta fundamental para la política pública, su no compilación puede responder a diversos factores culturales y debates éticos inconclusos sobre la diversidad y los derechos constitucionales de estos grupos.

A continuación, se analiza la composición de los grupos sociales en rangos de edad quinquenales (Anexo 1). Cabe resaltar que la población indígena es bastante joven en contraste con el resto de la población del país. De esta manera, la mitad de los indígenas corresponden a edades menores a los 20 años y, además, los grupos etarios entre 0 y 10 años son los de mayor concentración. Por el contrario, la población afrocolombiana y sin pertenencia étnica presenta una distribución por edad más semejante al agregado nacional: un envejecimiento mayor a la población indígena, aunque presenta una tercera parte de la población entre los 0 y los 14 años de edad. El hecho de que la población indígena y la afrocolombiana en menor medida sean más jóvenes, conlleva a la presencia de mayores tasas de dependencia juvenil y un mayor tamaño promedio de los hogares, como consecuencia de las mayores tasas de fecundidad. Por último, la población Rrom presenta el mayor nivel de envejecimiento y las mayores disparidades entre sexos. Así, este grupo concentra una tercera parte de su población en las edades entre los 25 y 40 años de edad, mientras los menores (0 a 14) son aproximadamente un 24 % del total.

La composición por edad y género de la población con alguna limitación permanente presenta dos particularidades. En primer lugar, la población en discapacidad es en su mayoría adulta o adulta mayor, mostrando que las limitaciones son en gran parte adquiridas o desarrolladas después del nacimiento. En segundo lugar, las limitaciones se presentan con mayor frecuencia en los hombres que en las mujeres para la población joven (menor a 40 años), mientras son las mujeres las que tienen mayor prevalencia para las edades mayores (40 años o más).

### 8.2.2. *Fuentes de información no censal*

Las fuentes estadísticas de información alternativas al censo general se encuentran principalmente en encuestas a nivel nacional realizadas por agencias gubernamentales nacionales, organizaciones internacionales o en trabajo conjunto entre instituciones nacionales e internacionales, que basan su muestra en el marco poblacional del censo.

Las principales fuentes estadísticas identificadas a partir del año 2000 se presentan a continuación en el cuadro 8.2. El color blanco refleja la plena identificación del grupo en la encuesta, las celdas sombreadas muestran que en la encuesta se indaga por temas relacionados con el grupo pero no hay una identificación de los individuos o no está disponible para todos los periodos, mientras el negro representa un vacío de información para el grupo en cuestión.

Cabe destacar en primer lugar, que hay un gran número de encuestas realizadas por las agencias gubernamentales y por instituciones internacionales, mientras las encuestas de iniciativa nacional no gubernamental son más limitadas. En segundo lugar, la gran mayoría de encuestas tienen una representatividad nacional, aunque no necesariamente a niveles geográficos menores como áreas urbanas y rurales, regiones, departamentos o ciudades. En algunos casos, inclusive, la representación nacional a nivel de grupo no se da, como es el caso para las etnias. Por último, existe una gran ausencia de información longitudinal capturada en encuestas que hagan un seguimiento continuo a un mismo grupo de hogares por un lapso de tiempo considerable. Como excepción, la ELCA de la Universidad de los Andes es el primer intento de realización de una herramienta de este tipo, aunque hasta el momento solo se ha llevado a cabo una primera medición, del 2010.

Por otra parte, se evidencia que la distinción de los grupos de acuerdo con su género presenta la mayor cantidad de información en tanto a fuentes se trata. En contraste, la diversidad de orientaciones sexuales, como se observó en los datos censales, sigue siendo un área ignorada en las encuestas de representación nacional. Esta información está básicamente restringida a estudios locales relacionados con temas específicos. Para la identificación étnica y racial, se observa que a lo largo de la década la gran mayoría de encuestas han empezado a incluir la pregunta de auto-reconocimiento tal y como se presenta en el censo general. Por último, para los individuos que presentan alguna discapacidad, existe suficiente información estadística derivada de las encuestas de hogares. Su problema radica en el procesamiento, uso y divulgación de dicha información.

Cuadro 8.2. Principales fuentes estadísticas

Encuesta	Fuente	Género	Grupo Étnico	Orientación Sexual	Discapacidad	Representativo	Periodo Disponible
Censo general 2005	DANE					Nacional	2005
Encuesta Nacional de Calidad de Vida – ECV	DANE					Nacional	2003, 2008, 2010
Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH	DANE					Nacional	2006 a 2011
Encuesta Nacional de Demografía y Salud – ENDS	Profamilia, MEASURE DHS, USAID					Nacional, zona	2000, 2005, 2010
Encuesta Longitudinal Colombiana de UAndes– ELCA	CEDE-Universidad de los Andes					Urbano, microrregiones rurales	2010
Encuesta Nacional de Salud – ENS	Ministerio de la Protección Social					Nacional	2007
Encuesta Nacional de la Situación Nutricional – ENSIN	ICBF, Profamilia (2011), INS, Ministerio de la Protección Social					Nacional	2005, 2010
Encuesta Nacional de Verificación	Comisión de Seguimiento - CODHES					Nacional	2007, 2008, 2010
SISEN	DNP					Nacional	2003
Encuesta de Cultura Política – ECP	DANE					Nacional	2007, 2008
Encuesta de Consumo Cultural – ECC	DANE					Nacional	2007, 2008

Encuesta	Fuente	Género	Grupo Étnico	Orientación Sexual	Discapacidad	Representativo	Periodo Disponible
Pruebas Saber Pruebas PISA	ICFES						2003, 2009 2006, 2009
Latinobarómetro	Latinobarómetro					Nacional	2000 a 2010
Barómetro de las Américas	LAPOP, Vanderbilt University					Nacional: urbano	2000 a 2010. 2011: muestra afrocolombiana
Encuesta Mundial de Valores – WSV	World Values Survey Association					Nacional	2000, 2005
Project Ethnicity and Race in Latin America	Princeton University, Universidad del Valle					Cali	2010
Juegos económicos en Latinoamérica	Banco Interamericano de Desarrollo					Ciudades capitales	2007
Encuesta LGBT: sexualidad y derecho.	DANE, Profamilia					No	2007
Línea Base LGBT Bogotá	Secretaría Distrital de Planeación					Bogotá	2010

*Nota:* Celdas en blanco, es identificable el grupo. En gris, la variable es parcialmente identificable o está disponible solo para algunos periodos, en negro, no es posible identificar el grupo.

*Fuente:* Elaboración propia.

Las fuentes presentadas muestran una gran diversidad de temas cubiertos: dinámicas de pobreza y condiciones de vida en general, bienestar, condiciones de salud y de empleo, clima político y cultura, valores, percepción y opinión pública, sexualidad, victimización, entre otros. En la sección a continuación se mostrará cómo a partir de estas fuentes de información es posible caracterizar a los grupos de nuestro interés de acuerdo con diferentes dimensiones socioeconómicas.

### *8.2.3. Disponibilidad de datos para las dimensiones del bienestar*

Es posible distinguir nueve dimensiones de interés estrechamente ligadas a un enfoque de derechos, que en su mayoría son transversales a cada una de las cinco etapas del ciclo de vida de los individuos o de los grupos etarios de interés, como se muestra en el cuadro 8.3. De esta manera, identificamos por ejemplo a la educación, la salud y la protección social y el bienestar del hogar como dimensiones presentes en todo el ciclo de vida y a lo largo de todos los grupos de edades, y otras como el empleo, la ciudadanía y los comportamientos riesgosos como dimensiones particulares a los jóvenes y a los adultos. Cada una de estas dimensiones cuenta con una serie de variables o indicadores que reflejan las condiciones de bienestar que goza un individuo y su hogar y que determinarán en últimas sus posibilidades de progreso y movilidad.

En primer lugar, se destacan las dimensiones o variables en las que sencillamente no existe información estadística procesada que permita caracterizar eficazmente la situación de alguno de los grupos de interés. De esta manera, aun cuando hay sistemas de información de registro y seguimiento administrados por agencias estatales o por organizaciones no gubernamentales, ámbitos como el goce de derechos, el acceso a la justicia, la victimización, las actividades ilegales y delictivas cuentan con poca información estadística que permita caracterizar la situación de los grupos de análisis, menos aún evaluar las políticas que hayan sido destinadas a mejorar su bienestar. Asimismo, la titulación y el acceso al mercado de tierras y la cobertura y acceso al sistema financiero continúan siendo campos que carecen de información para la mayoría de la población. Además, la información excluye en alguna medida a grupos etarios vulnerables, en otras palabras, a las etapas temprana y concluyente del ciclo de vida de los individuos: desarrollo cognitivo y psicosocial de los menores, trabajo infantil, cuidado de niños y de adultos mayores, entre otros.

Por el contrario, los indicadores relacionados con la cobertura y el acceso a la educación y al sistema de protección social (salud y pensiones) por un lado, y con el mercado laboral y la fuerza de trabajo por otro lado,

cuentan con vasta información en la mayor parte de las fuentes analizadas. Algunos indicadores relacionados con el capital social, el consumo cultural, la participación política, morbilidad y percepción del estado de salud, dinámicas dentro de los hogares y movilidad social de los mismos cuentan con una menor cantidad de información disponible que, por lo general, es recopilada a partir de encuestas especializadas, como Latinobarómetro, LAPOP, la Encuesta Nacional de Demografía y Salud o la Encuesta Nacional de Salud Pública, entre otras.

En resumen, la visibilidad estadística de los grupos definidos por género, la etnia, la identidad sexual o el estado de discapacidad es dispar entre las dimensiones de análisis. Mientras por un lado, para las categorías definidas por el género existe una amplia diversidad de fuentes y de indicadores disponibles, para la comunidad LGBTI la información es escasa, si no nula, con excepción de la encuesta del 2010 de línea base (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010), así como para la población en estado de discapacidad, presentando vacíos significativos en áreas en las que se supone se concentran los casos de discriminación e inequidad. En el medio de estos dos extremos, la visibilidad de los grupos raciales y étnicos ha empezado a ser considerada en una mayoría de las herramientas estadísticas, a partir de la referencia brindada por el censo general del 2005. Sin embargo, persisten dimensiones en las que hay evidencia no estadística de trato diferenciado hacia estos grupos. En particular, el conflicto armado y los consecuentes y complejos fenómenos de desplazamiento y de despojo de tierras requieren de más datos para el desarrollo de políticas beneficiosas para las poblaciones víctimas.

A las limitaciones de las herramientas estadísticas, sea de corte transversal o de seguimiento longitudinal, le resulta como corolario la imposibilidad de estudiar traslapes entre las categorías de los grupos en dimensiones y etapas del ciclo de vida o grupos etarios específicos. Así por ejemplo, no sabemos sobre diferencias en desempeño escolar o desarrollo cognitivo y psicosocial entre mujeres y hombres de menores indígenas o afrocolombianos, y mucho menos de comparaciones con menores denominados sin pertenencia étnica. De igual forma, los resultados de los procesos de discriminación y exclusión contra grupos por identidades étnicas con determinadas preferencias sexuales, en ámbitos laborales o de acceso a servicios y derechos, aún es un lugar inexplorado. Estos efectos acumulativos de inequidades hacia grupos específicos resultan un campo de estudio relevante dada la necesidad de empezar a encaminar programas hacia estas poblaciones en gran desventaja.





		Fuentes estadísticas*																							
		Grupo etario																							
	Primera infancia	Niñez	Adolescencia	Adulto (Edad fértil)	Adulto mayor	Censo	ECV	GEIH	ENDS	ELCA	ENS	ENSIN	ENV	SISBEN	ECP	ECC	ICFES	LB	BA	WSV	PERLA	BID	LGBT	LB-LGBT	
<b>Dinámica intrahogar</b>	Violencia intrafamiliar								X		X													X	
	Toma de decisiones								X		X														
	Comportamientos riesgosos										X														
<b>Bienestar del hogar</b>	Condiciones de vivienda: tenencia, servicios e infraestructura					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X				X		
	Tenencia de bienes					X	X	X	X	X	X			X	X			X	X			X			
	Ingresos o gastos					X	X	X	X	X				X	X			X	X			X	X		X
	Insuficiencia de ingresos					X	X	X	X	X			X	X	X			X	X			X	X		
	Bienestar percibido						X															X	X		
							X															X			

*Censo	Censo General 2005	SISBEN	SISBEN (DNP, 2002)	BA	Barómetro de las Américas
ECV	Encuesta Nacional de Calidad de Vida	ECP	Encuesta de Cultura Política	WSV	Encuesta Mundial de Valores
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares	ECC	Encuesta de Consumo Cultural	PERLA	project Ethnicity and Race in Latin America
ENDS	Encuesta Nacional de Demografía y Salud	ICFES	Pruebas SABER y PISA	BID	Juegos económicos en Latinoamérica
ELCA	Encuesta Longitudinal Colombiana de UAndes (CEDE, 2010)	LB	Latinobarómetro	LGBT	Encuesta LGBT: sexualidad y derecho.
ENS	Encuesta Nacional de Salud – ENS	ENV	Encuesta Nacional de Verificación	LB-LGBT	Línea Base LGBT Bogotá
ENSIN	Encuesta Nacional de la Situación Nutricional				

Fuente: Elaboración propia.

### **8.3. Inequidades entre los grupos en las dimensiones socioeconómicas de los individuos y de los hogares**

Esta sección compila y presenta evidencia estadística de inequidades entre los grupos identificados por la etnia en primer lugar, el género y la identidad sexual en segundo, y para finalizar, la condición de discapacidad. Se identifican a continuación algunos de los indicadores de las dimensiones propuestas en la sección previa y se lleva a cabo un recuento de la existencia de desigualdades entre grupos de análisis y el resto de la población.

#### **8.3.1. Indígenas y afrodescendientes**

Los grupos identificados por la cultura, la etnia o la raza como indígenas o afrodescendientes cuentan con información poblacional por la posibilidad de autoidentificación incluida en el más reciente censo. A continuación se presentan una serie de indicadores derivados de dicha información censal, que caracterizan en términos socioeconómicos a la población de estos grupos en contraste con la mayoría no identificada que no se identifica con alguna etnia o raza.<sup>5</sup>

##### **8.3.1.1. Educación**

La educación no solo es un determinante del éxito laboral futuro, sino que también resulta indispensable para el progreso de otras dimensiones de la vida, tanto en lo individual como en lo colectivo (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2008). Así por ejemplo, permite el completo y libre desarrollo de la personalidad humana y la participación plena como individuo en una sociedad. Para el caso de los grupos indígenas y afrocolombianos en el país, una de las principales causas de su mayor nivel de pobreza, como bien se establece en el documento CONPES 3660 (CONPES, 2010), radica precisamente en el bajo nivel educativo de su población que está determinado desde la misma niñez de los individuos.

La cobertura educativa para las edades tempranas (entre los tres y cuatro años) muestra un claro rezago del grupo indígena: mientras cuatro de cada diez niños afrocolombianos y sin pertenencia étnica asisten a un centro educativo, tan sólo dos indígenas lo hacen. Por su parte, para los

---

<sup>5</sup> El trabajo de Viáfara, Urrea-Giraldo y Correa (2009) resulta en un referente obligatorio para el estudio de la población afrocolombiana, al compilar un total de 40 indicadores sociodemográficos y económicos a partir de la misma fuente de información acá utilizada.

menores entre 5 y 13 años la asistencia escolar es de 70 % para los grupos indígenas, 88 % para los afrocolombianos y de 90 % para los denominados sin pertenencia étnica. Esta inasistencia por un lado y por otro, el rezago escolar bien sea por ingreso tardío, por repetencia, o por deserción, se ven reflejados en las tasas de cobertura bruta (TCB) y neta (TCN), donde la segunda, a diferencia de la primera, toma en cuenta el rango de edad de los matriculados correspondiente a un nivel de educación determinado. Es decir, evalúa que los individuos asistan efectivamente al grado que les corresponda según su edad.

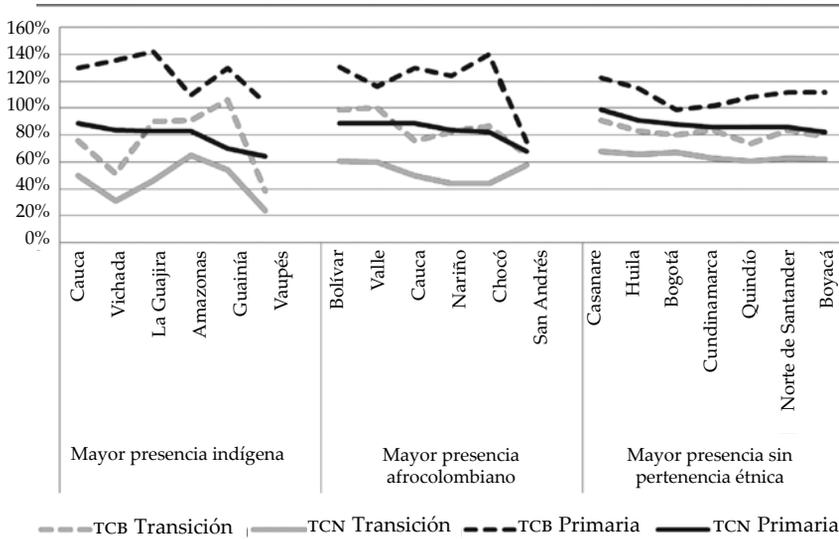
Para los niveles educativos de transición y primaria (gráfico 8.2), se observa que los departamentos con mayor presencia de población indígena o afrocolombiana<sup>6</sup> muestran mayores TCB en primaria que los departamentos de comparación, pero menores TCN en primaria. En otras palabras, hay una mayor ineficiencia del sistema educativo en los departamentos de mayor participación étnica o racial, puesto que los niños no asisten al grado que les corresponde, en particular, menores que deberían estar en nivel secundario asisten a primaria. A este respecto, Viáfara (2005) ha señalado que para la ciudad de Cali, las mayores tasas de deserción de los individuos afrocolombianos no sólo se relacionan con los niveles de pobreza, sino también con mecanismos institucionales que podrían ser interpretados como discriminación contra los menores.

En los niveles de educación media y secundaria, las diferencias entre departamentos reportadas para las tasas de cobertura bruta y neta durante transición y primaria son replicadas. Se observan además claras tendencias de desventaja para los departamentos con importante presencia indígena o afrocolombiana respecto a la cobertura del sistema educativo (gráfico 8.3). Aún más, a partir de datos del Ministerio de Educación Nacional (2011), de los siete departamentos que aún no han logrado alcanzar la cobertura (bruta) universal para la educación básica, cuatro son predominantemente indígenas (Vaupés, Amazonas, Vichada y Guainía) y uno afrocolombiano (San Andrés).

---

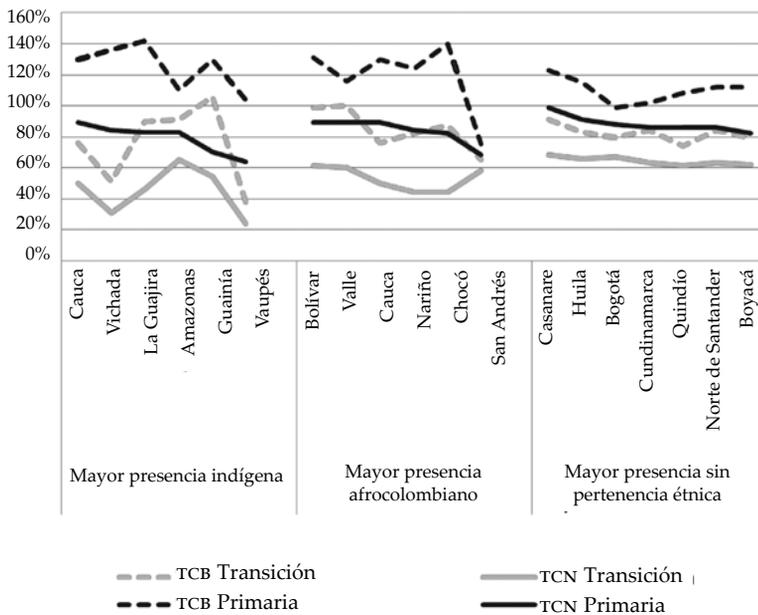
6 Entendemos por mayor presencia a la mayor participación de la población de un grupo sobre el total departamental, siguiendo datos censales del 2005. De esta manera, los departamentos con mayor presencia indígena son Vaupés (67 %), Guainía (65 %), Vichada (45 %), La Guajira (45 %), Amazonas (44) y Cauca (22 %). Los de mayor presencia de afrocolombianos son Chocó (82 %), San Andrés (57 %), Bolívar (28 %), Valle del Cauca (22 %) y Nariño (19 %). Por último, los departamentos en los que la población sin pertenencia étnica representan la mayor parte de la población son Boyacá (98 %), Huila (98 %), Cundinamarca sin incluir Bogotá D. C. (98 %), Norte de Santander (97,3), Casanare (97 %), Quindío (97 %) y la ciudad de Bogotá D. C. (98 %).

Gráfico 8.2. Tasa de cobertura neta y bruta en transición y primaria, 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Educación Nacional, 2010.

Gráfico 8.3. Tasa de cobertura neta y bruta en educación media y secundaria, 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Educación Nacional, 2010.

Los datos del censo general muestran además que la asistencia escolar de los jóvenes entre 14 y 17 años es desigual entre los grupos. Alrededor de tres de cada cuatro jóvenes afrocolombianos o sin pertenencia étnica van a la escuela, mientras tan sólo uno de cada dos indígenas lo hace. Si bien las tasas de cobertura y asistencia escolar no difieren significativamente entre los afrodescendientes y quienes declaran no ser miembros de grupo desfavorecido alguno, aún cabe preguntarse sobre los aprendizajes de estos grupos. Las pruebas SABER ponen en evidencia que los desempeños escolares en los territorios con mayor presencia de población afrodescendiente están entre los más bajos de la nación (Cortés y Ñopo, 2010). Además, un estudio reciente acerca del impacto del conflicto sobre el desempeño académico de los jóvenes, muestra que los estudiantes indígenas y afrocolombianos han presentado peores puntajes en los exámenes de Estado entre 1993 y 2006, inclusive una vez se toman en cuenta características de los padres, los hogares, las escuelas y los municipios (Rodríguez y Sánchez, 2010).

Al analizar los años promedio de educación de la población en general como un indicador de la acumulación de capital humano, se muestra de nuevo que la población indígena y afrocolombiana presenta los peores resultados tanto a nivel nacional como a nivel de los departamentos donde representan una mayoría: tres años de educación para indígenas y cinco para afrocolombianos, contra seis años para quienes no se identifican como miembros de alguno de estos grupos étnicos o raciales. Sin embargo, la asistencia escolar adulta no es muy disímil entre grupos, aunque sus valores son considerablemente bajos y se encuentran alrededor del 8 % de la población. Resulta más relevante, en términos de desigualdades, evaluar la asistencia escolar a niveles de educación superior y postgrados de la población entre los 16 y los 35 años de edad. La educación superior continúa siendo un campo ajeno para los adultos jóvenes de minorías étnicas y raciales y por el contrario, es predominante para la población no indígena ni afrocolombiana. Tan sólo 7,4 % de los adultos indígenas asisten a una institución de educación superior, mientras para los afrocolombianos la razón es de uno por cada cinco. Por su parte, 35 % de los jóvenes sin pertenencia étnica asisten a un programa de educación superior, por lo que las brechas entre los grupos sí son considerables.

Para finalizar, el analfabetismo, por su parte, se presenta como un problema que afecta particularmente a las cohortes adultas y mayores, encontrándose los individuos analfabetas inmersos en una trampa de pobreza extrema, debido a su imposibilidad de acceder a alguna ocupación remunerada. Resulta aún más relevante entender este fenómeno, debido a que

reflejan el rezago generacional en la cobertura educativa. De esta manera, la proporción de población entre los 18 y 64 años que no sabe leer ni escribir para la población sin pertenencia étnico-racial reconocida es de un 6 %, mientras para la población indígena es de cerca de una tercera parte y para los afrocolombianos es de una décima parte. Adicionalmente, las tasas para la población en edades avanzadas ascienden considerablemente, por lo que más de la mitad de la población adulta mayor indígena (60 %), de 2 de cada dos afrocolombianos (37 %) y cerca de una cuarta parte de la población sin reconocimiento étnico (26 %) son analfabetas.

En el caso particular de los grupos indígenas y en algunos casos de afrocolombianos como raizales y palenqueros, hay que complementar y contrastar este balance de analfabetismo con la posibilidad del bilingüismo y multilingüismo como valores adicionales de capital cultural. En el caso particular de la población indígena en edades adultas, es un hecho que su analfabetismo refleja las diferencias culturales asociadas a la diversidad misma de lenguas de estos pueblos. Así, la no inserción cultural de las generaciones indígenas mayores que conlleva al nivel de analfabetismo mencionado no implica un retraso en su nivel de conocimiento o educación en un sentido amplio, más sí es reflejo de su autonomía cultural. Sin embargo, el analfabetismo a su vez está relacionado con el pobre desempeño en los indicadores de salud, su capacidad de inserción laboral y en su calidad de vida en general, por lo que disminuir la incidencia de este fenómeno en las nuevas generaciones, sin implicar una sustitución o imposición cultural, es un objetivo claro de la política.

### 8.3.1.2. Salud y protección social

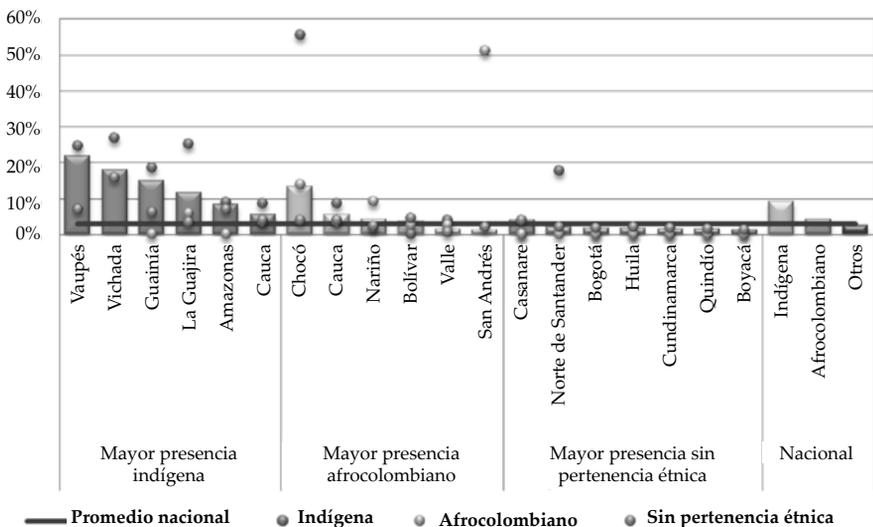
Las condiciones de salud y bienestar general de la población están estrechamente vinculadas a la protección de los menores en sus primeras etapas de vida. En otras palabras, el bienestar que la población gozará por el resto de sus vidas está determinado en un principio por las condiciones de vida durante su primera infancia (Heckman, 2008; capítulo 4 de este libro). De esta manera, recientemente se ha generado un creciente interés alrededor del desarrollo integral de esta población, con lo que se ha incluido dentro de la política un lineamiento hacia la primera infancia, considerada ahora como prioritaria en el país (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, 2011).

No obstante su importancia dentro del desarrollo del capital humano en salud, se evidencian inequidades entre grupos definidos por la raza o etnia en el cuidado prenatal, la mortalidad infantil y materna. Así, por ejemplo, el porcentaje de madres que no asisten a controles prenatales,

fundamentales para disminuir las tasas de mortalidad materna e infantil, es inferior en los departamentos de mayor presencia indígena y afrocolombiana que en aquellos con menor presencia de estos grupos (gráfico 8.4). De esta manera, según los resultados de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS, 2010), mientras en departamentos como Vaupés (22 %), Vichada (18 %), Guainía (15 %) o Chocó (13 %) un importante número de madres no asistieron a algún control prenatal, en departamentos con menor diversidad étnica o racial, el promedio de madres que asisten es similar al promedio nacional (3 %).

Aunque la ENDS 2010 no es una encuesta representativa a nivel de los grupos analizados, sí permite dilucidar las diferencias según pertenencia étnica a nivel nacional. Por un lado, el porcentaje de madres indígenas y afrocolombianas que no asiste a controles prenatales es 3 y 1,4 veces superior respectivamente, al correspondiente de las madres que no se reconocieron como miembros de ninguno de esos grupos. Por otro lado, dentro de los departamentos se observan diferencias como en el caso de Chocó, donde es 13 veces mayor el porcentaje de madres indígenas que no asisten a controles prenatales respecto a aquellas madres no pertenecientes a ningún grupo étnico. Estas desigualdades a nivel de grupo étnico y de regiones en la asistencia a controles prenatales se manifiestan en

Gráfico 8.4. Porcentaje de embarazos sin atención prenatal, por departamentos con mayor presencia de grupos étnicos

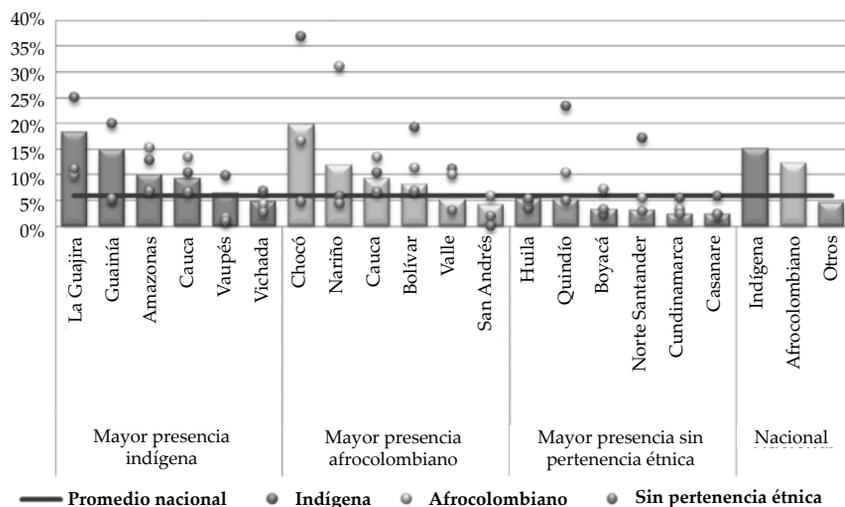


Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 2010.

mayores tasas de mortalidad materna. Por ejemplo, departamentos como Chocó (233,48), Cauca (121,25) o Bolívar (103,72) presentan una razón de mortalidad materna entre dos y cinco veces el promedio nacional (62,76) acorde con las Estadísticas Vitales del DANE a 2008.

Sumado a lo anterior, los menores indígenas y afrodescendientes presentan mayores tasas de ayuno, en particular para población en la primera infancia. Así, el 5,9 % de los menores de cinco años de edad a nivel nacional tuvieron al menos un día de ayuno en la semana anterior a la realización del censo 2005. Este porcentaje llega a ser 2,5 veces más alto entre la población indígena nacional y dos veces mayor en la población afrocolombiana nacional, aunque estos valores también muestran grandes diferencias regionales y dentro de los departamentos. Como se observa en la gráfica 8.5, los departamentos con importante número de población indígena o afrodescendiente ostentan promedios más altos que aquellos

Gráfico 8.5. Porcentaje de menores de cinco años con días de ayuno, por departamentos\* con mayor presencia de grupos étnicos



*Porcentaje de omisión censal:							
Amazonas	31	Vaupés	50	Nariño	3	Cundinamarca	3
Vichada	22	Chocó	15	Valle Del Cauca	3	Quindío	3
Guainía	46	Cauca	7	Norte Santander	3	Casanare	6
Cauca	7	San Andrés	16	Huila	2	Bogotá, D. C.	2
La Guajira	4	Bolívar	3	Boyacá	3		

Fuente: Elaboración propia a partir de REDATAM-DANE, censo general 2005.

departamentos con presencia de no étnicos. Es particularmente preocupante la situación en Chocó (19,7 %), La Guajira (18,2 %), Guainía (14,9 %) y Nariño (11,8 %).

Para las poblaciones en la niñez, la juventud, la adultez y los adultos mayores, la tasa de ayuno aumenta para todos los grupos de análisis, aunque alcanzan un nivel máximo de alrededor del 18 % para los indígenas, del 15 % para los afrocolombianos, y de menos de la mitad para los que no se reconocen como pertenecientes a algún grupo étnico (6,5 %). Asimismo, la tendencia departamental presentada para los menores de 5 años se mantiene para los demás grupos etarios. Por lo tanto, el nivel de ayuno de la población se mantiene relativamente constante entre los diferentes años, aunque esto a su vez implica que las brechas entre los grupos étnicos y raciales presentadas para la primera infancia son generalizadas y se mantienen entre las diferentes cohortes.

Estas mayores tasas de ayuno para los grupos minoritarios se relacionan con mayores índices de desnutrición para los menores y adultos de los grupos étnicos. Las brechas entre grupos se reflejan en los resultados de la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (ENSIN) (2010). Para diferentes indicadores de desnutrición, la población indígena muestra un rezago considerable sobre la población sin pertenencia étnica e inclusive la afrocolombiana. De esta manera, una tercera parte de los menores indígenas presenta un retraso en la talla como medida de desnutrición crónica, mientras el porcentaje está alrededor del 10 % tanto para los no étnicos como para los afrocolombianos. La medida de desnutrición global (bajo peso para la edad) para los menores de cinco años reitera la mayor incidencia de desnutrición para minorías, mientras las medidas de obesidad muestra sus mayores niveles en los indígenas (6,8 %) en contraste a los afrodescendientes (4,0 %) y los no étnicos (5,3 %).

La incidencia de anemia por deficiencia de hierro como factor determinante de las dificultades del desarrollo cognitivo (Almond y Currie, 2010), es considerablemente mayor entre los menores indígenas y afrocolombianos que entre sus pares de la población étnica mayoritaria. Sin embargo, se debe destacar que mientras son los niños indígenas en edades tempranas los que presentan la mayor incidencia de anemia (29 %), en edades entre los cinco y doce años, son los menores afrocolombianos los que presentan una mayor tasa (20 %).

Por último, los indicadores de nutrición para los adultos entre los grupos no difieren mucho del promedio nacional de 2,8 %. Sin embargo, la obesidad sí representa un fenómeno diferenciador y, adicionalmente, se debe

destacar su alta incidencia en todos los grupos: 18 % para afrocolombianos, 16 % para no étnicos o raciales y 15 % para indígenas. Estos resultados, sumados a lo encontrado para la niñez, muestran que los grupos indígenas y afrocolombianos presentan una mayor incidencia de desórdenes alimenticios, bien sea por carencias nutricionales o exceso de peso. Así, nos encontramos ante un problema de salud pública para estos grupos ocasionado por prácticas alimenticias inadecuadas.

Sumados a estas incidencias diferenciadas en las tasas de ayuno y desnutrición, en particular para la primera infancia, factores mencionados como las menores tasas de asistencia a controles durante el embarazo explican a su vez las mayores tasas de mortalidad infantil y en la niñez, y la menor esperanza de vida al nacer. Los departamentos con importantes porcentajes de población indígena como La Guajira (50 % de su población) o Chocó (48 %), presentan tasas de mortalidad de niños hasta un año de edad que doblan el promedio nacional (22 ‰). Estos mismos departamentos igualmente doblan la mortalidad de los menores de cinco años a nivel nacional, siendo respectivamente de 32 ‰ y 34 ‰ contra un promedio nacional de 18 ‰. En el agregado, los indígenas y afrocolombianos presentan respectivamente una mortalidad infantil por cada mil niños de 15,6 y 7,8 niños mayor que la población no étnica, y una esperanza de vida al nacer nueve y seis años menor que la de la mayoría de la población colombiana.

Por último, es en estas mismas regiones donde se presenta una mayor incidencia de diarrea para los menores de cinco años, en particular en los departamentos de mayor presencia indígena, que cuentan todos con tasas por encima del promedio nacional de 12,6 %. En gran medida estos desempeños desiguales son exacerbados por condiciones diferenciadas de infraestructura y oferta de salud pública entre las regiones.

Dichas diferencias en la oferta pública determinan las condiciones de acceso a la salud y se ven reflejadas en la afiliación de la población al Sistema General de Seguridad Social en salud. Las actuales coberturas del sistema, aunque todavía no son universales, han pasado de 25 millones de afiliados en el 2002 a 41 millones de afiliados en el 2009 (Ministerio de la Protección Social, 2011). De esta manera, aunque la información del censo exhibe brechas al 2005 en el acceso al sistema de salud en contra de los grupos étnicos minoritarios, el mencionado aumento en cobertura y una serie de decisiones políticas en beneficio de las comunidades indígenas ha conllevado a una alta afiliación para estos grupos: según información de la Encuesta de Calidad de Vida del DANE, en el 2010 la cobertura alcanzó

al 81 % de los hogares indígenas, en contraste con un 76 % para los no identificados étnicamente y un 69 % para los afrocolombianos.

### 8.3.1.3. Empleo

Al finalizar la adolescencia, los individuos entran en una etapa de transición en la que deciden en principio continuar con su formación académica o entrar al mercado laboral, aun cuando para este momento un número considerable de jóvenes ya ha optado por esta última alternativa. Sin embargo, por una complejidad de factores, los jóvenes pueden no elegir alguno de estos dos caminos y, por el contrario, entrar a ser parte de lo que se conoce como la población que ni trabaja, ni estudia ni recibe formación, *NEET* por sus siglas en inglés.

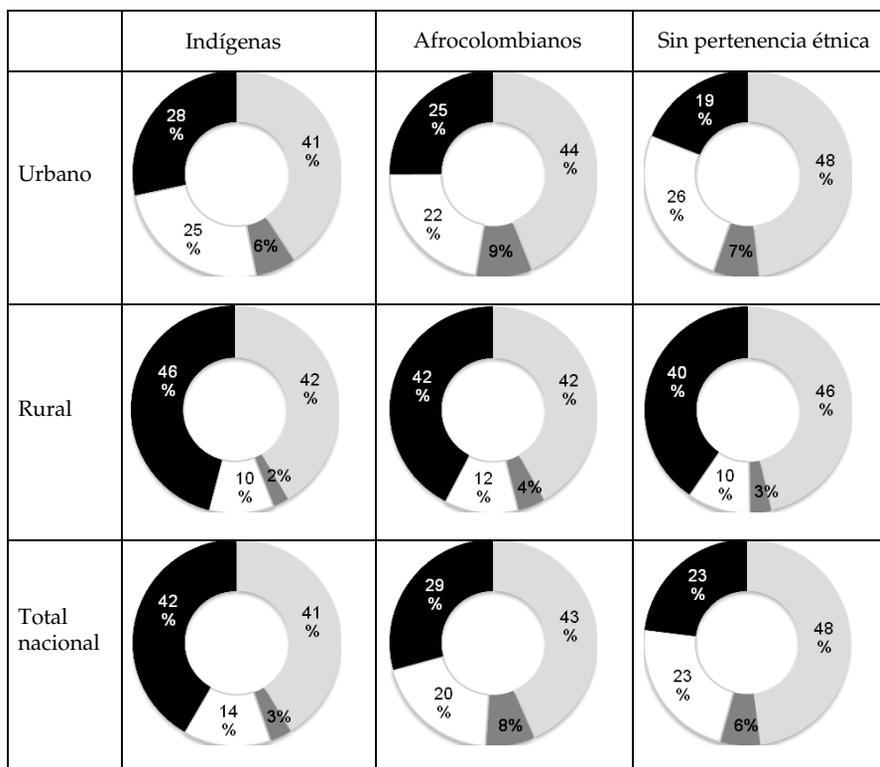
De esta manera, como un indicador de la (im)posibilidad de mejoría de las condiciones socioeconómicas de los individuos, la proporción de jóvenes entre 18 y 24 años *NEET* o inactivos (HM Government, 2011), refleja diferencias en la movilidad social de los grupos, sus capacidades de sustento y sus prospectos de vida.<sup>7</sup> Este indicador refleja desventajas considerables para los grupos indígenas y afrocolombianos. De esta manera, partiendo de los datos censales de 2005 en el gráfico 8.6, la población afrocolombiana nacional cuenta con un 30 % de sus jóvenes que no se dedican a trabajar, a buscar trabajo o a estudiar, mientras la cifra para los pueblos indígenas se eleva a 42 %. En contraste, la población autodefinida sin pertenencia étnica cuenta con un 23 % de su población joven en inactividad. Al observar únicamente la zona rural, el indicador se eleva a 46 % para los indígenas, 42 % para los afrocolombianos y 40 % para los restantes, aunque se debe resaltar que tres cuartas partes de la población joven indígena y una cuarta parte de los afrocolombianos se encuentran en estas zonas, contra una quinta parte para el resto no étnico. Partiendo de explicaciones culturales asociadas a las actividades convencionales de las comunidades y a la economía de autosustento rural, es evidente que el mercado laboral y las posibilidades de acceso a educación superior son más reducidos para las minorías étnicas y raciales durante su juventud.

Adicionalmente, aunque convencionalmente tomado como un problema de salud pública, el embarazo y la maternidad adolescente están estrechamente ligados con las posibilidades de movilidad no sólo de las madres adolescentes, sino de sus hijos. Esta inmovilidad viene dada por

---

7 En un estudio de 2007 para el Reino Unido, se encontró que el costo en el largo plazo asociado al estado de *NEET* deja una "cicatriz salarial en los individuos de entre 8 y 15 por ciento", además de los costos sociales asociados a la criminalidad (The Prince's Trust, 2007, p. 8).

Gráfico 8.6. Distribución ocupacional de la población entre 18 y 24 años, por zona y pertenencia étnico-racial



Fuente: Elaboración propia a partir de REDATAM-DANE, Censo general 2005.

una menor capacidad de acumulación de capital humano de las madres, consecuencia de la deserción escolar de las mujeres jóvenes madres y su inasistencia educativa (Näslund-Hadley y Binstock, 2011) y también, su incapacidad de entrada al mercado laboral, al menos el formal. Así, los departamentos con mayor proporción de población indígena o afrocolombiana, exhiben en promedio las mayores tasas de embarazo para las jóvenes entre los 15 y los 19 años. Este es el caso de Amazonas, Guainía, Vichada, Chocó o Cauca, donde entre dos y tres de cada diez jóvenes han estado o están en embarazo, según datos de la ENDS 2011. Inclusive en un trabajo reciente se encontró que, una vez tomados en cuenta el nivel socioeconómico de las jóvenes, su nivel educativo y su conocimiento sobre métodos anticonceptivos, la edad de la primera relación sexual

y del primer embarazo es menor para las adolescentes afrocolombianas (Galindo, 2011).<sup>8</sup>

Relacionado con la inactividad de los grupos, la Población Económicamente Activa muestra que la participación en el mercado laboral de las minorías sigue siendo considerablemente menor al resto de la población, en especial para los indígenas. Mientras una de cada dos personas afrocolombianas o sin adscripción a grupo étnico-racial entre los 15 y 64 años de edad está empleada o desempleada, para la población indígena la razón es menor y equivalente a dos de cada cinco. Como se mencionó para la población adolescente, parte de la explicación está en que la mayoría de la población adulta indígena es primordialmente rural y la mayoría de la población afrodescendiente habita en las ciudades.

Más aún, al observar el empleo para los adultos que residen en las 13 áreas metropolitanas, se observa que el nivel de formalidad es mucho menor para las poblaciones indígenas y afrocolombiana, de cerca de 10 puntos porcentuales en la tasa de informalidad según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE, 2007). No obstante, esta informalidad también se observa en el tamaño de las empresas en que trabajan los individuos de minorías étnicas. Según la misma información del DANE (2007), cuatro de cada diez trabajadores afrocolombianos e indígenas son empleados en una empresa unipersonal, es decir, son trabajadores por cuenta propia, comparado con el resto de la población, para el cual la razón es de tres por cada diez.

Por lo tanto, para las minorías la inserción en el mercado laboral formal (en áreas urbanas) resulta mucho más difícil y lleva a menores beneficios laborales como lo refleja la cobertura en la afiliación al sistema pensional. Así, para el nivel nacional, de los indígenas entre 18 y 64 años, sólo 3,4 % está afiliado a un fondo de pensiones, mientras el valor para la población afrocolombiana es cuatro veces mayor y para la autodefinida sin pertenencia étnica, es seis veces mayor. Para los adultos mayores, aquellos afiliados o quienes cuentan con una pensión, son una proporción mucho más baja y son, de nuevo, un campo en el que persisten brechas para las minorías indígenas: tan sólo cuatro de cada cien indígenas mayores cuentan con una pensión o están afiliados al sistema, mientras para el resto de la población, incluidos los afrocolombianos, la tasa es de 15 por cada cien.

---

8 Para mayor detalle sobre embarazo adolescente ver el capítulo 4 de este libro.

Por último, un segundo efecto de la informalidad laboral de los grupos étnicos está en las diferencias en los salarios devengados. Los trabajadores indígenas reciben salarios que están 50 % por debajo de los que reciben quienes no están identificados con alguna etnia, mientras que tal valor para los afrodescendientes es de 19 %. Sin embargo, la informalidad de los trabajadores no es la explicación de fondo de las brechas salariales. Estas diferencias están explicadas en gran medida por la educación de los individuos y por las regiones en que habitan (Peña y Wills, 2011), en lo que Viáfara, Urrea-Giraldo y Correa denominan *discriminación premercado* (2009, p. 242).

#### 8.3.1.4. Ciudadanía

La histórica tradición de participación comunitaria de algunos grupos tiene una implicación clara en el ejercicio democrático. La organización indígena alrededor de sus resguardos por ejemplo, conlleva a un proceso participativo y mucho más incluyente en las comunidades. Así, 22,5 % de la población indígena manifiesta que al menos un miembro de su hogar participa activamente en alguna organización comunitaria. Por el contrario, estas prácticas no resultan usuales para los grupos afrocolombianos y sin pertenencia étnica, para los cuales el valor es de 6,2 % y 6,7 %, respectivamente.

#### 8.3.1.5. Victimización

El conflicto armado ha sido soportado desigualmente por las comunidades rurales y en especial, por las minorías ubicadas en regiones periféricas. Sin embargo, las cuantificaciones de los efectos del conflicto no pasan de ser en muchos casos especulaciones a partir de intentos de seguimiento a las víctimas, a excepción de, por ejemplo, la investigación monumental realizada por Ibáñez, compilada en gran medida en su trabajo de 2009 y también el trabajo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), a partir de su Encuesta Nacional de Verificación de Población Desplazada.

La información del censo poblacional no permite identificar plenamente a la población en situación de desplazamiento. Así, al indagar sobre las causas del cambio de residencia, la alternativa de respuesta referente a la amenaza de vida representa la opción más cercana al desplazamiento forzado. Según estos datos, reportados en Rodríguez, Alfonso y Cavellier (2009), para el caso particular de la población afrocolombiana

sus traslados por razones de violencia son 1,84 veces mayores que la población sin pertenencia étnica denominada.<sup>9</sup>

El Sistema de Registro para la Población Desplazada ha buscado suplir el vacío de información estadística oficial para este fenómeno causado por el conflicto, aunque la plena identificación de los desplazados y de sus condiciones resulta en la práctica una ardua misión, en particular si se busca indagar por su pertenencia étnica o racial. La información obtenida refleja que la población afrocolombiana ha sido desmedidamente afectada al llevar acumulado hasta el 2010 un 6,9 % de su población nacional en condición de desplazamiento forzoso, seguida de la población indígena con una tasa cercana (6 %) y, finalmente, la población no étnica o racial (3,7 %).

No obstante, las cifras reportadas por el CODHES (2008) en Rodríguez, Alfonso y Cavelier (2009) resaltan la situación de vulnerabilidad de los afrocolombianos: una cuarta parte de la población en desplazamiento se reconoce como afrocolombiana, que representa a su vez 12,3 % de su población nacional. En otras palabras, uno de cada cuatro desplazados es afrocolombiano y uno de cada diez afrocolombianos es desplazado. Como lo reconocen estas fuentes, la situación es exacerbada por las paupérrimas condiciones de vida de los denominados afrodesplazados: elevadas tasas de ayuno, incidencia de la pobreza, dificultad en el acceso al trabajo, informalidad laboral, inasistencia escolar y despojo de tierras.

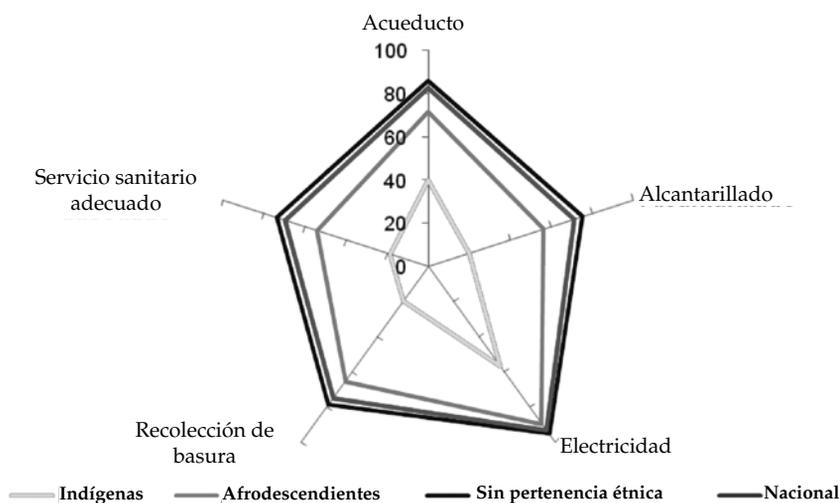
#### 8.3.1.6. Bienestar del hogar

Los datos del DANE presentan las condiciones de vivienda de los hogares de cada grupo étnico-racial, entendiendo la pertenencia étnica de un hogar como la presencia mayoritaria de miembros identificados con alguna etnia o raza. En el gráfico 8.7 se observa que en el listado de cinco servicios públicos básicos, el acceso de las viviendas indígenas en mayor medida y de afrocolombianos en menor medida es siempre menor al del resto de la población. Aparte de la prevalencia de un poblamiento de zonas rurales por parte de las minorías y de lo prescindible que pueden resultar algunos de estos servicios para las comunidades indígenas, el rezago en la cobertura de acueducto y alcantarillado está estrechamente vinculado con las pobres condiciones de salud de su población analizadas previamente. Esto resulta aún más alarmante si se toma en cuenta que las poblaciones

---

<sup>9</sup> De la misma manera, los afrocolombianos enfrentan 2,19 veces más de probabilidad que los no identificados étnicamente de tener que desplazarse por desastres naturales y 1,72 veces más por razones de salud, de acuerdo con el Observatorio de Discriminación Racial (Universidad de Los Andes) y datos del Censo 2005-DANE.

Gráfico 8.7. Hogares con acceso a servicios públicos, por pertenencia étnico-racial



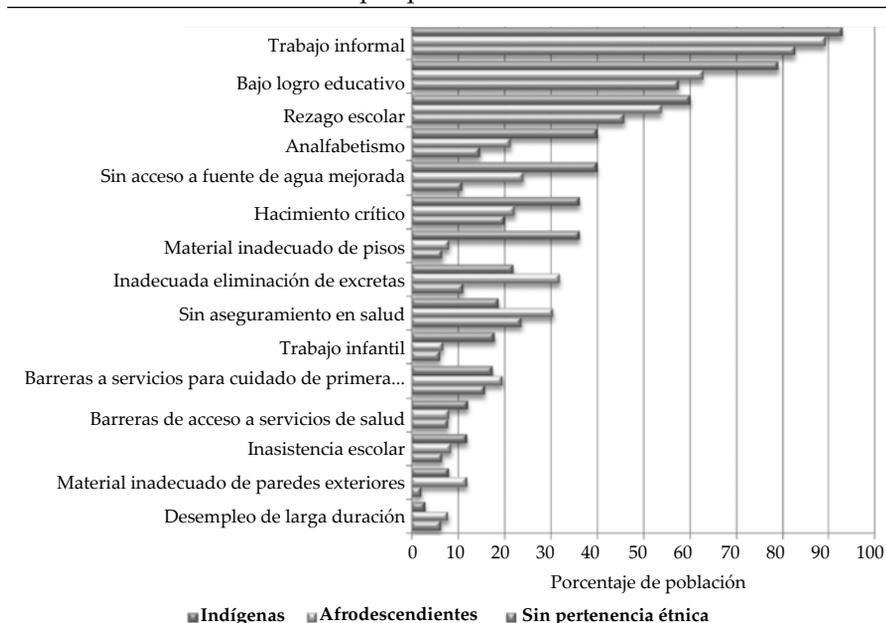
Fuente: Elaboración propia a partir de REDATAM-DANE, Censo general 2005.

indígenas y afrocolombianas presentan tasas de dependencia y tamaños promedio de hogar mayores (DANE, 2007).

A partir de los datos del Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia propuesto por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y desarrollado en Angulo, Díaz y Pardo (2011), se calculó la incidencia de la pobreza para los hogares de los individuos identificados con algún grupo étnico o racial. De esta manera, mientras en el 2003 el porcentaje de pobres multidimensionales de la población indígena fue de 73 %, el valor para los afrocolombianos fue de 66 % y el del resto de la población 47 %. Para el 2010 la incidencia disminuyó drásticamente para todos los grupos, aunque la menor disminución la exhibió la población indígena, para la cual más de la mitad de la población (58 %) sigue siendo considerada pobre multidimensional.

La descomposición del índice en cada una de sus dimensiones e indicadores, presentada a continuación e ilustrada en el gráfico 8.8, corrobora los resultados obtenidos líneas atrás: hay un rezago crónico de la población indígena y de la afrocolombiana en menor medida con respecto a la población no étnica en múltiples dimensiones del bienestar de los hogares. Sin embargo, el análisis también evidencia que la informalidad laboral y la educación de la población son dimensiones que empobrecen a todos

Gráfico 8.8. Población perteneciente a un hogar con privaciones en indicadores, por pertenencia étnico-racial



Fuente: DNP a partir de Encuesta de Calidad de Vida 2010.

los hogares de manera generalizada. Por último, se muestra que son las condiciones de vivienda y el acceso a servicios públicos domiciliarios los elementos que empobrecen y diferencian a los hogares con miembros de minorías étnicas del resto de hogares colombianos.

Si bien sería de interés para algunos lectores comparar los ingresos reportados por los hogares entre estos diferentes grupos, creemos que una comparación cruda podría generar conclusiones distorsionadas de la realidad que ameritarían una investigación más cuidadosa del cálculo de los ingresos reales de estos grupos. Por razones culturales y económicas muchas de las comunidades indígenas y afrocolombianas derivan una parte de su consumo de bienes y servicios que reciben en especie y por fuera de las transacciones del mercado (cultivos para autoconsumo, intercambios de bienes y de mano de obra son frecuentes en resguardos y comunidades negras) lo cual no se reporta en las encuestas de ingresos, especialmente en las zonas rurales donde especialmente habitan indígenas. Cálculos de ingresos derivados de estos procesos fuera del mercado se han realizado para comunidades campesinas (Forero, 2002) pero no para los grupos de nuestro interés en este caso.

Por otra parte, el censo general introdujo una pregunta de percepción de suficiencia de ingreso, según la cual los encuestados establecían si a su parecer los ingresos del hogar alcanzaban para cubrir todos sus gastos. Los resultados muestran que existe una estrecha relación entre el bienestar subjetivo y las medidas objetivas: nueve de cada diez indígenas, ocho de cada diez afrocolombianos y siete de cada diez personas del resto de la población declaran no tener los ingresos suficientes en su hogar. En la Encuesta de Calidad de Vida 2010, se corroboran los mismos resultados cuando se indaga a jefes de hogares y sus cónyuges por la percepción de las condiciones de vida de sus hogares y por la autodeterminación de persona pobre.

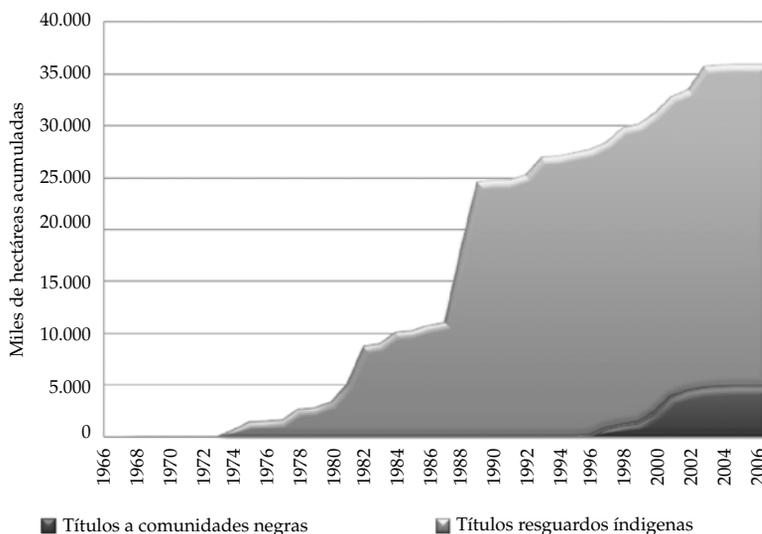
No obstante, esta misma encuesta permite establecer una medida subjetiva de movilidad entre generaciones y dentro de una misma generación. Así, mientras la proporción de individuos que manifiestan presentar las mismas o peores condiciones de vida que en el hogar en el que se crió, es mayor para los indígenas y para los afrocolombianos, la proporción que percibe haber mejorado su nivel socioeconómico es mayor para la población no étnica. De igual manera, es este mismo grupo de población el que manifiesta más frecuentemente tener condiciones de vida mejores que cinco años atrás, mientras los afrocolombianos son los que en mayor proporción responden estar peor y los indígenas los que están igual.

El acceso a la tierra muestra, sin embargo, un patrón paradójico para el caso de los grupos indígenas y afrodescendientes. Desde la segunda mitad del siglo xx se ha venido consolidando una política de reconocimiento a la ocupación ancestral de tierras colectivas por parte de indígenas y comunidades negras y que hoy puede llegar a casi 36 millones de hectáreas de los 110 millones del territorio nacional continental. El proceso, como lo muestra el gráfico 8.9, comenzó a mediados de la década de los sesenta en el siglo xx para el caso de los resguardos, y a partir de la Ley 70 de 1993 para el caso de los títulos a consejos comunitarios de comunidades negras. Si bien esta política ha permitido al menos en el ámbito jurídico crear mejores condiciones para la estabilidad de los derechos de propiedad sobre la tierra de estos grupos, las condiciones de violencia continúan amenazando la tranquilidad de algunas de estas comunidades, en particular en la región Pacífica, como el caso de las comunidades de Curvaradó y Jiguamiandó donde la Corte Constitucional incluso ha tenido que intervenir para ordenar al gobierno dar garantías a estas comunidades.<sup>10</sup>

---

10 Auto 045 de 2012 de la Corte Constitucional.

Gráfico 8.9. Titulación de tierras a resguardos indígenas y consejos comunitarios



Fuente: Cárdenas (2009) a partir de datos de INCODER.

### 8.3.2. Comunidad de lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales (LGBTI)

La identificación de los individuos pertenecientes a la comunidad LGBTI en particular, resulta un gran reto pues puede implicar por un lado, una herramienta para la discriminación y estigmatización y por otro, una violación a la intimidad. Sin embargo, la inexistencia de fuentes estadísticas representativas para la comunidad LGBTI imposibilita la caracterización de sus condiciones socioeconómicas y, por lo tanto, dificulta la formulación de la política pública incluyente que combata simultáneamente los hechos de discriminación, inequidad y desigualdad.

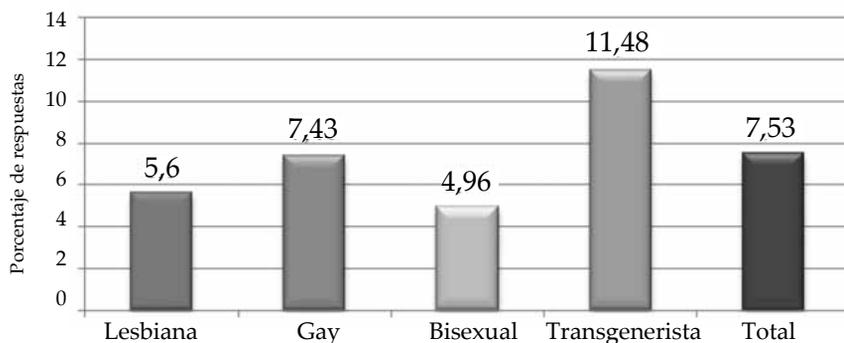
En Colombia, dos encuestas de gran envergadura mencionadas en la primera parte de este escrito han buscado cubrir este vacío estadístico. Sin embargo, tan sólo una de ellas ha buscado representatividad de la población de la comunidad LGBTI. La línea base de la política pública para la comunidad LGBTI en Bogotá fue una iniciativa de la Secretaría de Planeación que brindó la única herramienta de caracterización socioeconómica de este grupo de identidad, aunque exclusivamente para la capital.

Este primer intento arrojó resultados impactantes en lo relacionado a la violación de los derechos fundamentales para cerca de 1.200 individuos mayores de edad de todos los estratos socioeconómicos, como consecuencia de su orientación sexual o género. Algunos de estos resultados se presentan a continuación para las dimensiones de interés y fueron tomados del informe final elaborado por la firma consultora Econometría (2010).

Como primer gran hallazgo, el estudio encontró que la discriminación percibida por los individuos es menor a la encontrada por las encuestas, aun cuando cerca de la mitad de los encuestados manifestaron haber sufrido algún tipo de violación debido a su condición sexual. En segundo lugar, la intensidad y tipo de discriminación sufrida varió dentro de la comunidad de acuerdo con el subgrupo de estudio (gráfico 8.10). En general, cada uno de dichos subgrupos presentó diferencias significativas con respecto a los demás, evidenciando una comunidad demográfica y socioculturalmente fragmentada.

La edad promedio de los individuos osciló entre los 25 y los 30 años de edad. El nivel educativo resultó bastante alto si se toma en cuenta que cuatro de cada diez de los encuestados contaba con educación superior y dos con educación media. A su vez, los años promedio de educación presentaron un valor promedio alto equivalente a 15 años y medio. Esto resulta de particular relevancia si se toma en cuenta que la muestra encuestada pertenece en su mayoría a los estratos socioeconómicos dos y tres y que el 50 % de los individuos se encuentran en un nivel de Sisbén igual o inferior al dos.

Gráfico 8.10. Porcentaje de casos de discriminación por orientación sexual, expresión o identidad de género



Fuente: Econometría (2010). Encuesta de Línea Base a población LGBT de Bogotá en 2010.

Las diferencias en términos educativos con respecto al resto de la población se evidenciaron en las razones de la no asistencia a una institución educativa, donde 12 % de los que no asistían manifestaron hacerlo por su orientación sexual, género o expresión relacionada con su género. Aún más, dos de cada diez personas que asistió a una institución sufrió alguna agresión física, verbal o psicológica por su pertenencia a la comunidad LGBTI.

Los siguientes derechos indagados en el estudio son el acceso a salud y el empleo. Para el primero, los encuestados manifestaron hacer uso amplio de los servicios del sistema de salud, persistiendo casos en los que no se recibió atención cuando se requería por discriminación percibida. Estos casos, aunque minúsculos (3 %), están concentrados mayoritariamente en la población transgenerista. Por su parte, el porcentaje de encuestados en situación laboral favorable y con empleo formal es cercano a 40. Sin embargo, este valor es considerablemente menor para los individuos transgeneristas (5 %). De igual forma, el rechazo laboral es en promedio del 3,64 %, pero este valor sólo toma en cuenta a aquellos individuos que han decidido hacer visible su condición sexual, equivalentes a un 60 % de los empleados.

La participación comunitaria y cultural y la recreación son los siguientes derechos en los que la población LGBTI se ve vulnerada. En promedio una de cada dos personas manifiesta haber tenido problemas en el proceso de integración a organizaciones y redes sociales, mientras una de cada diez ha sentido rechazo en el momento de realizar actividades culturales y de recreación. Por último, son recurrentes los casos de arresto inclusive por medios violentos, donde el derecho del debido proceso es quebrantado. Y en este caso, de nuevo, son los grupos de transgeneristas los que representan la mayor parte de las denuncias.

### ***8.3.3. Población en estado de discapacidad***

A partir de la información censal del 2005, el DANE identificó a cerca de 2.625.000 de colombianos como población en estado de discapacidad, predominantemente en áreas urbanas de los municipios del país (La Rota & Santa, 2011). Esta identificación se dio siguiendo el enfoque de limitaciones recomendado por la ONU, según el cual la discapacidad viene determinada por la intensidad en que una limitación permanente afecta la realización de actividades cotidianas de un individuo (DANE, s.f.). Dichas actividades determinan entonces el tipo de limitación que afecta al individuo de forma permanente y son agrupadas en un total de nueve categorías. Según

el censo, hay ciertas limitaciones que afectan con mayor incidencia a la población como los problemas de visión (2,73 % de la población), de movilidad (1,87 %) y de audición (1,10 %), mientras los problemas mentales o emocionales que impiden relacionarse, o aquellos que implican dificultades para realizar actividades de cuidado personal, representan la menor parte de los casos (0,62 % y 0,64 %, respectivamente).

Las causas que llevan a dichas limitaciones están concentradas en casos relacionados con enfermedades (29 % de la población con limitaciones permanentes), vejez (21 %), nacimiento (18 %) y accidentes (13 %). Sin embargo, se debe destacar que aunque la violencia de diferentes índoles no constituye una causa relevante (poco más de 1 % de los casos), hay diferencias marcadas entre hombres y mujeres, dado que para las limitaciones originadas por el conflicto armado son los hombres los que constituyen la mayoría de casos, mientras que para las causadas por violencia intrafamiliar las mujeres representan una mayor proporción.

Este apartado caracteriza en términos socioeconómicos a la población que presenta alguna limitación permanente al momento de realizar sus actividades diarias. En particular, se concentra en evaluar diferencias en el acceso a la educación, los logros educativos, la participación laboral y las condiciones de pobreza de los hogares en los que uno de sus miembros se encuentra en estado de discapacidad.

#### 8.3.3.1. Capital humano

Las condiciones de salud de los individuos en estado de discapacidad pueden ser más difíciles que para la población que no presenta alguna limitación. Por esta razón, algunos indicadores del estado de salud tienen un peor desempeño para esta población. Así, por ejemplo, mientras 15 % de la población manifiesta haber estado enferma en el año anterior, para la población con discapacidades el porcentaje de individuos se triplica. No obstante, esta mayor incidencia de enfermedades puede estar asociada a las mayores tasas de ayuno exhibidas: el porcentaje de individuos que dejaron de comer algún día de la semana por falta de dinero es el doble para la población con discapacidades (14 % contra 7 % para el resto).

Como una segunda consecuencia, las posibilidades de acumulación de capital humano en educación se pueden ver reducidas por la presencia de una limitación. Así, el nivel educativo de los individuos que presentan alguna limitación permanente es considerablemente menor que el del resto de la población colombiana. De esta manera, 71 % de la población en discapacidad ha alcanzado como máximo un nivel educativo de básica

primaria, mientras la proporción para el resto de la población es del 50 %. En particular, se destaca la alta incidencia de población con discapacidades sin ningún nivel de educación equivalente a cerca de una cuarta parte (23 %). Por su parte, por cada 100 individuos con educación media o universitaria, tan sólo tres tienen alguna limitación permanente. Esto refleja la dificultad en el acceso a la educación en general y, en particular, a niveles superiores para la población en estado de discapacidad. De igual forma, los niveles de analfabetismo son más altos para esta población. En particular, la tasa de analfabetismo para este grupo poblacional duplica al promedio nacional: 24 % contra 12 %.

Sin embargo, se debe aclarar que estos desempeños desiguales en educación pueden estar relacionados en gran medida con un efecto cohorte. En otras palabras, dado que gran parte de la población en discapacidad es adulta mayor, sus menores niveles educativos y mayor incidencia de analfabetismo pueden estar relacionados con que estos individuos se beneficiaron en menor medida de los aumentos en la cobertura educativa experimentados en las últimas décadas. No obstante, al restringir el análisis a dos cohortes menores, la de los jóvenes en edad escolar entre los 16 y los 24 años y la de los adultos en edad fértil entre los 25 y 50 años, las brechas se mantienen entre la población con limitaciones permanentes y el resto.

Para finalizar, la asistencia escolar de la población con discapacidades es considerablemente menor para todos los rangos de edades escolares<sup>11</sup> respecto del resto de posibles estudiantes, siendo la brecha de cerca de diez puntos porcentuales para los menores de 18 años. De igual forma, los menores con discapacidad tienden a demorar su ingreso a la escuela y una vez vinculados al sistema educativo, presentan mayores niveles de deserción (Sarmiento Gómez, 2010). Puede resultar evidente que una parte significativa de estas diferencias se relacione precisamente con la prevalencia de las limitaciones para estos individuos que dificultan la asistencia y permanencia al sistema educativo (Gutiérrez, 2011), aunque se debe recalcar que una limitación permanente no implica necesariamente limitaciones cognitivas, por lo que parte de la explicación también se encuentra en la discriminación (Sarmiento Gómez, 2010).

---

11 Los rangos de edades escolares definidos para el censo 2005 son de 3 a 5 años, de 6 a 12, de 13 a 18, de 19 a 25 y 26 en adelante.

### 8.3.3.2. Mercado laboral

Diversos estudios destacan la barrera social para el acceso al mercado laboral asociada a la discapacidad. De esta manera, Gutiérrez (2011) estima que cuatro de cada cinco individuos con limitación se encuentran desempleadas, similar al valor encontrado por Hernández-Jaramillo y Hernández-Umaña (2005). Así, se presenta a continuación la distribución de la población de acuerdo con el tipo de trabajo realizado en la última semana, según la información censal de 2005.

Del cuadro 8.4 se destaca que una proporción relativamente baja de la población que presenta una limitación permanente está efectivamente incapacitada permanentemente para trabajar (12 %). De hecho, la mayor parte de esta población se encuentra empleada (27 %), pero en menor medida que el resto de la población (37 %). De igual forma, como se mencionó, una menor cantidad de individuos se dedica a estudiar pero cerca de una cuarta parte se dedica a realizar labores dentro del hogar. Por último, una considerable quinta parte de esta población declaró haberse encontrado en otra situación, que se puede entender como una inactividad total de estos individuos.

Se debe aclarar que la definición convencional de desempleo se refiere a los individuos de la población económicamente activa (cuatro primeras columnas del cuadro 8.4) que están en búsqueda de trabajo. No obstante,

Cuadro 8.4. Tipo de trabajo realizado en la última semana, según limitación permanente

	Alguna limitación	Sin limitaciones
Trabajó	26,1	36,3
No trabajó pero tenía trabajo	0,8	0,7
Buscó trabajo pero había trabajado antes	1,4	1,6
Buscó trabajo por primera vez	0,6	1,0
Estudio y no trabajó ni buscó trabajo	9,7	25,7
Realizó oficios del hogar	23,4	19,6
Incapacitado permanentemente para trabajar	12,2	0,7
Vivió de jubilación o renta	5,4	1,9
Estuvo en otra situación	20,4	12,5
Total	2.438.559	33.522.185

Fuente: Elaboración propia a partir de REDATAM – DANE, Censo general 2005.

dado que esta búsqueda en sí misma puede constituir un impedimento para la población en estado de discapacidad que tiene disposición de trabajar, resulta más adecuado tener en cuenta a los individuos que se encuentran en la denominada inactividad. Es así como un 60 % de la población en estado de discapacidad se encuentra por fuera del mercado laboral y del estudio, contrastando con un 35 % para el resto de la población, lo cual se encuentra más cercano a los valores de no empleo encontrados por los estudios previamente mencionados.

### 8.3.3.3. Condiciones socioeconómicas

La información estadística contenida en el Registro Continuo de Localización y Caracterización de la Población con Discapacidad (RLCPD), permite caracterizar de manera más fiel las condiciones socioeconómicas de los hogares en los que habitan individuos con limitaciones. A partir de estos datos, diversos estudios han resaltado la prevalencia de hogares muy pobres con miembros en discapacidad, en particular en los dos estratos socioeconómicos más bajos donde se encuentran alrededor del 70 % de estos hogares (Aparicio et al., 2009; Gutiérrez, 2011; Hernández-Jaramillo & Hernández-Umaña, 2005; La Rota & Santa, 2011).

La Rota y Santa (2011) destacan además la baja protección que reciben los miembros en estado de discapacidad de estos hogares en términos de seguridad social. Así en 2010, un 27 % de los individuos registrados en el RLCPD declararon no tener afiliación alguna al sistema de salud. La información censal, por su parte, muestra que de la población en discapacidad en edad de trabajar, un ínfimo 12 % cuenta con afiliación a un fondo de pensiones o está pensionado, similar al resto de la población. No obstante, los adultos mayores en discapacidad cuentan en menor medida con una pensión o una afiliación a un fondo pensional, en contraste con el resto de los mayores: 15 % para los primeros y 20 % para los segundos. Por lo tanto, sumado a las precarias condiciones de vida, la baja cobertura en salud y pensión conlleva a una situación especial de vulnerabilidad para la población en estado de discapacidad.

Finalmente Gutiérrez (2011) estima los costos económicos en los que incurren los hogares con miembros en discapacidad. Para alcanzar el promedio de ingreso de hogares en condiciones similares, estas familias tendrían que contar con un aumento de 34 % en sus ingresos. La situación se agrava en el caso en el que el miembro en discapacidad es precisamente el jefe de hogar, pues el valor se debe incrementar un 38 % del ingreso familiar, que para la muestra analizada representa un monto considerable teniendo en cuenta sus condiciones particulares de pobreza.

### 8.3.4. *En la publicidad y los medios de comunicación*

Como complemento a la consulta de estas fuentes y como parte del estudio de los estereotipos vigentes que hay que corregir, nos dimos a la tarea de hacer una corta recolección y tabulación de la publicidad presentada durante 24 semanas del 2011 en varios de los medios impresos más importantes del país (*ADN, Dinero, El Espectador, El Tiempo y Semana*).<sup>12</sup> Logramos clasificar más de 3.600 avisos publicitarios en los que identificamos, entre otros, la presencia de imágenes humanas y la más probable afiliación a un grupo étnico-racial. Cerca de 1.400 avisos contenían imágenes de personas. Dentro de los avisos con presencia de personas, el 86 % correspondían a blancos, el 6 % a mestizos, menos del 2 % a personas de piel negra y menos del 1 % a personas de fenotipo indígena (en aproximadamente 4 % de los avisos vimos a personas asiáticas y de otras características étnico-raciales). La ausencia de personas con características de las minorías étnicas es sintomática. No solo eso sino que también las imágenes en las que se veía departiendo juntos a blancos y personas de las minorías étnico-raciales eran muy pocas: menos del 4 %. Las imágenes publicitarias en estos medios de circulación masiva reflejan no solo una desproporcionada presencia de las mayorías blancas, sino que también muy poca interacción con las minorías negras e indígenas. Adicionalmente, las actividades en las que se encontraban a los blancos y a las minorías étnico-raciales diferían notoriamente. El caso más saliente es el de las actividades relacionadas con “la familia, la cultura y la diversión”. Mientras aproximadamente 45 % de los blancos aparecían en actividades de este tipo, solo el 15 % de las minorías fueron vistos dentro de tal rubro.

### 8.4. **Lecciones aprendidas en Colombia y en la experiencia internacional**

La comprensión de los mecanismos a través de los cuales se llega a estos resultados tan inequitativos en contra de ciertos grupos, el análisis de las consecuencias de estas desigualdades, y la evaluación de diferentes medidas, programas o políticas sociales para reducirlas, han sido tema de preocupación a nivel nacional e internacional. Aquí es importante resaltar que el problema tiene tanto raíces históricas como mecanismos contemporáneos de perpetuación del mismo que hacen difícil el trabajo por la eliminación o reducción de las mismas. En esta tercera parte nos proponemos derivar una serie de lecciones aprendidas de los estudios y

---

12 Un agradecimiento a nuestros asistentes María Camila de La Hoz y Steven Moreno.

documentos consultados a nivel nacional e internacional,<sup>13</sup> con el fin de soportar y orientar la siguiente y última parte de este documento, donde haremos una serie de recomendaciones de política para promover la movilidad social y cerrar las brechas entre los grupos mencionados.

Como parte del proceso de investigación y recolección de información logramos identificar una serie de documentos oficiales y de artículos de investigación sobre evaluaciones de experimentos y políticas sociales relacionadas con la discriminación o la exclusión de grupos. Esta recolección de bibliografía no pretendió ser exhaustiva pero creemos que puede aportar a reunir en un solo lugar fuentes de información para quienes quieran profundizar en el tema, o para consultar con mayor detalle el origen de esta sección.

Debemos anotar, sin embargo, que a nivel nacional encontramos una reducida cantidad de estudios rigurosos en términos estadísticos donde se analicen los mecanismos de discriminación y de inequidades, las consecuencias de ellas o el impacto de las medidas para reducirlas. El país no ha sido ajeno a tomar medidas para enfrentar las desigualdades de grupo que hemos estado discutiendo. Comenzando con la Constitución Política y leyes de cuotas en posiciones del gobierno para favorecer la situación de la mujer, las titulaciones de tierras colectivas a grupos étnico-raciales, y más recientemente una ley antidiscriminación, son todos parte de esfuerzos que el Estado ha promovido para combatir la exclusión de ciertos grupos. Sin embargo, el estudio sistemático del impacto de estas medidas en el país es escaso. Sólo recientemente han comenzado a surgir estudios sobre la medición cuidadosa del estado de algunas variables de bienestar al comparar por grupos étnico-raciales como en el caso de la salud o su participación en los cuerpos legislativos.

En esta sección trataremos de reunir las principales lecciones aprendidas de esta evidencia nacional e internacional y con ello sentar las bases para las recomendaciones de política. Hemos decidido agrupar estas lecciones de la siguiente manera, y sin ningún orden o prioridad particular.

- I. Sobre el papel de los estereotipos, estigmas, prejuicios y la reputación
- II. Sobre el uso de las cuotas como mecanismo de acción afirmativa

---

13 En los anexos se adjunta la compilación de los principales documentos evaluados en mayor detalle, además de otra bibliografía detectada que puede ser de utilidad para el lector.

- III. Sobre el conflicto entre el modelo de desarrollo de la minería, energía, agroindustria e infraestructura, y sus impactos sobre las comunidades indígenas y negras
- IV. Sobre la ausencia de información para la identificación de los grupos, la focalización y el seguimiento de las políticas
- V. Sobre el papel de los mecanismos jurídicos contra la discriminación

A continuación desarrollamos estos puntos tratando de resumir la evidencia recogida de los estudios analizados:

***8.4.1. Lección I: Los estereotipos, estigmas y la reputación juegan un papel importante para comprender algunas de las causas de la inequidad observada (al menos las derivadas de discriminación y exclusión), así como para diseñar algunos mecanismos que permitan ayudar a reducirla***

En las interacciones sociales los méritos individuales tienden a ser premiados, especialmente cuando son revelados de forma transparente y a un bajo costo. Sin embargo, la información no siempre fluye a la velocidad o con la facilidad que se requiere, y los individuos basan sus decisiones en la reputación que los individuos o sus grupos pudieran tener. La cultura va construyendo y transformando a lo largo del tiempo el conjunto de creencias sobre el desempeño, habilidad o capacidad de los individuos de acuerdo con el marcador social que tiene si muestra algún signo de discapacidad física o mental, o por su color de piel, o por sus orientaciones sexuales. De esta forma la reputación que un grupo particular tiene en una sociedad juega un papel fundamental (Tirole, 1996).

Las creencias sobre la existencia de un ordenamiento socioeconómico en relación con el color de la piel (negros-pobres *vs.* blancos-ricos-hábiles) están presentes, tanto en América Latina como en otras latitudes (Freeman et al., 2011; Telles et al., 2011). Estas creencias pueden operar tanto en quienes deben interactuar con los miembros de un grupo estigmatizado como en aquellos dentro del mismo grupo en desventaja. En el primer caso operarían formas de discriminación (estadística) y en el segundo, menores expectativas en los resultados de la interacción social. Respecto al primer caso, por ejemplo, el evidenciar por medio de nombres el ser afrodescendiente en Estados Unidos (*Lakeesha* o *Jamaal*) *vs.* ser blanco (*Emily* o *Greg*) se encontró asociado a menores posibilidades de ser llamados a entrevistas laborales (Bertrand & Mullainathan, 2004) o el evidenciar por medio de características observables (vestimenta, manera

de hablar y todo lo que se puede observar en una interacción cara-a-cara) el ser pobre, indígena o mayor de edad en Perú estuvo asociado a menor popularidad en interacciones sociales (Castillo et al., 2010). Respecto al segundo caso, por otro lado, experimentos en India revelaron que cuando la casta de unos jóvenes concursantes era revelada su esfuerzo decrecía notablemente (Hoff & Pandey, 2006).

Algunos de estos marcadores serán más evidentes como el color de la piel, y otros menos, como la orientación sexual, en algunos casos estará en el interés del individuo revelarlos y en otros ocultarlos. De hecho, como lo argumentan Akerlof y Kranton (2000), diluir o hacer evidente el marcador puede ser un arma de doble filo. Es interesante mencionar, por ejemplo, que posterior a la Constitución de 1991 y la aparición de la Ley 70 de 1993 que reivindicaban el reconocimiento a las comunidades afrodescendientes, el autorreporte de grupo étnico-racial de los individuos de dichas comunidades tuvo uno de los crecimientos más grandes que se ha dado entre dos censos nacionales al pasar de un poco más de medio millón de habitantes en el censo de 1993 a 4,3 millones en el del 2005. Si bien, esto puede estar vinculado también al cambio en la manera en que se planteó la pregunta étnico-racial en los censos (la pregunta del censo de 1993 indagaba por el autorreconocimiento afro por razones culturales mientras que la del 2005 lo hacía por el color de piel), el salto no deja de ser notable. Incluso el salto para el caso de indígenas también fue de algo más de medio millón a 1,4 millones en el mismo período intercensal.

En los procesos de realimentación de los estereotipos muchas veces los resultados son profecías autocumplidas donde el mismo grupo y el resto de la sociedad perpetúan la creencia del desempeño diferencial del grupo al que se refiere. Varios análisis mencionan la necesidad de estudiar el grado en el que la autocensura y conformismo pueden perpetuar la señalización de baja reputación del grupo discriminado: el grado de pesimismo del grupo afecta, vía externalidades de grupo, el efecto de esos prejuicios sobre el resultado (Kim y Glenn, 2009). Claro está, un cambio hacia niveles de mayor autoconfianza o de optimismo podrán generar las mismas externalidades de redes en el sentido opuesto. Uno de los retos de política más importantes que vamos a proponer tendrá relación con este fenómeno. Si existe, como creemos que es el caso, un espacio para cambiar desde la política pública los estereotipos o creencias en la sociedad sobre las habilidades o logros de los diferentes grupos, se podrán aprovechar los mecanismos ya descritos pero a favor de promover la movilidad y las oportunidades de los grupos más discriminados.

Los estigmas pueden cambiar en el tiempo o pueden ser alterados gracias a una difusión de información que revele de mejor manera las habilidades de las personas. Este fue precisamente el experimento que se realizó en Perú. En ausencia de información los individuos evitaban asociarse con aquellos que tuvieran apariencia de ser pobre e indígena. Por el contrario, las mujeres jóvenes, rubias y de buena apariencia eran las más solicitadas para formar grupos de trabajo. Posteriormente, cuando la información sobre desempeño individual de los participantes fue revelada, las evidencias de discriminación, tanto la positiva (hacia las mujeres jóvenes de buena apariencia) como la negativa (hacia los indígenas, pobres de mayor edad), desaparecieron. El flujo de información hizo desaparecer la discriminación (Castillo et al., 2010).

***8.4.2. Lección II: Los mecanismos de acción afirmativa o discriminación positiva para abrir espacios a ciertos grupos de acuerdo con su identidad, continúan siendo una medida controversial, pero hay evidencia de su impacto positivo en algunos casos y evidencia de los riesgos que implica en otros***

La primera lección acerca de la posibilidad de derribar estigmas con información es muy esperanzadora. Sin embargo, resulta que en muchos casos los estigmas están basados sobre evidencia empírica susceptible de ser corroborada. Los indígenas y los negros cuentan con menor educación que los blancos. Entonces, si en una transacción se encuentra con dos personas, uno indígena y otro blanco (o uno negro y el otro blanco, o una persona en silla de ruedas y otro caminando normalmente) sin tener mayor información previa, sería racional aunque no necesariamente acertado pensar que el primero es menos educado que el segundo. Estigmas como este existen de manera generalizada en la sociedad. Para cambiarlo no basta con flujos de información o cambios de actitudes. Es necesario cambiar las causas subyacentes de tal estigma. Para esto es necesario darle mayor oportunidad a los indígenas, los negros y los discapacitados en el acceso a educación. Es así como políticas de acción afirmativa pueden tener cabida, al menos de manera temporal, dentro del espectro de recomendaciones. La creación de cuotas es uno de estos mecanismos aunque no el único. Pueden crearse programas de discriminación positiva en que ciertos grupos reciben apoyos adicionales para enfrentarse a los espacios en que han sido excluidos sistemáticamente. Ejemplos de estos apoyos son tutorías o programas de entrenamiento *ex ante* para que tengan mejores herramientas o habilidades para competir con los demás en el mismo espacio laboral o educativo. Igualmente se han incorporado mecanismos de acción afirmativa en que las empresas más incluyentes con respecto a

la diversidad en su planta de personal, reciban beneficios adicionales. Por ejemplo, el Ministerio del Trabajo, respondiendo a la sentencia T-684-A de 2011 de la Corte Constitucional, recientemente expidió una resolución ordenando que el número de empleados con discapacidades sea usado como criterio para desempatar una licitación pública en las entidades del orden nacional y territorial. Un argumento adicional a favor de crear condiciones para la diversidad en el espacio laboral es que atrae más talento humano por su apertura y condiciones para ambientes creativos. Florida (2003) demuestra cómo en las 50 áreas metropolitanas más grandes de Estados Unidos, las regiones con mayor diversidad cultural, étnica o por orientación sexual, están asociadas a espacios con menores barreras para la entrada de personas con alto capital humano.

En Peña et al. (2012) hacemos referencia a los impactos positivos por la creación de cuotas para mujeres en los Panchayats, cuerpos legislativos a nivel local en la India (Duflo, 2005). Otros estudios como Chattopadhyay y Duflo (2004), Chin y Prakash (2011), Chen (2010) y Bhavnani (2009) han mostrado que estos experimentos de cuotas pueden tener algunos efectos duraderos incluso después de remover las cuotas. En estos mismos experimentos de la India se introdujeron también cuotas para minorías o grupos históricamente excluidos con resultados positivos en el sentido de que no sacrifican la calidad del proceso político por la menor educación o formación de los miembros que ahora acceden al sistema político y, por el contrario, reorientan la distribución de los bienes públicos a favor de las necesidades de esos grupos marginados. Jones (2011) también muestra evidencia basada en el Latinobarómetro (Latin American Public Opinion Project - LAPOP, 2010) que la descentralización ha aumentado la participación de minorías étnicas en América Latina. Dunning (2010) también argumenta que estos mecanismos construyen al menos un mayor sentido de solidaridad dentro de los grupos marginados y por ello aumentan su capacidad de acción colectiva en el ámbito político. Reconocemos que la identificación de los grupos marginados puede ser más clara en un sistema de estratificación social como el de castas en la India y que por ello la identificación de grupos en Colombia puede imponer algunos retos adicionales. No obstante, debemos alertar que si bien la evidencia sobre la creación de cuotas políticas o curules reservadas ha mostrado efectos positivos, la evidencia en los ámbitos educativos y laborales no parece ser tan concluyente y por ello la necesidad de caminar con cautela y llevar a cabo evaluaciones de impacto cuidadosas al respecto.

La utilización de estos mecanismos de acción afirmativa o de discriminación positiva continúa en el centro de atención y de controversia de las

políticas de inclusión de grupos históricamente discriminados. Al argumento en su favor esbozado líneas antes se contraponen uno situado en los fundamentos de la teoría económica neoclásica: genera incentivos perversos al distorsionar el equilibrio competitivo. A lo cual cabe responder que el movernos del equilibrio actual a uno nuevo más equitativo requerirá la acción de unos choques temporales. La literatura existente, tanto desde la economía como desde otras ciencias sociales, viene mostrando evidencia mixta respecto a la utilidad de este tipo de políticas.

Para Colombia tenemos el caso concreto de las dos curules en la Cámara de Representantes para afrodescendientes y una en el Senado para indígenas, todas elegidas por circunscripción especial. Estas cuotas han tenido resultados difíciles de evaluar pues, aunque han permitido una mayor presencia de minorías en el legislativo, las mismas han derivado en una fragmentación de la competencia electoral de los grupos especialmente entre los afrodescendientes (Escandón, 2011). Sin embargo, estos resultados deben evaluarse no sólo en términos de representatividad. En otras latitudes, programas de cuotas para minorías étnicas también han mostrado que pueden lograr mejorar el estatus de los más desfavorecidos, redirigiendo las políticas hacia los más pobres (Chin & Prakash, 2011).

En otras instancias en que se han dado procesos de inclusión vía cuotas o cupos reservados, como en el caso de la educación, se han evidenciado algunos logros positivos que tendrían que estar acompañados de un seguimiento para evaluar su impacto en el largo plazo. Por ejemplo, programas de ayuda a mujeres jóvenes en desventaja parecieran mejorar su acumulación de capital humano y así aumentar sus logros en el mercado laboral (Jensen, 2010).

En todos estos procesos de creación de cuotas se van a crear riesgos como el que está viviendo Estados Unidos a partir del desmonte de cupos universitarios para las minorías raciales. Allí, personas que no pertenecen a las minorías pero que consideran que tienen mejores méritos para acceder a los cupos en las universidades de alto nivel, han demandado los procesos de selección con base en un argumento de inequidad. En estos casos se vuelve importante dar apoyo especial a través de becas para que indígenas y afrocolombianos sean preparados para competir en las admisiones de las universidades de alto nivel y así acceder a una mejor educación (Melguizo, 2010).

En términos generales podríamos concluir que estos “empujones” en la dirección correcta pueden ofrecer espacios para que se cambien las percepciones y se ponga a prueba el desempeño de los grupos discriminados.

Así, políticas de cuotas pueden resultar ser mecanismos efectivos de igualación de oportunidades en el corto o mediano plazo. La introducción de estas debería hacerse con un diseño que: (i) tenga horizontes temporales claramente definidos, (ii) cuente con estrategias de disolución de las mismas, con los debidos acompañamientos, tanto a la población beneficiaria como a la no beneficiaria, y (iii) esté consensuado dentro de la sociedad civil. Para este último punto resulta muy importante el diseño de una estrategia sólida de comunicación, tanto antes como durante la implementación de este tipo de políticas.

#### ***8.4.3. Lección III: Muchos territorios de comunidades indígenas y negras coincidentemente acogen una importante existencia de riquezas naturales (bosques, minerales e hidrocarburos)***

Las dinámicas recientes de expansión agroindustrial, de infraestructura y el auge del sector minero-energético, plantean retos importantes acerca del balance entre el progreso económico y los impactos sociales y ambientales que pudieran tener los proyectos de inversión en estos territorios.

Anteriormente documentamos la alta concentración de comunidades indígenas y negras en ciertas partes del territorio nacional. Resulta además que en buena parte de esos territorios donde habitan tales comunidades, existen títulos mineros (o solicitudes de ellos), propuestas de proyectos de infraestructura de transporte y de conducción de hidrocarburos y proyección de la expansión de proyectos madereros y de cultivos para la agroindustria. Para añadir complejidad al tema, una buena proporción de estos proyectos estaría en traslape con los parques nacionales en el Pacífico, la Amazonía y la Orinoquía. Parques como Sanquianga, Gorgona, Malpelo, Utría, Islas del Rosario, y McBean están directamente ligados a las comunidades afrodescendientes del país y una buena cantidad del área de resguardos en la Amazonía está en traslape o colindando con comunidades indígenas.

Esto pone al país en un debate serio sobre el balance entre los derechos de estas comunidades a preservar su territorio e identidad y el desarrollo económico. La proyección de estas actividades productivas ayudaría a dinamizar la economía del país, generando además recursos adicionales para las arcas locales mediante el Sistema Nacional de Regalías. Los beneficios son evidentes para la mayoría de la población del país. Los costos, en contraste, no lo son tanto, al menos en el corto plazo. El futuro de la identidad y bienestar de las comunidades indígenas y negras va a estar, para bien y para mal, atado a lo que resulte del auge de estas actividades e inversión en infraestructura.

Frente a este dilema, la experiencia internacional es escasa en el reporte de casos exitosos y más bien presenta muchas alarmas de los riesgos ambientales y culturales derivados de los auges mineros y extractivos en general. Una buena parte de la explicación está en que la provisión de bienes y servicios ambientales derivados de sus territorios es esencial para la supervivencia de estas comunidades que dependen de las actividades de uso y aprovechamiento de estos ecosistemas (World Health Organization, 2005).

Para complejizar aún más este tema particular, los estudios sobre las estrategias de erradicación de cultivos ilícitos y el combate al narcotráfico sugieren que el traslape con las comunidades indígenas y negras deberá ser motivo de preocupación. La minería ilegal que está teniendo relaciones directas con estas actividades agregará el riesgo para estas comunidades. Estos procesos, directamente ligados a los grupos armados, colocan a las comunidades negras e indígenas en medio del conflicto y amenazan la base ecológica y económica de su subsistencia (Abreo, Antonio, Lam y Rodríguez-Garavito, 2011)

#### *8.4.4. Lección IV: Es necesario mejorar la recolección sistemática de estadísticas de bienestar para los grupos particulares*

Es difícil, si no imposible, mejorar la situación de aquellos que son invisibles ante las estadísticas nacionales. Por ello un primer paso dentro de las políticas de mejora de estos grupos pasa por una mejor identificación de los mismos, para así poder entender mejor el panorama de su situación socioeconómica, sus limitaciones, sus retos y, sobre todo, las dinámicas sociales en las que se encuentran (identificando eventualmente los procesos de exclusión y discriminación que enfrentan, o caracterizando los niveles de segregación e inequidad que padecen). De esta forma sería posible mejorar también la focalización, seguimiento y evaluación de políticas orientadas hacia estos grupos.

Para el caso de los grupos indígenas y afrodescendientes, si bien hay consenso en la importancia de la identidad de los mismos (Flórez et al., 2003; Ortiz Sánchez, 2005), aún no se tiene un acuerdo generalizado acerca de la mejor manera de hacerlo (Valdivia, 2011). Incluso más allá de afiliación al grupo, algunos estudios que se vienen haciendo para América Latina sugieren recoger información del color de piel como marcador de identidad adicional al grupo al que se autodeclare cada individuo (Téllez et al., 2011). Pese a la controversia es importante subrayar los esfuerzos por levantar esta información étnico-racial en Colombia. Esto ha

permitido, por ejemplo, documentar la situación de los indígenas y negros dentro de este estudio.

En el caso de la población discapacitada sucede algo similar. Si bien la información sobre estos individuos y sus condiciones particulares de discapacidad es limitada. Algo de información existe. Sería recomendable ahondar en esta información para poder acercarnos mejor a un diseño de políticas que permita mejorar sus condiciones de vida. Por ejemplo, los datos han mostrado que aproximadamente la mitad de la población en discapacidad estaría también alrededor de la edad de jubilación. Pero, ¿qué sabemos sobre la otra mitad de la población? Dentro de esta otra mitad, la mitad (es decir la cuarta parte de la población discapacitada) está en edad escolar aún y la otra mitad en edad productiva. Es necesario generar mayor información sobre la situación de discapacidad de estas poblaciones para entender mejor en qué casos, con ayuda de políticas públicas, se puede facilitar la inserción social de estas personas en el sistema educativo o en los mercados de trabajo.

En contraste con los dos grupos discutidos líneas antes, para la población LGBTI encontramos la mayor dificultad para caracterizar sus condiciones de vida. Menos aún ha sido posible indagar acerca de los niveles de exclusión que este grupo pueda sufrir en los diferentes ámbitos de su ciclo de vida. Esta invisibilidad quedó ya documentada en la primera parte del documento y el llamado aquí es a dar el primer paso hacia su proceso de inclusión haciéndolo visible en las estadísticas.

***8.4.5. Lección V: Existe una legislación a nivel nacional con la cual combatir las desigualdades de estos grupos, aunque hay problemas de aplicación, seguimiento y control en el cumplimiento de la misma***

La relación entre los instrumentos legales y la construcción de normas sociales alrededor de los temas de exclusión social se mueve en dos direcciones que se nutren mutuamente: cambios culturales han derivado en nuevas legislaciones y a su vez nuevas legislaciones pueden comenzar a crear cambios en las creencias, prejuicios o estereotipos que hemos venido discutiendo. Colombia cuenta con un marco jurídico que defiende los derechos a la diversidad de acuerdo con el género o pertenencia a un grupo étnico-racial, los derechos de quienes tienen una discapacidad, o quienes han optado libremente por diferentes orientaciones sexuales.

La historia jurídica de la protección de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes tiene antecedentes muy distintos, con una

historia mucho más temprana para el caso de los primeros. La base jurídica para el caso de las comunidades afrodescendientes proviene principalmente de la Constitución de 1991. Aparece también la ratificación del país de acuerdos internacionales como la Convención 169 de la OIT y la ratificación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CIEDR) en 1981. En el caso de la Convención 169 para los pueblos ancestrales, sin embargo, el país expidió el decreto 1320 del 15 de julio de 1998 con el que limitaba la aplicación de la consulta previa con comunidades indígenas y negras en territorios no titulados de manera colectiva pero con impactos sobre estas comunidades. Las Leyes 70 y 90 de 1993 fueron también promulgadas con el ánimo de construir condiciones adecuadas para proteger los derechos económicos, ambientales y sociales de estas comunidades.

Sin embargo, el cumplimiento de muchas de estas normatividades ha sido pobre, y los retos por generar la igualdad de oportunidades se pueden ver claramente reflejados en el diagnóstico de la segunda sección del documento. Es importante resaltar la existencia de decisiones judiciales importantes que ordenan medidas estructurales de políticas públicas para sectores de la población indígena y afrodescendiente victimizada por el conflicto armado (Autos 004 y 005 de 2009 de la Corte Constitucional). Un recuento y diagnóstico de los problemas de cumplimiento y fallas de esta normatividad se pueden encontrar en el *Informe alternativo al decimocuarto informe presentado por el Estado colombiano al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial* producido por el Observatorio de Discriminación Racial de la Universidad de Los Andes y en asocio con la ONIC, la Comisión Colombiana de Juristas, DeJusticia y el Proceso de Comunidades Negras PCN.

También es cierto que en muchos casos las legislaciones, pese a ser muy bien intencionadas en cuanto al objetivo de generar bienestar social en los grupos desventajados, acaban siendo contraproducentes. Un ejemplo de esto se ve en el acto legislativo a favor de las personas en estado de discapacidad en Estados Unidos (el *Americans with Dissabilities Act*) que intentaba limitar la discriminación laboral hacia personas con discapacidades. Esta, lejos de conseguir su objetivo, trajo consigo una caída en la contratación formal de estas personas después de 1993 cuando comenzó a regir la ley, especialmente para adultos entre 21 y 39 años de edad. Entre las posibles explicaciones al fracaso de la medida, estarían el costo adicional para los empleadores de acomodar sus puestos de trabajo a las necesidades de los individuos en estado de discapacidad, así como el temor a incurrir en costos asociados a una posible litigación, en caso de denuncias

de los empleados en discapacidad o de organizaciones en defensa de sus derechos (Acemoglu y Angrist, 2001). Por esto, una lección importante para el diseño de este tipo de legislaciones está en el considerar los posibles efectos colaterales (o de equilibrio general) de las medidas.

Además de los potenciales problemas de efectos no deseados en la legislación es importante tomar en cuenta los costos que implica la aplicación rigurosa de las leyes. En muchos casos la aplicación de las mismas demanda un andamiaje policial y judicial que hoy por hoy no está en condiciones de asumir las responsabilidades funcionales. Por ejemplo, una ley que sancione con cárcel a una persona que actúe de modo discriminatorio demandaría para su correcta aplicación de un número de horas-hombre en policías y jueces que actualmente no es posible asignar. Luego, el efecto colateral que esto tendría es que la sociedad percibiría esta legislación como “letra muerta”. Dada la tendencia a razonar por asociación, la sociedad probablemente pasaría a percibir que toda la legislación antidiscriminatoria es “letra muerta” y esto traería efectos contraproducentes para la causa igualitaria. Así las cosas, la lección sobre legislación en estos casos prescribe que resulta conveniente resumir las leyes a un núcleo básico de normas, sobre las cuales exista amplio consenso en la población y se pueda velar estrictamente su cumplimiento.

### 8.5. Recomendaciones de política para Colombia

Race and class are rendered distinct analytically only to produce the realization that the analysis of the one cannot proceed without the other. A different dynamic it seems to me is at work in the critique of new sexuality studies.

Judith Butler (1998) “Left Conservatism, II”  
Theory and Event, Issue 2.2.

Al estudiar estas inmensas minorías en su núcleo —que es el ADN—, nos hemos dado cuenta de algo que católicos y koguis, por solo citar a dos comunidades del país, vienen diciendo desde el fondo de los tiempos: todos somos hermanos. Y aunque hay hermanos que son mayores y otros que son menores —en una jerarquía que se basa más en la responsabilidad que en los privilegios—, se ve que la identidad común de toda la humanidad es clara, aún para los que no son genetistas. Nuestra propuesta científica sobre las rutas y los parentescos de los pobladores de esta esquina norte suramericana, está descrita en detalle en los artículos premiados. Nuestra propuesta social es más breve y más explícita: no más razas, no más polaridades; vivamos nuestra propia identidad

individual en un espectro diverso, continuo y cónico, en el que los extremos se puedan encontrar en su ancestro más profundo que, más allá del naciente brotecito evolutivo que es el *Homo sapiens*, está representado por un organismo unicelular. (Alberto Gómez G., PhD, Ignacio Briceño B., MD PhD, Jaime E. Bernal V., MD PhD. Discurso de aceptación del Premio Alejandro Ángel Escobar en Ciencias, 2011).

En un estudio reciente sobre la exclusión en América Latina, basado en una muestra representativa de más de 3.100 ciudadanos de las seis capitales de Argentina, Colombia, Costa Rica, Perú, Venezuela y Uruguay, se encontraba que la probabilidad de estar de acuerdo con frases como *En general, las mujeres tienen menos capacidad que los hombres para tener cargos importantes en el trabajo* estaba estadísticamente correlacionada con estar de acuerdo con otras frases como *En general, los indígenas que quieren trabajar deben hacerlo en tareas propias de su raza (cargadores, mensajeros, trabajo doméstico)* y *En general, los afrodescendientes tienen menos capacidad que los blancos para tener cargos importantes en el trabajo* (Cárdenas et al., 2012).

Los estigmas o estereotipos que motivan los procesos de discriminación, estadística o por gustos, pueden estar asociados a esencialismos en las mentalidades de los ciudadanos. Por otra parte, no en pocas ocasiones las categorías de etnia, región o clase social se encuentran tan correlacionadas que un mismo individuo u hogar pertenece a los grupos que dentro de cada categoría se encuentra en desventaja. El caso de la pertenencia étnica y el género es especialmente crítico en este sentido. El reciente estudio sobre la pigmentocracia en América Latina (Urrea et al., 2012) encontró que en Colombia las mujeres de colores de piel más oscuros enfrentan aún mayor discriminación en las dimensiones sociales que generan movilidad social, a pesar de los recientes logros educativos femeninos ampliamente reportados. En dicha encuesta PERLA encontraron que con más frecuencia las mujeres reportan haber escuchado en sus círculos familiares que “había que mejorar la raza”, y es en el caso de las mujeres de piel más oscura donde se observan mayores brechas con respecto a hombres en cuanto a calificación del puesto de trabajo, o años de educación. Como dice Butler en el epígrafe de esta sección, en ocasiones será muy difícil separar la exclusión en una categoría sin comprender la exclusión de otra. Este punto será esencial en la aproximación para las recomendaciones de política que presentaremos a continuación.

Mientras tanto, los avances en los estudios genéticos y paleontológicos nos están llevando a la realización de que como tal, el concepto de razas irá desapareciendo aunque los retos por los procesos de intolerancia en un mundo donde la migración intranacional y transnacional continúan

creciendo. Aun así vamos comprendiendo que siendo una sola familia genealógica, vamos a tener que construir nuestras identidades dentro de la igualdad y el respeto por la diferencia. El mandato constitucional y los acuerdos internacionales además así nos lo demandan.

El propósito de esta última sección es el de ofrecer recomendaciones concretas para comenzar a construir, desde el Estado y la sociedad, caminos de inclusión donde la diferencia coexista con la igualdad de oportunidades, derechos y resultados de los diferentes grupos que hemos venido identificando como en desventaja. Sin embargo, no por concretas estas recomendaciones van a ser inmediatistas. Consideramos que el cambio necesario para reducir las inequidades de estos grupos y promover la movilidad social de aquellos en desventaja por sus identidades genéticas, culturales o accidentales debe hacer parte de una estrategia de mayor alcance y profundidad, encaminada al cambio cultural y que se traducirá en cambios en los comportamientos y resultados.

Las propuestas de acción para reducir las inequidades de grupos pueden incluir desde medidas de corto plazo con impactos mediáticos importantes para aumentar la visibilidad del problema, o choques que cambien el acceso a las oportunidades para grupos discriminados, hasta programas de largo alcance que buscan el cambio cultural de una sociedad frente a las desigualdades derivadas de la estigmatización, discriminación y diversas formas de exclusión hacia esos grupos. La sección anterior dio cuenta de una serie de lecciones derivadas de la revisión de estudios que han evaluado la efectividad de medidas para reducir la discriminación hacia estos grupos por género, etnia, orientación sexual o discapacidades.

Así como el enfoque en el diagnóstico se basó en una visión integral acerca de la diversidad y la equidad, vista a lo largo del ciclo de vida, mantendremos aquí esa coherencia al proponer que la meta de lograr la igualdad social en la diferencia debe resultar de un cambio en todos los sectores de lo público, donde precisamente el Estado puede intentar tener un impacto, y no a través de estrategias de corto plazo o sectoriales. Igualmente haremos énfasis en la importancia de anticipar y reducir los efectos acumulativos de las disparidades que se acrecientan a lo largo del ciclo de vida.

Una aclaración, sin embargo, sobre la estrategia de generar recomendaciones más generales en el alcance de las dimensiones que se quieren atacar. Reconocemos que hay medidas concretas relacionadas con grupos particulares que no aplican para las demás categorías, como puede ser el caso de medidas que afectan la inequidad entre hombres y mujeres que

no tendrían por qué ser aplicadas a las inequidades entre grupos étnicos. No por ello vamos a renunciar a que las recomendaciones tengan una coherencia entre ellas y estén de acuerdo con lo que vamos a denominar los “principios de diseño” de política, y como alternativa a proponer fórmulas mágicas.

Las medidas que vamos a recomendar tendrán coherencia con lo que Elinor Ostrom (1990) ha denominado los “principios de diseño institucional” en las políticas públicas. En sus trabajos sobre las instituciones que gobernaban los recursos de uso común en comunidades de diferentes partes del mundo y que se podrían identificar como exitosas, ella detectó una serie de “principios” que explicaban dicho éxito en el largo plazo. Un “principio de diseño” se entiende como *un elemento o condición esencial que ayuda a dar cuenta del éxito de estas instituciones para sostener un Recurso de Uso Común y obtener el cumplimiento de las reglas en uso de generación tras generación de apropiadores* (p.147). Este concepto de “principios de diseño” de las políticas públicas tiene implícito el argumento de que proponer fórmulas “mágicas” específicas en un documento de política como este es riesgoso. Acorde con el enfoque del IAD o “Análisis Institucional y del Desarrollo” (Polski & Ostrom, 1999) creemos que es más apropiado proponer “principios” para diseñar esas medidas que buscarán promover la movilidad social de los grupos en desventaja, pero que serán los actores directamente involucrados en la arena de acción quienes tengan la responsabilidad de definir e implementar los detalles de dichas medidas.

El símil que ha utilizado Ostrom es el de la arquitectura. Los arquitectos aprenden en la universidad una serie de principios generales sobre la construcción de una casa (por ejemplo, cimientos, luminosidad, distribución de espacios o materiales), pero sus maestros no les darán los planos terminados de las casas que construirán. Esos planos resultarán de la negociación entre el arquitecto, el propietario de la casa e incluso las autoridades en urbanismo que impondrán algunas condiciones. Mal haría una facultad de arquitectura en entregar junto al diploma los planos de las casas que su recién egresado va a construir. El trabajo “artesanal” del arquitecto estará en recoger las diferentes inquietudes y reglas para definir en cada caso particular el plan final. Esa “artesanía” de la política pública se ve muy bien descrita en el texto de Vincent Ostrom (1980) *Artisanship and Artifact*. Las organizaciones políticas que diseñan y ejecutan las políticas públicas son esos artefactos que los diseñadores de política, como buenos artesanos, deberán ir adaptando a cada situación. Así pues, no pretende ser nuestro papel en esta sección de recomendaciones el presentar los planos de la casa. Más bien será proponer una serie de principios de diseño

de las políticas que creemos promoverían la movilidad social de los grupos excluidos por su género, etnia, orientación sexual o discapacidad.

### ***8.5.1. Principios de diseño de políticas públicas para la equidad en la diferencia y el enfoque de aplicación de políticas***

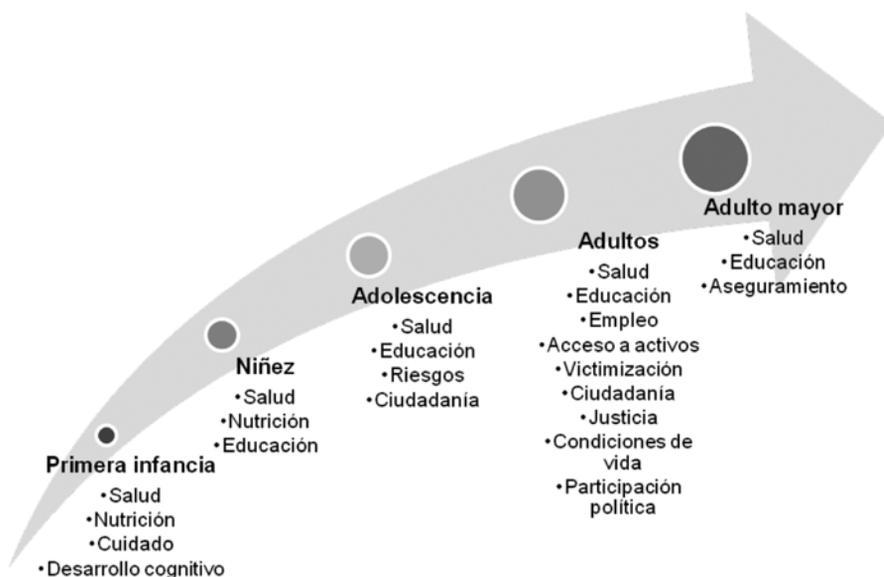
A partir del enfoque de política descrito antes, hemos agrupado una serie de “principios” de diseño dentro de categorías que pretenden organizar la presentación de las recomendaciones a partir del diagnóstico de la primera y segunda parte y las lecciones aprendidas (tercera parte). Nótese que estos principios no deben ser entendidos como independientes sino todo lo contrario, estos son mutuamente complementarios. Los impactos potenciales de unos se verán reforzados por los impactos de los otros. Más aún, las políticas que se deriven de esta propuesta deberán ser entendidas como políticas adaptativas que van respondiendo a la evaluación en el tiempo de la mezcla óptima de mecanismos. Por ejemplo, las cuotas que se puedan crear para educación superior para aplicantes que vienen de los departamentos principalmente afrocolombianos o indígenas deberán ser entendidas como mecanismos temporales que van acompañados de una inversión proporcionalmente mayor en la educación primaria y secundaria en esos departamentos. En el tiempo se deberán cerrar las brechas y por ende se pueda ir eliminando la necesidad de crear cupos o cuotas especiales para estos estudiantes, lo cual se verificaría en la composición de la población de estudiantes de educación superior proporcional a la composición demográfica nacional.

Los principios que describimos a continuación irán acompañados de recomendaciones o propuestas concretas en cada caso, y cuando lo consideramos pertinente. Las propuestas de acción para el corto plazo que hacemos aquí son derivadas tanto de las lecciones aprendidas como de su coherencia con los principios de diseño.

Para la construcción de estos principios de política nos fundamentamos en el ciclo de vida de los individuos en la medida en que consideramos el papel de los efectos acumulativos de la discriminación a lo largo de la vida de un hogar que por diversas razones cuenta con miembros de un grupo particular de identidad como los que hemos analizado. Por lo tanto, es apenas obvio comenzar por insistir en la importancia de actuar en las etapas más tempranas del ciclo de vida de los individuos y hogares que tradicionalmente han sufrido la discriminación dada su pertenencia a alguno de los grupos mencionados.

A lo largo de su ciclo de vida las personas se abren una serie de oportunidades y desafíos para el desarrollo económico, social y político de ellos y de sus hogares. Estas oportunidades y desafíos no se dan por igual para todos los grupos. De acuerdo con la pertenencia a un grupo de identidad particular, por una combinación de razones históricas, culturales, de azar y de incentivos económicos contemporáneos, los individuos y sus hogares pueden enfrentar oportunidades desiguales en comparación a la mayoría de la población. Esto los coloca en la sociedad en una condición de desventaja. Con una mirada del ciclo de vida (gráfico 8.11) queremos destacar que estos procesos de exclusión tienen *efectos acumulativos* que no sólo hacen difícil la tarea de acortar brechas en la población adulta, sino que también limitan la posibilidad de movilidad de las generaciones futuras si tenemos en cuenta la importancia de la heredabilidad de condiciones socio-económicas en nuestras sociedades. Así, por ejemplo, un acceso desigual a educación primaria o a una nutrición adecuada, cerrará las oportunidades de entrada a la educación superior. Es así como es posible constatar hoy por hoy que los niveles de admisión a las universidades para indígenas y afrodescendientes son inferiores a los del resto de la población. Esto en gran medida corresponde más a una desigualdad

Gráfico 8.11. Etapas del ciclo de vida y los potenciales efectos acumulativos de las inequidades



Fuente: Elaboración propia.

en desempeños académicos (gestada en la primaria y secundaria; y probablemente con raíces en la primera infancia) que a una discriminación explícita del sistema universitario. La admisión a universidades, transparente y meritocráticamente basada en habilidades individuales, de manera implícita acaba contribuyendo a la acumulación de disparidades en el ciclo de vida de las personas.

Es claro también que las desigualdades se pueden presentar no sólo como consecuencia de la pertenencia a un grupo desfavorecido sino por la existencia de otros factores asociados a carencias. Un buen ejemplo de esto es la concentración geográfica de grupos étnicos afrodescendientes en ciertas regiones geográficas como el Chocó biogeográfico (desde Panamá hasta Ecuador). En este caso, tanto el grupo como el territorio están marcados por el acceso limitado y la mala calidad en bienes públicos de salud y educación o servicios públicos y condiciones de vivienda. Esta concentración geográfica de muchas de las disparidades que hemos descrito podría facilitar en algunos casos la focalización de políticas inclusivas para la movilidad social de los grupos étnico-raciales.

A continuación enumeramos los principios de diseño de política que hemos identificado y que creemos podrían generar los procesos incluyentes de corto y largo plazo para la reducción de estas brechas.

#### 8.5.1.1. Principio 1: Cuanto más temprano, mejor

##### *Sobre los efectos acumulativos de la discriminación y la costo-efectividad de intervenir en las primeras etapas del ciclo de vida*

Dentro de la misma lógica sobre el proceso de acumulación del capital humano y su impacto sobre el bienestar (Heckman, 2008; capítulo 3 de este libro), postulamos que atacar las brechas en edades más tempranas es más costo-efectivo que intentar reducirlas más tarde en el ciclo de vida. Nos referimos a atacar las brechas entre los grupos en varias escalas o niveles. La atención en salud, educación o nutrición muestra inequidades importantes por grupos étnicos que deberían ser atacadas especialmente al focalizar en hogares con mayores cantidades de menores en primera infancia. Las economías de escala en el medio urbano deberían favorecer especialmente a la población negra que en su mayoría habita en ciudades, pero al mismo tiempo se podría aprovechar la mayor organización política de los resguardos indígenas y el sistema de transferencias de esas jurisdicciones especiales para fortalecer la atención a la primera infancia en estos grupos.

Otro frente de trabajo en las etapas tempranas se refiere a la reducción de estigmas y estereotipos hacia los grupos sujetos a discriminación de los varios tipos que hemos discutido. De nuevo, pareciera que el costo-efectividad de reducir los estigmas innecesarios o no justificables es menor en las primeras etapas del ciclo de vida. En un estudio reciente sobre estereotipos y categorías étnicas entre niños judíos y árabes en Israel se encontró que la exposición temprana a niños del otro grupo étnico reducía los sesgos esencialistas en contra del otro, y precisamente porque el contacto con el otro aumentaba la consciencia de su existencia. En otras palabras, la exposición temprana a la diversidad inter-cultural aumentaba la visibilidad del otro y reducía los sesgos contra el otro grupo (Deeb et al., 2011). Otra estrategia que puede tener resultados se menciona en Fairlie et al. (2011) donde muestran que el desempeño académico de los estudiantes de minorías aumenta cuando el maestro pertenece a las mismas minorías dado el efecto de ejemplo y aspiración.

Más aún, se puede aprovechar enormemente el sistema educativo para la construcción de las condiciones para el cambio cultural que reduzca la discriminación. En el estudio ya mencionado sobre los estigmas y estereotipos en seis ciudades latinoamericanas (Cárdenas et al., 2012) se encuentra que, después de controlar por niveles de ingresos y posición socio-económica, aquellos con más años de educación estaban menos de acuerdo con las frases que reflejaban estigmas contra las mujeres, indígenas, Rrom, afrodescendientes, homosexuales, entre otros.

En este sentido, intervenciones en los primeros años de la infancia y la edad escolar podrían tener efectos robustos y persistentes en la eliminación de las fuentes de discriminación en los sesgos que puedan ser transmitidos a través de las familias o los vecindarios. Incluso se abre una pregunta interesante para aprender de “experimentos naturales” como el derivado del desplazamiento forzado de la población negra que ha tenido que migrar, aumentando la demanda por cupos escolares en el sistema de educación pública de las ciudades que están acogiendo a estos grupos. Una medición de percepciones y estereotipos hacia ciertos grupos étnicos por parte de niños y adultos en una muestra donde se varíe el grado de absorción de población de otros grupos étnicos antes no presentes permitiría probar la hipótesis del contacto donde la exposición a otros grupos reduciría los sesgos esencialistas en contra de ciertos grupos.

Una estrategia para evaluar la importancia de crear ambientes de inclusión en la diferencia sería hacer el seguimiento a la llegada a las escuelas, barrios y espacios laborales de niños y adultos afrocolombianos que han migrado por razón del desplazamiento forzado a ciudades receptoras y

tradicionalmente menos acostumbradas como Bogotá. Si se detectan procesos de segregación espacial o laboral típicos en estos casos, es de total urgencia comenzar a aplicar intervenciones para frenar esos procesos de segmentación que mantendrían o incluso agravarían las brechas entre unos y otros.

#### 8.5.1.2. Principio 2: Atacar las inequidades regionales contribuye a reducir las inequidades de grupos indígenas y afrocolombianos

Muchas de las inequidades observadas entre grupos étnicos están altamente correlacionadas con la ubicación geográfica donde habitan estos grupos.<sup>14</sup> Quienes se autodenominan como indígenas y como afrodescendientes en el censo perciben y evidencian condiciones de bienestar inferiores en una multiplicidad de dimensiones a lo largo de su ciclo de vida como se evidenció en la segunda parte de este documento. Estas brechas de bienestar están representadas también en ciertas regiones o departamentos donde habitan comunidades indígenas y negras. Así, una manera costo-efectiva de focalizar inversiones con fines redistributivos debería basarse en una estrategia territorial de desarrollo. Las inversiones en infraestructura y desarrollo de capital humano focalizadas en territorios menos favorecidos no solo permitirán generar mayor equidad, sino que también, en muchos casos, prometen tener mayores retornos por unidad invertida. Tal como mencionáramos en la sección de lecciones aprendidas también, estos territorios tienen un gran potencial de inversión para la explotación de sus recursos naturales. Entonces la coordinación de inversiones en desarrollo de capital humano con las que se realicen en emprendimientos extractivos es crucial tratando siempre de evitar caer en la “maldición de los recursos naturales” temida en contextos similares de otras latitudes.

Hay, sin embargo, particularidades a tener en cuenta en este punto: la mayoría de la población indígena habita entornos rurales mientras que la mayoría de la población negra habita centros urbanos. La historia de ocupación precolombina del territorio y de cambio institucional derivado de los últimos cinco siglos hace que se tengan hoy procesos más consolidados de manejo y ocupación de resguardos indígenas que la apenas naciente formalización de los títulos colectivos negros con historias de dominación y organización social diferentes.

---

14 Para mayor detalle sobre inequidades regionales en el país, ver el capítulo 10 de este libro.

Es probable que al medir algunos indicadores convencionales de bienestar como el acceso a ciertos servicios públicos, el material del piso del hogar o la participación en el mercado formal se mantengan brechas como las reportadas al comienzo de este documento al comparar a indígenas frente a otros grupos. Sin embargo existen otros indicadores donde las brechas no son justificables en la sola razón de ocupación rural de los indígenas, como puede ser el caso de nutrición, o salud básica.

**8.5.1.3. Principio 3: Las cuotas, acción afirmativa y discriminación positiva pueden reducir las inequidades si se complementa con otras estrategias de más largo alcance y si se limitan en el tiempo, de acuerdo con resultados**

La agenda de políticas en busca de equidad no es nueva, ni en el mundo (desarrollado y en desarrollo), ni en Latinoamérica, ni en Colombia. Nuestras sociedades han visto esfuerzos de larga data orientados hacia la búsqueda de equidad, especialmente en los temas de género (que será materia de discusión en el capítulo correspondiente) y étnico-raciales (que discutiremos aquí). En tal sentido, uno de los ejemplos sobresalientes ha sido la instauración de cuotas para poblaciones indígenas y afrodescendientes en diferentes ámbitos: en los parlamentos nacionales, en la educación superior o en la carrera judicial, entre otros. Si bien estas pueden mostrar logros importantes (oportunidades ampliadas y visibilidad para los grupos que se intenta favorecer con consiguientes cambios en estigmatizaciones hacia ellos), también estas muestran resultados no deseados (al introducir distorsiones dentro de los mecanismos de libre competencia).

Reconocemos que la afiliación a un grupo de identidad a través de autorreconocimiento, por ejemplo étnico-racial, puede traer incentivos perversos al sobrerreporte para acceder a unos beneficios. Este es un problema común en muchas políticas focalizadas y por ello debe ser motivo de atención a los procesos de validación de la información con otras fuentes. En la medida en que los programas focalizados inviertan esfuerzos en las zonas geográficas de mayor concentración de los grupos étnico-raciales con mayor rezago, menor será la necesidad de realizar acciones de discriminación positiva por personas. Es importante en este sentido que en el corto plazo el Ministerio del Interior y Justicia avance en la generación de los listados censales de grupos indígenas y afrodescendientes con el fin de facilitar el trabajo de los proyectos focalizados del gobierno y así poder hacer seguimiento al impacto de las estrategias de reducción de pobreza en estos grupos particulares.

Reconociendo la existencia de pros y contras, lo mejor que se puede plantear como principio dentro de este conjunto de recomendaciones es buscar explotar de la mejor manera posible los beneficios de la discriminación positiva. Esto se puede lograr dándole mucha visibilidad a las acciones afirmativas, sea por lo masivo (con muchos beneficiarios) o por el alto perfil de las posiciones (asignando cupos de alto rango en los escalafones para los grupos que se pretende beneficiar). Puesto que los beneficios de estas políticas no vienen como “almuerzo gratis”, es necesario también un trabajo de concientización con los agentes involucrados para que asuman los costos de manera colaborativa. Para esto resulta importante diseñar estas políticas como herramientas temporales, con objetivos concretos en ciertos plazos y sin mayor intención de perennizarse.

Un ejemplo de acciones afirmativas de este estilo es el apoyo a grupos indígenas y afrodescendientes para completar la educación secundaria, dada la alta deserción en ese rango de educación. Por ejemplo, La Guajira, Córdoba y Chocó, con poblaciones indígenas y negras mucho mayores, muestran tasas de deserción cuatro veces más altas que en Bogotá y el interior del país (García et al., 2010). Por apoyo nos referimos a programas de atención especial a los niños que están en riesgo de desertar, a través de actividades extracurriculares y de apoyo familiar que han mostrado una efectividad alta en reducir la deserción escolar. De nuevo, hacemos énfasis en el Principio 1 sobre el bajo costo de atacar las inequidades más temprano en el ciclo de vida.

En este sentido vemos las cuotas por identidad de grupo como un mecanismo que debe implementarse en combinación con las demás medidas que hemos mencionado en estos principios. Un sistema de cuotas para grupos étnicos para acceso a espacios como la educación superior, o los cuerpos legislativos locales o nacionales tendrá que estar por una parte complementada con una inversión directa en las etapas tempranas o en las regiones de origen de los grupos discriminados. Las cuotas creadas deberán estar diseñadas de manera adaptativa y con plazos de evaluación y terminación una vez se detecten reducciones de las brechas deseadas. De esta manera las expectativas de los grupos discriminados no estarán determinadas por una condición de discriminación positiva incondicional sino por un proceso de promoción limitado en el tiempo hasta lograr que a través de los procesos de contacto se logre una complementariedad entre la acción afirmativa y el cambio cultural derivado de la exposición de los grupos discriminados en los espacios de desempeño social. Si esos procesos del empujón en la dirección correcta a través de la acción afirmativa y las estrategias de cambio cultural operan de manera

complementaria, la composición demográfica de los grupos mencionados se deberá reflejar en los diferentes ámbitos a medida que avanzan los individuos a lo largo de su ciclo de vida, es decir, participación demográfica en educación primaria, secundaria y superior, logros en calidad de esa educación, participación en el mercado laboral, en la distribución de ingresos o el acceso a activos productivos, participación de los avances de la vida urbana y rural y calidad de vida en su vida de adulto mayor.

Las acciones afirmativas o de discriminación positiva que se implementen deberán tener un carácter de temporalidad basado en la evaluación y cambio real que se logre a lo largo de su ejecución. En el espíritu de las “cláusulas de atardecer” (*sunset provision*), es necesario que estos programas tengan provisiones para terminar su ejecución una vez se considere que la discriminación positiva no es necesaria y así evitar que estos programas pasen a volverse derechos adquiridos, con los problemas que se derivan de ello. De la misma manera como los programas focalizados de reducción de pobreza contienen condiciones de “graduación” de sus beneficiarios, aquí será igualmente necesario crear condiciones de graduación de una comunidad particular o en un ámbito específico en el que ya no será necesario el “empujón” de discriminación positiva.

Por último en este principio de política, y consistente con el Principio 1, creemos que los programas de acción afirmativa y de discriminación positiva deben concentrarse especialmente en la creación de oportunidades más que en la asignación de resultados finales, y que su efectividad en el largo plazo será mayor en la medida en que se ofrezcan en las etapas más tempranas del ciclo de vida.

#### 8.5.1.4. Principio 4: Es necesario reducir estereotipos y estigmas no justificados para promover el cambio cultural en la sociedad frente a los grupos en desventaja

Los estigmas y estereotipos pueden estar detrás de la exclusión y discriminación en las interacciones sociales con individuos de los grupos que hemos incluido en nuestra discusión. Esos estigmas y estereotipos pueden estar originados en la percepción que se tiene del otro en esa interacción, algunas veces refrendada por la realidad, otras no. Más aún, el denominado efecto de la amenaza del estereotipo (*stereotype threat*) puede acrecentar los efectos de discriminación cuando una persona del grupo discriminado reduce su propio desempeño como resultado de hacer explícita su pertenencia al grupo particular (Steele & Aronson, 1995).

Estas percepciones pueden tener origen en experiencias personales, en la transmisión a través de su familia, o en normas sociales que se reproducen en los grupos o redes que lo rodean. Cambiar esas percepciones, sin embargo, es posible y es aquí donde surgen retos importantes de política pública. Un componente importante de este reto es que estos estigmas se manifiestan con mayor frecuencia en la base de la pirámide social, donde hay menores niveles de educación, pero donde precisamente hay también una mayor cantidad de la población y por ende una mayor probabilidad de que las externalidades de redes<sup>15</sup> perpetúen estos procesos.

El concepto de la “hipótesis de contacto” aparece aquí con central importancia para el debate. Desde los años cincuenta se viene construyendo esta hipótesis según la cual el contacto entre grupos aumenta la tolerancia. La evidencia empírica, a partir de la observación o de experimentos, a lo largo de estas décadas pareciera sugerir que efectivamente el contacto intergrupual reduce los prejuicios hacia el otro grupo.

La evidencia apunta también hacia la existencia de grandes retos en el ámbito laboral y productivo dentro de la tarea de disminución de los estereotipos. Atal et al. (2009) para el caso de América Latina, así como Peña y Wills (2011) para el caso particular de Colombia, presentan evidencia de que las brechas salariales entre individuos indígenas y negros por un lado, y mestizos y blancos, por el otro, son más grandes de lo que las características de capital humano de los individuos podrían predecir. Es más, estas brechas son mayores en las empresas de menor tamaño y mayor informalidad.

La evidencia sugiere pues que el espacio de maniobra más grande estará en los niveles de educación e ingresos más bajos, y que a través de la educación y la exposición a la diferencia se podría generar un proceso de cambio de actitudes. Sin embargo, las intervenciones en este sentido tendrán que considerar los riesgos de que una imposición de la heterogeneidad polarice los sentimientos como ha sucedido en otros contextos (Norton et al., 2006) donde la población blanca percibe las acciones de discriminación positiva como juegos de suma cero donde lo logrado por

---

15 Por “externalidades de redes” nos referimos a que con una mayor población en la base de la pirámide es probable que un individuo reciba más información adicional de personas de su mismo grupo social —y, por ende, en sus redes sociales—, que refuerce sus estereotipos acerca de un grupo particular (por ejemplo, población LGBTI, indígenas, discapacitados, afrodescendientes) que si se compara con grupos más pequeños donde las redes son menos densas.

la población negra ha sido a costa de la población blanca, en lugar de percibirlo como un juego de suma positiva donde los dos grupos pueden beneficiarse de la inclusión.

A partir del concurso de los medios de comunicación y demás actores civiles y del sector privado se podría iniciar un debate para explorar el potencial de este tipo de espacios en los que se puedan construir imágenes más inclusivas de los grupos mencionados en este documento, haciendo un seguimiento de su impacto en los valores y comportamientos. Aprovechar la oferta de televisión regional y de televisión por cable se podría también explorar los efectos diferenciales en las regiones de acuerdo con los estereotipos predominantes frente a la mujer, a la identidad negra o indígena, a las orientaciones sexuales o a las discapacidades. Chong et al. (2008), Chong y La Ferrara (2009), y Everett et al. (2003) han documentado con suficiente rigurosidad los impactos positivos de las telenovelas y radionovelas en el cambio cultural derivado de los estereotipos frente a estas dimensiones de discriminación. Colombia ha hecho intentos como el de la serie “Francisco el Matemático” entre el Canal RCN y el Instituto de Desarrollo Pedagógico de Bogotá en una alianza entre 1999 y el 2003 para reivindicar el rol social del maestro y tocar temas sensibles entre los jóvenes como el embarazo adolescente (Flórez & Soto, 2008), la convivencia, la participación en política y el consumo de alcohol y drogas.

En concreto, proponemos convocar al sector cultural y promover concursos de guiones para la creación de programas de televisión y radio que rompan los estereotipos ya mencionados y explorar los impactos en el cambio de las percepciones que tienen en las diferentes regiones acerca de los grupos de identidad que se han venido mencionando.

#### 8.5.1.5. Principio 5: Es necesario encontrar un balance en la tensión entre el fortalecimiento de las identidades dentro de los grupos y el aislamiento o tensiones entre grupos

Una de las paradojas del problema de la identidad de grupo en una sociedad que pretende ser multicultural es que el fortalecimiento de las identidades intragrupos puede amenazar la misma tolerancia entre grupos, debido a los mecanismos de sesgo por el grupo propio (este efecto se ha denominado *ingroup/outgroup bias*) claramente demostrados en múltiples estudios y en los primeros experimentos de Henri Tajfel (1982). La reivindicación de los derechos de los grupos étnico-raciales, por ejemplo, puede generar procesos de mayor distanciamiento hacia los no miembros del grupo haciendo más difícil la deliberación y la construcción de un contrato social de inclusión en la diferencia.

Esto trae consigo problemas de negociación en el sentido de la economía política que pueden eventualmente generar problemas para alcanzar objetivos comunes de defensa de la identidad en medio de la multiculturalidad. En un entorno de sesgos en pro del grupo y en contra del otro, los diversos grupos entrarían a competir por alcanzar el capital político para ser usado en los parlamentos y en el ejecutivo para conseguir beneficios para su grupo y eventualmente en detrimento del otro grupo. A una escala incluso menor, este ha sido uno de los fenómenos más fuertes en la atomización de los grupos que representan la identidad afrocolombiana en el Pacífico, canibalizando las posibilidades de alcanzar curules en el congreso.

La recomendación aquí está en apoyar la consolidación de movimientos anidados (redes de redes o asociaciones nacionales de asociaciones locales) que permitan converger agendas comunes para poder aumentar la representación en el congreso al menos proporcional a los porcentajes demográficos de estos grupos. Una vez más el debate sobre las cuotas que ya existen en el congreso para las circunscripciones especiales debe hacer parte de una discusión sobre su efectividad (Escandón, 2011) para representar los intereses de las regiones de mayorías indígenas y negras.

Una segunda tensión merece ser mencionada con relación al fortalecimiento y reconocimiento de las identidades grupales. En la medida en que las identidades de grupo se fortalecen y son reconocidas en la sociedad, se pueden aumentar los riesgos de discriminación dentro de los grupos a partir de identidades y derechos individuales que puedan entrar en divergencia con la identidad grupal. El mejor ejemplo se encuentra en las mujeres o las parejas del mismo sexo y las tradiciones culturales que dentro de un grupo vayan en detrimento de la igualdad de género o de la orientación sexual. En la medida en que ciertos grupos fortalezcan sus identidades étnicas y en ellas se generen procesos más excluyentes hacia las mujeres o la comunidad LGBTI se generarán tensiones que bajo el marco constitucional vigente irían en contra del derecho individual, por ejemplo, a la igualdad de género o al libre ejercicio de la personalidad.

#### 8.5.1.6. Principio 6: Evaluar, evaluar, evaluar

Como sucede también en los demás ámbitos de la política pública, el mejor instrumento de propaganda con que puede contar una política es una buena estrategia de monitoreo y evaluación de impactos. En este caso particular resulta de crucial importancia el acompañamiento continuo a los impactos (positivos y negativos) en actitudes y estereotipos, tanto en

la población que está asumiendo los costos de las políticas como en la que está resultando beneficiada de las mismas.

En la sección anterior documentamos una serie de estudios donde se pudo hacer la evaluación de impacto de diferentes políticas. Los ejemplos incluían la evaluación de la introducción de cuotas de minorías o de mujeres en cuerpos legislativos, o el apoyo a minorías étnico-raciales en su desempeño educativo y profesional. En algunos casos estas evaluaciones de impacto fueron capaces de detectar la causalidad en que operan las posibles relaciones entre intenciones, acciones y resultados. Incluso estas evaluaciones pueden también identificar consecuencias no esperadas de las políticas. Las evaluaciones de impacto pueden incluir intervenciones aleatorias (*Random Control Trials*), experimentos controlados de laboratorio o de campo, o encuestas de panel o longitudinales que permitan hacer seguimiento a variables en el tiempo asociadas a estos problemas. En este sentido, será de vital importancia que el Estado promueva y financie la realización de estas evaluaciones de impacto o que incluya la dimensión experimental y de aleatorización en el seguimiento a los programas que se vayan a implementar para reducir las inequidades que se han mencionado aquí. Un ejemplo de programa que involucró el uso de una aleatorización para crear oportunidades de movilidad social para grupos bajo extrema pobreza es el de *Moving to Opportunity* creado en cinco ciudades principales de Estados Unidos donde se asignaron *vouchers* o cupones a 4.600 familias para acceder a vivienda en vecindarios de mejores condiciones sociales y económicas. El diseño del experimento ha permitido evaluar en el tiempo, desde 1994 a 1998, el impacto en varios resultados para estas familias en términos de calidad de la vivienda, estado emocional y psicológico, salud, y educación. Si bien este programa no incluía aspectos explícitamente asociados a pertenencia a un grupo étnico-racial y se enfocaba en la ayuda en vivienda, su diseño experimental y de seguimiento podría dar luces metodológicas para un diseño de programa y su evaluación de impacto.

Para lograr que la evaluación sea exitosa se requieren sistemas de información robustos, creíbles e independientes. De esta manera logramos que la sociedad en general adopte estos indicadores como parte de su apropiación del problema. Como se describirá al final de esta sección, la propuesta de la creación de una agencia del Estado que administre estos sistemas de información e indicadores permitirá cumplir con varios de estos elementos que se proponen a lo largo de las recomendaciones.

Las necesidades de información sobre los indicadores de equidad y diversidad varían de acuerdo con la dimensión y al grupo particular. Como

se presentó en la primera parte del documento, algunos grupos cuentan con mayor visibilidad que otros en la disponibilidad de información y por ende en la posibilidad de permitir evaluaciones y seguimientos al estatus del grupo particular. El ejemplo en el extremo positivo de necesidad y disponibilidad de información es el caso de las diferencias entre hombres y mujeres. Gracias a esta información es posible descomponer los factores que explican las brechas salariales de las mujeres. En el otro extremo está la información sobre la comunidad LGBTI. Debido a la escasez de información sobre este grupo, es muy difícil hacer seguimiento a las dimensiones en que se pueden manifestar las mayores inequidades para esta población.

La información que se mantenga para los diferentes grupos deberá incluir como fuente a los miembros del mismo grupo así como al resto de la sociedad con el fin de hacer seguimiento a los estereotipos que se construyan y que puedan cambiar. Encuestas como LAPOP (Latin American Public Opinion Project, 2010), Latinobarómetro o la Encuesta Mundial de Valores (World Values Survey Association, 2010), cuentan con algunas preguntas relevantes frente a la imagen que tienen los ciudadanos sobre la igualdad entre géneros, o grupos étnico-raciales.

Más aún, las dinámicas demográficas y las transformaciones que está viviendo el país demandan la construcción de instrumentos de medición que sean versátiles y precisos para permitir hacer seguimiento a los cambios demográficos que estarán sufriendo los hogares en los próximos años. El desplazamiento forzado y la migración voluntaria, especialmente de la población negra hacia las ciudades, obligan a mantener la atención sobre los indicadores de bienestar de esta población y sobre la percepción que de ellos tienen otros grupos en las ciudades receptoras. El caso de Bogotá es tal vez el más crítico en este respecto, ya que a diferencia de Cali, Medellín y Barranquilla, tenía menores tasas de llegada de familias afrodescendientes y ahora se ha convertido en la ciudad con mayor concentración de afrocolombianos en el país. En este sentido Bogotá debería ser urgentemente sujeta a un cuidadoso proceso de seguimiento a la inclusión y exclusión así como a la posible segregación en vivienda, empleo y educación.

Dada la alta correlación entre indicadores de pobreza y la pertenencia a los grupos indígenas y negros, se vuelve aún más importante la necesidad de recolectar información en el tiempo sobre la movilidad social de estos grupos. El uso de herramientas de aleatorización en la asignación de recursos y en la implementación de programas permitirá hasta cierto punto romper estos problemas de endogenidad y así poder medir los

impactos reales de las políticas para la reducción de las inequidades entre estos grupos.

Finalmente, consideramos que la divulgación libre de fácil acceso de estos indicadores permitirá procesos sociales adicionales que podrán ayudar a reducir las inequidades de grupos. La construcción de *rankings* públicos sobre el desempeño de ciertos sectores frente a por ejemplo la inclusión de grupos étnico-raciales o al balance de género aumentarían las dinámicas de premio o sanción social de quienes aparezcan en los *rankings*. Ejemplos podrían ser *rankings* por empresas privadas o del Estado en su composición de la planta de personal, o universidades en su composición de profesores y estudiantes.

#### 8.5.1.7. Principio 7: Hay legislación con qué trabajar, pero hace falta reglamentación, implementación y verificación para traducirla en normas sociales aceptadas

El origen de los procesos discriminatorios contra grupos particulares ha tenido en muchas ocasiones explicaciones en la interacción entre leyes y normas sociales, y en muchos casos alimentándose unas a otras. No sería esta la excepción de cómo las leyes crean normas y a su vez las normas crean leyes (Drobak, 2006). Por ejemplo, el Senado de Nigeria recientemente aprobó en plenaria una ley que prohíbe el matrimonio homosexual y que encarcelaría por 14 años a quienes sean encontrados *culpables* de homosexualidad. Paradójicamente, el origen de muchos movimientos políticos en África en contra de la diferencia en cuanto a preferencias sexuales puede explicarse en las leyes de sodomía que implementaran los gobernantes británicos en sus colonias, y que comenzaron con la sección 377 en el Código Penal Indio en 1860, replicándose en las demás colonias británicas de Asia, las islas del Pacífico y África (Human Rights Watch, 2008).

En una buena parte de la legislación vigente se encuentran instrumentos suficientes para atacar las desigualdades de grupo, comenzando por la actual Constitución Política de Colombia de 1991 donde se consagran los derechos fundamentales a la diferencia en múltiples dimensiones ya discutidas. La implementación de las leyes, sin embargo, ha resultado el reto principal. Hay menos información sobre el grado de incumplimiento de las leyes vigentes y el sistema judicial se encuentra con niveles de congestión bien conocidos por todos. En este sentido vemos con preocupación, incluso si ante una demanda de inconstitucionalidad se declarara exequible por la Corte Constitucional, la recién sancionada Ley contra la Discriminación (2011). La judicialización y los castigos legales

a quienes son acusados de actos discriminatorios pueden tener al menos tres efectos negativos. Por una parte está la limitada capacidad de juzgados, estaciones de policía y cárceles para asimilar la cantidad adicional de denuncias en este sentido y el riesgo de contribuir aún más a la congestión de la justicia. En segundo lugar está el riesgo a que la medida genere en los empleadores un mayor temor a la judicialización y litigación y por ende a la menor vinculación de personas de los grupos discriminados, tal como ocurrió con el acto legislativo para las discapacidades (*American Disabilities Act*) en Estados Unidos que derivó en una reducción de la vinculación laboral de las personas con discapacidades. Más aún, la formulación de leyes como estas que no pueden ser implementadas genera un desánimo en la población y un menor apoyo a su ejecución. En tercer lugar, existe el riesgo de que aquellos que cometen los actos discriminatorios y son sancionados penalmente puedan ejercer posteriormente acciones revanchistas contra sus acusadores, como se detectó en el caso de leyes para sancionar la violencia intrafamiliar en Estados Unidos a través de medidas carcelarias, aumentando la tasa posterior de asesinatos a sus parejas.

Experiencias en los países de la OECD, aunque con contextos diferentes, podrían dar luces sobre los beneficios de la mediación en estos casos, como alternativa a la costosa litigación (Bassanini y Saint-Martin, 2008). Aprender las lecciones de las instancias de mediación en el caso de la justicia comercial y a través de las cámaras de comercio en el país podría dar luces de su aplicabilidad y efectividad en nuestro contexto y para casos de menores pero frecuentes grados de discriminación por el color de piel, discapacidad, orientación sexual o pertenencia a un grupo étnico.

Más que buscar siempre una sanción penal a la discriminación, deberíamos trabajar en conseguir que nuestras sociedades le den una sanción moral a ella, y que ello lleve con el tiempo al cambio en los estereotipos y estigmas que como bien discutimos en la sección anterior explican buena parte de las discriminaciones. En ocasiones incluso sanciones penales ejemplares pueden tener un impacto indirecto sobre el cambio cultural. El costo esperado a la sanción moral de los vecinos y pares debería tener un impacto más duradero y un menor costo de implementación para el ya congestionado aparato judicial. Para poder establecer el poder de la sanción moral por parte de la sociedad es necesario desarrollar estudios sistemáticos de seguimiento a estas normas a través de instrumentos de evaluación de impacto y herramientas experimentales que permitan detectar la causalidad y factores que estarían afectando la internalización de estas leyes en normas.

Sin embargo, no desconocemos la importancia de establecer en algunas ocasiones sanciones penales o pecuniarias ejemplares en casos de alta visibilidad e impacto en la opinión pública con el fin de enviar una señal a la sociedad de que el aparato jurídico y gubernamental cuenta con los dientes necesarios para enfrentar casos de discriminación. En este sentido, la generación de sanciones graduales y proporcionales tendría más sentido que la judicialización y encarcelamiento de cada caso individual de discriminación. Multas y sanciones penales a patrones recurrentes de discriminación, y proporcionales a la falta, deberían tener la ventaja de no acumular procesos aislados y concentrarse en los procesos sistemáticos de exclusión.

### *8.5.2. Lecciones, principios y una propuesta para la creación de una entidad del Estado con funciones de monitoreo, investigación y sanción en los temas de equidad y diversidad para el cambio cultural y la inclusión en la diferencia*

Basados en las necesidades de información resumidas en la primera parte, el diagnóstico de la segunda parte, y las lecciones aprendidas de la tercera, así como las recomendaciones de esta última sección, creemos que una *estrategia integradora* de muchas de estas propuestas se podría resumir en la creación de una entidad técnica del más alto nivel e independencia que se encargara de estas tareas de monitoreo y promoción de la equidad y la diversidad. El nombre propuesto para la entidad sería el de la Superintendencia de Seguimiento a la Equidad y la Diversidad (SUPERSED) para el monitoreo y promoción de la equidad y la diversidad. Esta entidad tendría cinco grandes objetivos:

- *Generar más conocimiento.* Mejorar el conocimiento en el país sobre la discriminación a través de la recolección de información e investigación sobre la discriminación.
- *Visibilizar el problema.* Divulgación sobre los niveles de discriminación o brechas entre grupos de identidad.
- *Monitoreo preventivo.* Elegir y monitorear sectores de la actividad privada y pública donde existen mayores riesgos y en ellos realizar campañas preventivas contra la discriminación.
- *Evaluar* las políticas y programas contra la discriminación.
- *Sancionar* casos ejemplares de discriminación.
- *Diseñar* programas de inclusión en la diferencia.

Con respecto al primer objetivo, su papel será el de recolección de información y de investigación con los más altos estándares técnicos para generar información pública sobre el desempeño de los diferentes sectores de la sociedad frente al respeto por la igualdad y la diversidad. Esta entidad contaría con un equipo técnico y multidisciplinario que haría uso de herramientas estadísticas y experimentales para detectar los procesos de discriminación en cualquiera de las categorías ya vistas. Un ejemplo similar estaría en la Superintendencia de Industria y Comercio que con un equipo pequeño pero de alto nivel mantiene sus radares prendidos para detectar casos que violen los principios de competencia en los principales mercados y con un énfasis en defender los derechos de compradores y vendedores a una competencia justa y sana. El argumento principal de esta entidad ha sido el que a partir de mercados competitivos la sociedad gana como un todo a través de precios y cantidades que son socialmente eficientes, reduciendo las pérdidas por la competencia desleal o injusta. Otro organismo del cual se podrían derivar lecciones aprendidas es el SERNAC (Servicio Nacional del Consumidor) en Chile, ente que recibe quejas y denuncias, realiza las investigaciones pertinentes y denuncia ante los entes de justicia, pero no tiene capacidad de multar o sancionar.

Una experiencia más sobre la cual se podrían derivar lecciones para el diseño de esta agencia del Estado que aquí proponemos es la *Equal Employment Opportunity Commission* en Estados Unidos, con funciones de procesar e investigar quejas individuales de discriminación. Su carácter es administrativo y no judicial y en ese sentido tiene la ventaja de imponer sanciones administrativas pecuniarias antes que judiciales. Esto la hace más ágil frente a la limitada capacidad de la rama judicial para procesar todos los casos.

Estos argumentos sustentan, desde una perspectiva de creación de bienestar neto para la sociedad, la creación de la agencia que proponemos aquí. No solamente la entidad estaría luchando por hacer cumplir los mandatos legales y constitucionales, sino que su logro traería beneficios netos para la sociedad. Ser inclusivos reduce los costos de transacción derivados de la discriminación, reduce los costos de seguridad derivados de la exclusión y aumenta los espacios para la movilidad social reduciendo así los costos sociales de la pobreza y la desigualdad.

Nuestra propuesta estaría encaminada a que esta entidad se encargara de generar información para promover el premio y sanción social de los actores que mejor y peor desempeño tienen en la inclusión de los grupos aquí analizados. A través de los medios de comunicación mantendría vigente los temas más importantes de la equidad y la diversidad en los

diferentes sectores privados y estatales. La creación de *rankings* periódicos y de premios a la inclusión en diversos sectores, así como la divulgación de buenas prácticas, permitirían difundir el cambio de actitudes y de estereotipos o estigmas que como discutimos en la tercera parte del documento generan buena parte de los procesos de inequidades.

Este organismo tendría entre otras las siguientes funciones más específicas:

- Creación, mantenimiento y divulgación de indicadores de inclusión social por género, orientación sexual, grupos étnico-raciales, y discapacidades para aumentar la visibilidad de las diferencias de grupo que tienen efectos sociales negativos a lo largo del ciclo de vida de los hogares. A partir de la recopilación de fuentes que hemos detectado en este trabajo se podría comenzar la compilación y homologación de estas fuentes para construir bases de datos que se irían alimentando y actualizando para generar series de tiempo comparables. En preparación hacia el censo 2015 sería importante que esta agencia contribuyera a encontrar la mejor estrategia posible para llegar a un acuerdo en la forma como se recolectará la información para hacer seguimiento a los grupos de acuerdo con sus identidades que hemos discutido aquí.
- Aumentar la divulgación de las mejores y peores prácticas en el sector público y privado para la inclusión de grupos en desventaja y la generación de proyectos con enfoque diferencial.
- Creación de concursos o *rankings* anuales de los mejores en la inclusión, tanto en el sector privado como público.
- Denuncia de malas prácticas ante las entidades competentes, o investigación y sanción administrativa de casos que representen patrones críticos de discriminación.
- Realización de estudios de evaluación de impacto y de experimentos o auditorías experimentales para detectar procesos de exclusión o discriminación en las diferentes categorías de identidad de grupo que hemos discutido en este y el otro documento sobre desigualdades entre mujeres y hombres.

Los detalles jurídicos y administrativos acerca de la configuración de una agencia de este tipo deberían ser parte de la discusión en el congreso y el ejecutivo, pero manteniendo el conjunto de “principios de diseño institucional” discutidos en esta última sección del documento. Sugerimos que para su constitución se convoque un comité asesor conformado con profesionales del más alto nivel académico en las áreas del derecho, antropología, economía, psicología y estadística.

Un primer paso para el diseño de esta entidad o agencia es el de recoger las experiencias de las agencias que están dispersas actualmente en diferentes ramas del Estado. Entre otras están la Dirección de Poblaciones del Ministerio de Cultura,<sup>16</sup> la Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rrom<sup>17</sup> y la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras<sup>18</sup> del Ministerio del Interior, y programas presidenciales como la Alta Consejería para la Mujer. Las funciones y programas actuales de estas entidades concuerdan en buena medida con los objetivos de una política de defensa de la igualdad en la diferencia. En la Dirección de Poblaciones del Ministerio de Cultura, por ejemplo, hay programas específicos relacionados con la comunidad LGBTI, la población en discapacidad y los pueblos indígenas, afrodescendientes y Rrom gitano. Por otra parte las dos direcciones del Ministerio del Interior y Justicia tienen hoy funciones de apoyo a la política pública con relación a estos grupos particulares.

Es muy probable que dentro de estas agencias exista parte del capital humano técnico, además del conocimiento jurídico necesario para una política de inclusión en la diversidad. Sin embargo, las funciones y recursos actuales de estas entidades les da poca capacidad de intervención, o de control y sanción en los procesos de discriminación y por ello la propuesta de crear una entidad que al igual que otras superintendencias tenga la capacidad técnica así, como el poder jurídico para asumir las funciones que hemos mencionado. La Superintendencia de Seguimiento a la Equidad y la Diversidad que aquí se propone podría recoger estos aprendizajes acumulados y un equipo humano que podría asumir las funciones de seguimiento, control, educación y sanción que estamos proponiendo.

---

16 <http://www.mincultura.gov.co/?idcategoria=1156>

17 <http://www.mij.gov.co/econtent/newsdetailmore.asp?id=441&idcompany=2&idmenucategory=52>

18 <http://www.mij.gov.co/econtent/newsdetailmore.asp?id=1428&idcompany=2&idmenucategory=71>

## REFERENCIAS

- Abreo, A. C., Antonio, E. F., Lam, Y., & Rodríguez-Garavito, C. (2011). La disputa por los recursos naturales en los territorios afrocolombianos. El caso de Buenos Aires y Suárez (Cauca) desde una perspectiva de derechos humano. *Justicia Global* 5. Observatorio de Discriminación Racial.
- Acemoglu, D., & Angrist, J. (2001). Consequences of employment protection? The Case of the Americans with Disabilities Act. *Journal of Political Economy*, 109, 915-957.
- Akerlof, G. A., & Kranton, R. E. (2000). Economics and Identity. *The Quarterly Journal of Economics*, 115(3), 715-753.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación, Dirección de Diversidad Sexual (2010). *Encuesta a personas de los sectores LGBT de Bogotá: Línea Base de la política LGBTI*.
- Almond, D., & Currie, J. (2010). Human capital development before age five. *NBER Working Paper* 15827. Cambridge, United States: National Bureau of Economic Research
- Angulo, R. C., Díaz, Y., & Pardo, R. (2011). Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010. *Archivos de Economía* 009228, Departamento Nacional de Planeación.
- Aparicio, M. L., Carrasquilla G., Castro, R., García, S., Gómez, A., Martínez, S., ... Peñaranda, A. (2009). *La discapacidad en el contexto del Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia: Lineamientos, epidemiología e impacto económico*. Fundación Saldarriaga Concha y Fundación Santa Fe de Bogotá. Recuperado de <http://mesadesplazamientoydiscapacidad.files.wordpress.com/2010/05/doc-fundac-2009.pdf>
- Asociación Probienestar de la Familia Colombiana (Profamilia). (2011). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010*. Bogotá.
- Atal, J. P., Ñopo, H., & Winder, N. (2009). *New Century, Old Disparities: Gender and Ethnic Wage gaps in Latin America at the Turn*. IDB Working Papers.
- Bassanini, A., & Saint-Martin, A. (2008). *The price of prejudice: labour market discrimination on the grounds of gender and ethnicity*, Working Papers halshs-00312794.

- Beaman, L., Chattopadhyay, R., Duflo, E., Pande, R., & Topalova, P. (2009). Powerful women: does exposure reduce bias? *The Quarterly Journal of Economics*, 124(4), 1497-1540.
- Bertrand, M., & Mullainathan, S. (2004). Are Emily and Greg more employable than Lakisha and Jamal? A field experiment on labor market discrimination. *American Economic Review*, 94(4), 991-1013.
- Bhavnani, R. R. (2009). Do electoral quotas work after they are withdrawn? Evidence from a natural experiment in India. *American Political Science Review*, 103(1), 23-35.
- Butler, J. (1998). Left Conservatism, II. *Theory and Event*, 2(2).
- Cárdenas, J. C. (2009). *Dilemas de Lo Colectivo: Instituciones, pobreza y cooperación en el manejo local de los recursos de uso común*. 2ª reimpresión. Bogotá: Ediciones UniAndes.
- Cárdenas, J. C., Ñopo, H., & De Roux, N. (2012). *Unjustified discrimination in Latin America*. Sin publicar.
- Castillo, M., Petrie, R., & Torero, M. Ethnic and social barriers to cooperation: Experiments studying the extent and nature of discrimination in Urban Peru. En H. Ñopo, et al. (Eds). *Discrimination in Latin America. An Economic Perspective 2010*. Washington: World Bank.
- Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico - CEDE, (2010). *Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes*. Bogotá: UniAndes. <http://encuestalongitudinal.uniandes.edu.co/>
- Chattopadhyay, R., & Duflo, E. (2004). Women as policy makers: evidence from a randomized policy experiment in India. *Econometrica*, 72(5), 1409-1443.
- Chen, L. J. (2010). Do gender quotas influence women's representation and policies? *The European Journal of Comparative Economics*, 7(1), 13-60.
- Chin, A., & Prakash, N. (2011). The redistributive effects of political reservation for minorities: Evidence from India. *Journal of Development Economics*, 96, 265-277.
- Chong, A., & La Ferrara, E. (2009). La Television and Divorce: Evidence from Brazilian Novelas. *IDB Working Paper No. 548*. Recuperado de <http://ssrn.com/abstract=1820936>.

- Chong, A., Duryea, S., & La Ferrara, W. (2008) *Soap Operas and Fertility: Evidence from Brazil*. Recuperado de <http://ssrn.com/abstract=1142167>
- Colombia, Congreso de la República. (2011). Ley 1450, Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014 (16 junio 2011).
- Colombia, Ministerio de la Protección Social. (2011). *Encuesta Nacional de Salud Pública*. Recuperado de <http://www.minsalud.gov.co/salud/PAginas/EncuestaNacionaldeSaludPublica.aspx>
- Comisión de Seguimiento de la Política Pública sobre Desplazamiento, CODHES. (2008). *Encuesta Nacional de Verificación (ENV) del Goce Efectivo de Derechos de Personas en situación de Desplazamiento*
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2010). Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal. *Documento CONPES*. N° 3660.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Bogotá: Legis.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). (2008). *Afrocolombianos desplazados, un drama sin tregua*. Recuperado de [http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=157](http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=157).
- Cortes, D., & Ñopo, H. (2010). *Entes Territoriales: modelos de gestión y resultados educativos. Nota técnica*. Mimeo. IADB.
- Deeb, I., Segall, G., Birnbaum, D., Ben-Eliyahu, A., & Diesendruck, G. (2011) Seeing isn't believing: the effect of intergroup exposure on children's essentialist beliefs about ethnic categories. *Pers Soc Psychol*, 101(6), 1139-1156.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2006). *Gran Encuesta Integrada de Hogares*. Recuperado de [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=121&Itemid=67](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=121&Itemid=67)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2007). *Colombia una nación multicultural. Su diversidad étnica*. Bogotá. Recuperado de: [http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia\\_nacion.pdf](http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2008a). *Censo general 2005. Nivel nacional*. Bogotá: Dirección de Difusión, Mercadeo y Cultura Estadística, DANE. Recuperado

de <http://www.dane.gov.co/censo/files/libroCenso2005nacional.pdf>

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2008b). *Encuesta de Consumo Cultural*. Recuperado de [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=107&Itemid=78](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=107&Itemid=78)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2008c). *Encuesta de Cultura Política*. Recuperado de [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=109&Itemid=113](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=109&Itemid=113)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2010). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida*. [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1159&Itemid=66](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1159&Itemid=66)
- Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Social (2002). *Sistema de Identificación Potenciales Beneficiarios (SISBEN II)*. Bogotá: DNP.
- Drobak, J. N. (Ed.). (2006). *Norms and the Law*. Cambridge University Press. 1st edition.
- Duflo, E. (2005). Why Political Reservations? *Journal of the European Economic Association*, 3(2-3), 668-678.
- Dunning, T. (2010) *Do quotas promote ethnic solidarity? Field and Natural Experimental Evidence from India*. Mimeo.
- Econometría Consultores. (2010). *Construcción de la línea de base de la política pública para la garantía plena de Derechos de las personas de los sectores LGBT. Informe Final*. Secretaría Distrital de Planeación. Julio, Bogotá D. C.
- Escandón, V. (2011). *Circunscripciones especiales indígenas y afro (1991-2010). Cuestionamientos a la representación identitaria en el Congreso de Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes. Facultad de Ciencias Sociales. Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales (CESO).
- Everett, M., Vaughan, P.W., Swalehe, R., Rao, N., Svenkerud, P., Sood, S. (2003). Effects of an entertainment-education radio soap opera on family planning behavior in Tanzania. *Studies in Family Planning*, 30(3), 193-211.

- Fairlie, R., Hoffmann, F., & Oreopoulos, P. (2011). A community college instructor like me: race and ethnicity interactions in the classroom. *NBER Working Paper Series No. 17381*.
- Flórez, C. E., Medina, C., & Urrea, F. (2003). Los costos de la exclusión social por raza o etnia en América Latina y el Caribe. *Coyuntura Social* (29), 46-72.
- Florida, R. (2003). The economic geography of talent. *Annals of the Association of American Geographers*, 92(4), 743-755.
- Forero, J. (2002). La economía campesina colombiana 1999-2001. *Cuadernos Tierra y Justicia*, 2, 6.
- Freeman, J. B., Penner, A. M., Saperstein, A., Scheutz, M., & Ambady, N. (2011). Looking the Part: social status cues shape race perception. *PLoS ONE*, 6(9).
- Galindo, C. (2011). *Análisis del embarazo y la maternidad durante la adolescencia: Diferencias a nivel socioeconómico*. Tesis de grado Magíster. Manuscrito sin publicar.
- García, S., Fernández Monsalve, C., & Sánchez, F. (2010). *Deserción y Repetición en los primeros grados de la básica primaria: factores de riesgo y alternativas de política pública*. Proyecto Educación Compromiso de Todos. Bogotá.
- Gómez Gutiérrez, A., Briceño Balcázar, I., & Bernal Villegas, J. E. (2011). *Patrones de identidad genética en poblaciones contemporáneas y precolombinas*. Discurso de aceptación del Premio Alejandro Ángel Escobar en Ciencias.
- Gutiérrez, M. (2011). *¿Cuánto cuesta tener una discapacidad en Colombia?* Tesis de grado. Universidad de los Andes.
- Heckman, J. (2008). *The case for investing in disadvantaged young children*. *CESI fo DICE Report*. N° 2. Recuperado de <http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1192974.PDF>
- HerMajesty'sGovernment,CabinetOffice.(2011).*Openingdoors,breakingbarriers: a strategy for social mobility*. Recuperado de <http://www.parliament.uk/deposits/depositedpapers/2011/DEP2011-0616.pdf>
- Hernández-Jaramillo, J., & Hernández-Umaña, I. (2005). Una aproximación a los costos indirectos de la discapacidad en Colombia. *Revista de Salud Pública*, 7(2), 130-144.

- Hoff, K., & Pandey, P. (2006). Discrimination, social identity, and durable inequalities," *American Economic Review*, 96(2), 206-211,
- Human Rights Watch. (2008). *This alien legacy: the origins of "Sodomy" laws in British Colonialism*.
- Ibáñez, A. M. (2009). *El desplazamiento forzoso en Colombia: Un camino sin retorno hacia la pobreza*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2010) *Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (ENSIN)*. (2010). Recuperado de <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/NormatividadC/ENSIN1>.
- Jensen, R. T. (2010). Economic opportunities and gender differences in human capital: experimental evidence for India. *National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper Series 16021*.
- Jones West, K. (2011). *The effects of decentralization on minority inclusion and democratic values in Latin America*. Americas Barometer.
- Kim, Y. C., & Glenn, L. (2009). *Group reputation and the dynamics of statistical discrimination*. MPRA Paper 18765.
- La Rota, M., & Santa, S. (2011) *Las personas con discapacidad en Colombia: Una mirada a la luz de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (De Justicia). Recuperado de [http://www.dejusticia.org/admin/file.php?table=documentos\\_publicacion&field=archivo&id=248](http://www.dejusticia.org/admin/file.php?table=documentos_publicacion&field=archivo&id=248)
- Latin American Public Opinion Project (LAPOP). (2010). *The Americas Barometer*. Recuperado de <http://www.vanderbilt.edu/lapop/survey-data.php>
- Melguizo, T. (2010). Are students of color more likely to graduate from college if they attend more selective institutions? Evidence from a cohort of recipients and nonrecipients of the gates Millennium Scholarship Program. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 32(2), 230-248.
- Ministerio de Educación Nacional. (2011). *Estadísticas sectoriales*. Recuperado de <http://201.234.245.149/seguimiento/estadisticas/>
- Ministerio de la Protección Social. (2007). *Encuesta Nacional de Salud*. Disponible en <http://www.minproteccionsocial.gov.co/salud/Paginas/EncuestaNacionaldeSaludPublica.aspx>

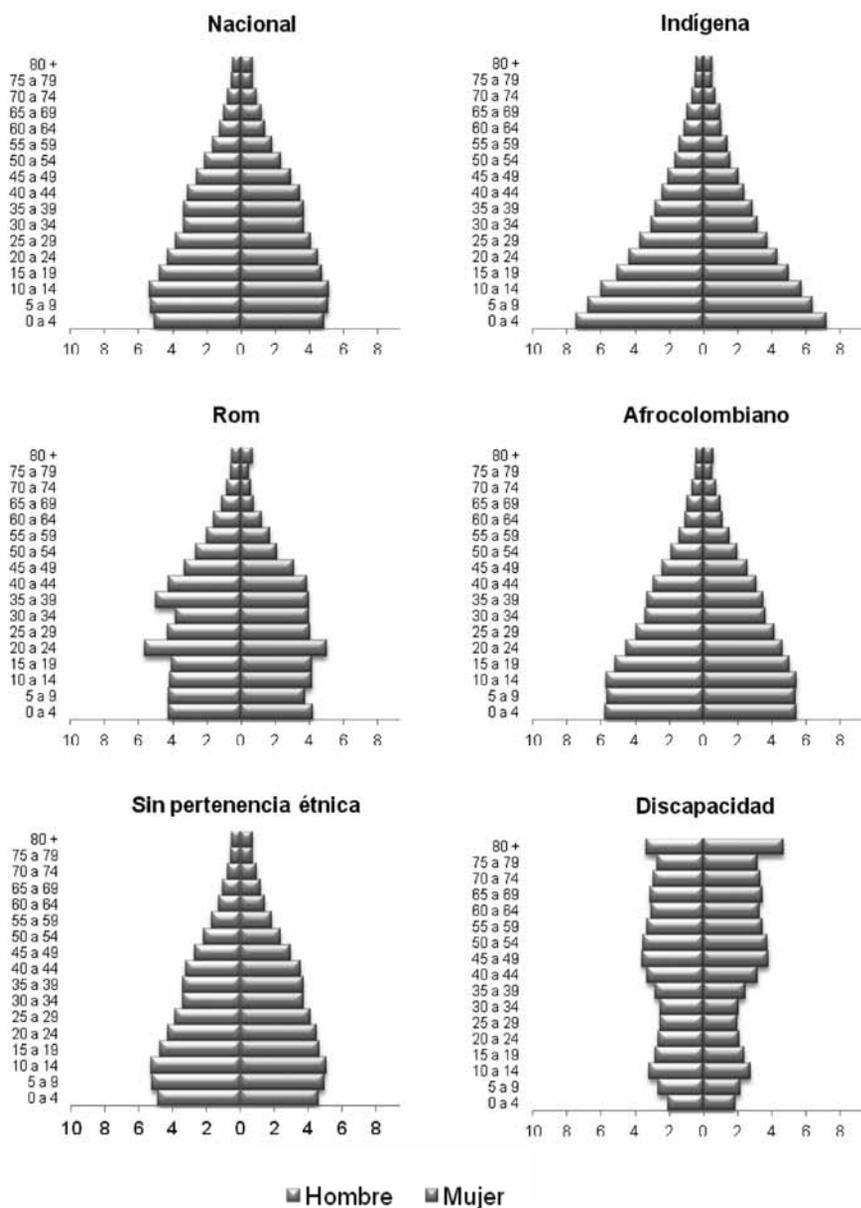
- Näslund-Hadley, E., & Binstock, G. (2011). *The Miseducation of Latin American girls: poor schooling makes pregnancy a rational choice*, No 8693, IDB Publications, Inter-American Development Bank. Recuperado de <http://econpapers.repec.org/RePEc:idb:brikps:8693>.
- Norton, M. I., Sommers, S. R., Apfelbaum, E. P., Pura, N., & Ariely, D. (2006). Color Blindness and Interracial Interaction. *Psychological Science*, 17(11), 949-953.
- Observatorio de Discriminación Racial (2009) *Informe alternativo al decimocuarto informe presentado por el Estado colombiano al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*. Universidad de Los Andes, Proceso de Comunidades Negras y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - DeJusticia, Autoridad Nacional del Gobierno Indígena - ONIC y Comisión Colombiana de Juristas. (2009).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2008). *The right to education*. Paris.
- Ortiz S. R. (2005). *Inequidad étnica y racial en la afiliación al régimen subsidiado de salud en Colombia*. Tesis de grado obtenido no publicada. Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Ostrom, V. (1980). Artinsanship and Artifact. *Public Administration Review*, 40(4), 309-317.
- Peña, X., & Wills, D. (2011). *Ethnic earnings gap in Colombia: the role of historical legacies*. Unpublished.
- Peña, X., Cárdenas, J. C., Ñopo, H., Castañeda, J. L., Muñoz, J. S., & Uribe, C. (2012). *Mujer y movilidad social*. Misión de Movilidad Social y Equidad. DNP. Borrador.
- Polski, M. M., & Ostrom, E. (1999) *An institutional framework for policy analysis and design*. Working Paper W98-27, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *Los afrocolombianos frente a los objetivos de desarrollo del milenio*. Bogotá.
- Rodríguez, C & Sánchez, F. (2010). *Books and guns: The Quality of Schools in Conflict Zones*. Documentos CEDE 2010-38. Universidad de los Andes – CEDE.

- Rodríguez, C., Alfonso, T., & Cavelier, I. (2009). *El desplazamiento afro. Tierra, violencia y derechos de las comunidades negras en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Sarmiento Gómez, A. (2010). *Situación de la Educación en Colombia. Pre-escolar, básica, media y superior*. Informe para el proyecto Educación un compromiso de todos. Fundaciones Saldarriaga-Concha, Corona y Restrepo Barco, Corporación Región de Medellín, Unicef, Centro de Investigación y Formación en Educación y Observatorio de Educación del Caribe Colombiano.
- Steele C. M., Aronson, J. (1995). Stereotype threat and the intellectual test performance of African Americans. *Journal of Personality and Social Psychology* 69(5), 797–811
- Tajfel, H. (1982). Social psychology of intergroup relations. *Annual Review of Psychology*, 33, 1-39.
- Telles, E. E. (2004). *Race in another America: The significance of skin color in Brazil*. Princeton University Press.
- Telles, E. E. (2007). Race, Ethnicity and the United Nation's Millennium Development Goals in Latin America. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 2(2), 185-200.
- Telles, E., Urrea, F., & Flores, R. (2011). *Skin color, racial identity and socioeconomic outcomes in Latin America's Pigmentocracy*. Presentado en la reunión del Population Association of America. Washington, D.C.
- ThePrince's Trust.(2007).*Thecostofexclusion:countingthecostofyoungdisadvantageintheUK*. Londres. Recuperado de <http://www.princes-trust.org.uk/PDF/Princes%20Trust%20Research%20Cost%20of%20Exclusion%20apr07.pdf>
- Tirole, J. (1996). A theory of collective reputations (with Applications to the Persistence of Corruption and to Firm Quality). *The Review of Economic Studies*, 63(1), 1-22.
- Urrea, F., Viáfara, C., & Viveros, M. (2012). Colombia: a social pigmentocratic pyramid. En E. Tellez, Project on Ethnicity and Race in Latin America (PERLA), *Becoming Visible yet still unequal: afrodescendant and indigenous people in Latin America*. The University of North Carolina Press.
- Urrea-Giraldo, F. (2005) *La población afrodescendiente en Colombia*. CEPAL. Recuperado de <http://www.cepal.cl/celade/noticias/paginas/7/21237/FUrrea.pdf>

- Valdivia, N. (2011). *El uso de categorías étnico/raciales en censos y encuestas en el Perú: balance y aportes para una discusión*. Lima: GRADE.
- Viáfara, C, Urrea, F., & Correa, J., (2009). Desigualdades sociodemográficas y socioeconómicas, mercado laboral y discriminación étnico-racial en Colombia: análisis estadístico como sustento de acciones afirmativas a favor de la población afrocolombiana. En Mosquera, C. y Díaz, R. (editoras y coautoras). *Acciones afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal: entre bicentenarios de las independencias y constitución de 1991* (153-346). Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Viáfara, C. A. (2005). *Diferencias raciales en las oportunidades educativas y en el estatus ocupacional en el primer empleo en la ciudad de Cali, Colombia*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- World Health Organization (WHO). (2005). *Ecosystems and human health: Health Synthesis. A Report of the Millennium Ecosystem Assessment*. Recuperado de <http://www.maweb.org/documents/document.357.aspx.pdf>
- World Values Survey Association. (2010). *Encuesta Mundial de Valores*. Recuperado de [http://www.worldvaluessurvey.org/index\\_surveys](http://www.worldvaluessurvey.org/index_surveys).

## Anexo 1

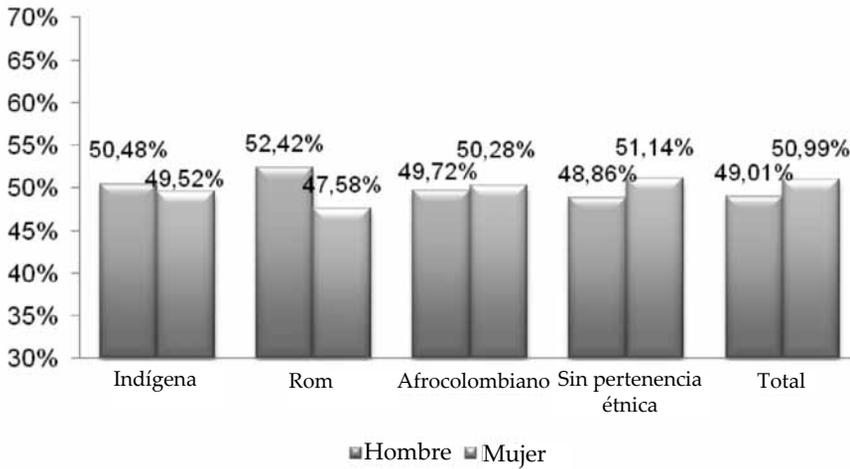
### Pirámides poblacionales según grupo de análisis



Fuente: Censo general 2005.

## Anexo 2

### Pertenencia étnica y racial por género

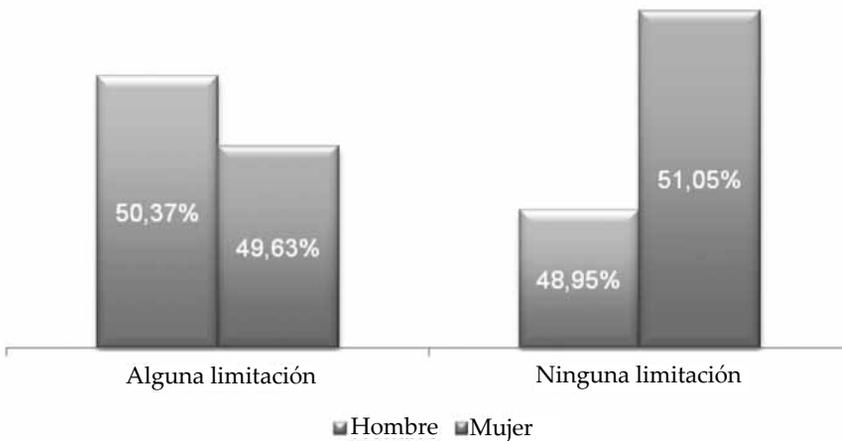


Fuente: Censo general 2005.

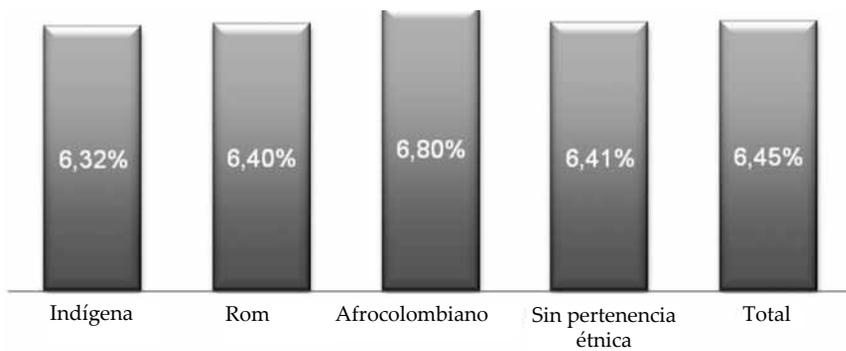
## Anexo 3

### Prevalencia de alguna limitación permanente por género

Fuente: Censo general 2005



Fuente: Censo general 2005.

**Anexo 4****Prevalencia de alguna limitación permanente por etnia y raza**

*Fuente:* Censo general 2005.