

**Análisis de la Política Pública para la Población Negra, Afrocolombiana, Raizales y
Palenqueras del Distrito de Cartagena (2012-2021)**

Josefa María Hernández Cabarcas

Escuela Superior de Administración Pública- ESAP

Maestría en Administración Pública

Cartagena, 2023

**Análisis de la Política Pública para la Población Negra, Afrocolombiana, Raizal y
Palenquera del distrito de Cartagena (2012-2021)**

Josefa María Hernández Cabarcas

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Maestría
en Administración Pública**

Director: Ronald Alejandro Macuacé Otero

Escuela Superior de Administración Pública

ESAP Maestría de Administración Pública

2023

DEDICATORIA

Primero a Dios fuente de toda sabiduría. Por manifestarse de diferentes maneras en mi vida, por poner en mi mente los pensamientos correctos y en mi boca las palabras adecuadas.

A mi amorosa madre, por demostrarme con el ejemplo que los obstáculos aparecen para ser superados, solo por aquellos que nos atrevemos a más

A Rodrigo por su infinito y paciente amor, por ser el pilar que me sostiene aún en los días grises

A Mi amado hijo Rodrigo José por convertirse en mi más grande motivación

A toda mi familia por impulsarme a subir poco a poco los peldaños de esto que se llama vida

A mis amigos mochileros por enseñarme que la vida es un constante aprendizaje

AGRADECIMIENTOS

A mi tutor de tesis Profesor Ronald Alejandro Macuacé Ocoró, por su paciencia, orientación, comprensión e invaluable apoyo.

A la Escuela Superior de Administración Pública por brindarme la oportunidad de seguir creciendo y aprendiendo para poner mis conocimientos al servicio de la comunidad

A todas las personas que con sus aportes hicieron posible esta investigación

RESUMEN

En esta consultoría se analizó la Política Pública con enfoque diferencial para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del Distrito de Cartagena entre 2012 y 2021. Esta política fue adoptada por el Gobierno Distrital a partir del acuerdo 012 de 2012. Con el objeto de mejorar las condiciones de vida de la población objeto.

Como resultado del análisis, en el cual se empleó una metodología cualitativa, se identificaron factores internos y externos a la política que incidieron negativamente en la implementación de la misma. Por tanto a 10 años de su adopción se evidenció a partir del análisis de la información que factores como el clima político del distrito en el marco de una inestabilidad administrativa que duró más de 8 años, la falta de voluntad política, la baja definición del problema público a resolver, la carente implementación de mecanismos de seguimiento, entre otros factores fueron determinantes en la poca implementación de la política pública. Lo que evidentemente no ha generado un impacto positivo en el mejoramiento de las condiciones de vidas las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del Distrito de Cartagena.

Palabras claves: Política pública, racismo, discriminación racial, problema público, inestabilidad

ABSTRAC

In this consultancy, the Public Policy was analyzed with a differential approach for the black, Afro-Colombian, Raizal and Palenquera communities of the District of Cartagena between 2012 and 2021. This policy was adopted by the District Government from agreement 012 of 2012. In order to improve the living conditions of the target population.

As a result of the analysis, in which a qualitative methodology was used, internal and external factors to the policy were identified that had a negative impact on its implementation. Therefore, 10 years after its adoption, it was evident from the analysis of the information that factors such as the political climate of the district in the framework of administrative instability that lasted more than 8 years, the lack of political will, the low definition of the problem public to resolve, the lack of implementation of monitoring mechanisms, among other factors were determining factors in the poor implementation of public policy. Which evidently has not generated a positive impact on the improvement of the living conditions of the black, Afro-Colombian, Raizal and Palenquera communities of the District of Cartagena.

Keywords: Public policy, racism, racial discrimination, public problem, instability

CONTENIDO

RESUMEN	5
ABSTRAC	6
INTRODUCCIÓN	11
CAPITULO I	17
ANTEPROYECTO	17
1.2 Antecedentes	17
1.1 Planteamiento del problema	29
1.3 Objetivos	36
1.3.1 Objetivo General:	36
1.3.2 Objetivos Específicos:	36
1.4 Diseño Metodológico	37
1.4.1 Enfoque y Tipo de Estudio	38
1.4.2 Estrategia Metodológica e Instrumentos de Recolección de Información	39
1.4.3 Primera Fase: Análisis Documental y de la Política.	40
1.4.4 Segunda fase: diseño y aplicación de instrumentos	41
1.4.5 Tercera Fase: Análisis de la Información	42
1.5 Marco Teórico	43
1.5.1. Políticas públicas desde un enfoque de análisis	43
1.5.2 Racismo, Multiculturalidad e Interculturalidad en Comunidades Racializadas	49
CAPÍTULO II.	58
LA POLÍTICA PÚBLICA PARA COMUNIDAD NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, RAIZALES Y PALENQUERAS EN CARTAGENA	58
2.1 Caracterización de la Población Objeto de la Política Pública	59
2.1.1 Demografía	61
2.1.2 Conflicto Armado	62
2.1.3 Educación	65
2.1.4 Niveles de Pobreza	67
2.1.5 Salud	70
2.2 El Acuerdo 012 de 2012 Como Producto de Una Ventana de Oportunidad	71
2.3 Análisis de la Coherencia Interna y Externa de la de Política Pública	75
2.3. 1 Coherencia Externa	79
2.3.2 Coherencia Interna	84

2.4 Consideraciones.....	89
Capítulo III.....	91
Los Actores en la Política Pública para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras en Cartagena	91
3. 1 Avances en la Implementación de la Política Pública.....	92
3.2 El Papel de los Actores.....	102
3.3 Persistencia de la Pobreza en las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Distrito de Cartagena.....	109
Capítulo IV.....	116
Elementos para el Mejoramiento del Proceso de	116
Implementación de la Política Pública	116
4.1 Debilidades en el Proceso de Implementación.....	116
4.1.2 Debilidad Institucional.....	120
4.1.3 Ausencia de Concertación y Participación de los Actores.....	122
4.2 Oportunidades para Mejorar la Implementación del Acuerdo 012 de 2012.....	124
4.2.1 Adecuación Institucional	124
4.2.3 Fortalecer los Procesos de Participación y Agencia de los Diversos Actores Involucrados en la Política Pública.....	130
5. CONCLUSIONES.....	133
6.1 Recomendaciones al Distrito	139
6.2 Recomendaciones a las Organizaciones Comunitarias.....	141
Referencias.....	142

Índice de Tablas

Tabla 1: Cuadro Comparativo multiculturalismo e interculturalismo	55
Tabla 2: Cifras del Desplazamiento Forzado en Cartagena	64
Tabla 3: Mestas y acciones de Política Pública para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Distrito de Cartagena	85
Tabla 4: Acciones de Política Pública con enfoque diferencial afro, contempladas en el marco de los planes de desarrollo del Distrito de Cartagena 2012-2021	93
Tabla 5: Reducción auto identificación de la población negras, afrocolombiana, raizal y palenquera (2005-2018).....	109

Índice de ilustraciones

Ilustración 1 Mapa de Cartagena.....	59
Ilustración 2:	66
Ilustración 3: <i>Brecha de Incidencia de pobreza monetaria según auto reconocimiento étnico del jefe de hogar, total nacional cabeceras, centros poblados y rural disperso: Cali y Cartagena (2019)</i>	111
Ilustración 4: <i>Necesidades básicas insatisfechas por ciudades con altos porcentajes de auto reconocimiento afro, raizal y palenquero</i>	112
Ilustración 5: <i>Organigrama: Propuesta de adecuación institucional</i>	125

INTRODUCCIÓN

En el proceso de configuración de Colombia como Estado-Nación se desconoció la presencia y aportes de las comunidades afrodescendientes a la construcción de este país. Esta realidad se extrapola también a las regiones en donde el componente étnico fue invisibilizado y marginado de la historia nacional. Sin duda alguna estos procesos históricos de exclusión tuvieron impactos significativos en las dinámicas económicas y sociales de estas comunidades.

Sin embargo, en respuesta a las demandas de los movimientos sociales étnicos, la Constitución Política de Colombia de 1991, reconoció la coexistencia de múltiples culturas y grupos étnicos en el territorio nacional. Por tanto, esta ha sido considerada el logro normativo más importante de esta población en la historia reciente de este país. Sentando así las bases para el desarrollo de un amplio cuerpo normativo que ampara y proteger los derechos de los grupos étnico en Colombia.

Más de 30 años han transcurrido desde la promulgación de la Constitución Política de 1991 y la ratificación del Convenio 169 de la OIT¹. No obstante, las brechas en la implementación de las acciones estatales en favor de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras se han quedado cortas ante la inmensa gama de problemáticas sociales y económicas que enfrentan las mismas a lo largo del país y particularmente en Cartagena. En donde después de 10 años de adoptada la Política Pública para estas comunidades su realidad no ha tenido cambios sustanciales a su favor.

¹ Convenio 169 de la Organización Nacional del Trabajo (OIT)

En este contexto, la presente consultoría giró en torno al análisis de la política pública, no solo en su constitución como normativa legal, sino en los procesos e interacciones que giran en torno a ella. Se indagó por las condiciones sociales y políticas que inciden en el comportamiento de la Política Pública y por ende en sus impactos. Lo que brindó un panorama más amplio de comprensión de los distintos actores y contexto político-administrativo que en el distrito de Cartagena tienen incidencia sobre las dinámicas de implementación de la política pública dirigidas a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Este trabajo da cuenta del proceso mismo de concertación y elaboración de la política, del momento político-administrativo y social que atravesaba la ciudad en el periodo de su elaboración, las distintas fuerzas que confluyeron, los puntos nodales de la política y las condiciones político-administrativa que han tenido lugar en la ciudad en los últimos 10 años y como ello ha incidido en el comportamiento de la política pública.

La ciudad de Cartagena, no es ajena a la reciente emergencia de las políticas públicas dirigidas a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Lo que se constituye en una paradoja, puesto que en Colombia contamos con un robusto cuerpo normativo que ampara y promueve los derechos de estas comunidades y que ha dado lugar a la promulgación de políticas públicas en distintos niveles; no obstante, estas no han logrado tener una implementación efectiva.

En Colombia y específicamente en Cartagena la desigualdad parece tener una dimensión étnico-territorial. Puesto que los mapas de la desigualdad y la pobreza extrema guardan una estrecha relación con los territorios habitados principalmente por los grupos étnicos en esta ciudad. Los barrios en donde se concentran los niveles más altos de pobreza y necesidades básicas insatisfechas son los barrios y comunidades habitados por las personas que se auto reconocen como

negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el Distrito de Cartagena. Esta realidad invita a repensar los impactos de las políticas y normas que protegen los derechos de estos ciudadanos.

Las políticas públicas dirigidas a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, si bien evidencian en el papel, algún sentido de voluntad política de responder a los compromisos constitucionales de garantizar los derechos de esta población, adolecen de procesos reales de cara a las comunidades afectadas. Por tanto, la cuestión no es la existencia o no de políticas para este fin, sino del nivel de implementación y la coherencia de las respuestas institucionales con el problema público que se pretende resolver.

El Distrito de Cartagena, no es ajeno a esta realidad, ya que en el año 2012 a partir del acuerdo 012 se adoptó la política pública con enfoque étnico diferencial e inclusión efectiva para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; empero, estas siguen sumidas en la pobreza extrema y las brechas de desigualdad cada vez son más notorias.

Bajo esta premisa, en esta consultoría se analizó la política pública para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en la ciudad de Cartagena, entre 2012 y 2021. Se partió del supuesto que el impacto de una política pública, no solo depende de la política misma como instrumento, sino que existen una serie de factores exógenos a la misma que condicionan su implementación efectiva.

Cabe señalar que para este ejercicio en específico se tuvo en cuenta, aspectos relativos a los estudios afrodiaspóricos, que son de gran importancia para entender los procesos de exigibilidad de derechos. Así como los conceptos y dinámicas de racismo y discriminación racial, categorías de suma relevancia para entender el lugar de las comunidades afrodescendientes en los procesos político-administrativos.

Desde la apuesta metodológica, se partió del enfoque cualitativo. Entendiendo que esta opción proporciona la posibilidad de comprender y describir el fenómeno estudiado. El enfoque de la investigación fue el interpretativo, enfocado en la comprensión y explicación de situaciones específicas en contextos sociales. La perspectiva interpretativa es más pertinente para este ejercicio porque permitió revisar, analizar, contrastar y explicar este fenómeno desde un enfoque social.

Como técnica de recolección de la información, se utilizó la entrevista a actores involucrados en la formulación e implementación de la política, así como a las organizaciones sociales de comunidades negras en Cartagena que han liderado procesos de exigibilidad de derechos en el Distrito de Cartagena. Se elaboraron tres instrumentos de recolección de información a partir de los cuales se realizaron entrevistas a funcionarios con algún tipo de injerencia en la implementación de la política y organizaciones de bases que participaron en el proceso de elaboración de la misma. En este mismo orden de ideas, se hizo una consulta documental en diferentes fuentes escritas y medios de comunicación que permitieron establecer las condiciones político administrativa del periodo a estudiar. El análisis de los datos dio lugar a triangular la información a fin de obtener evidencia empírica para dar respuesta al interrogante que motivó esta intervención.

La mayoría de los trabajos de esta naturaleza están enfocados en realizar una evaluación de impacto de las políticas públicas. No obstante, este se centró en analizar las condiciones o factores que han incidido en la implementación y consecución de los objetivos propuestos en la política pública objeto de este análisis. Un análisis de esta naturaleza, no solo es de utilidad para futuros estudios de evaluación de esta política en particular, sino que brindó elementos de tipo metodológico y conceptual de cara al diseño e implementación de futuras políticas públicas

dirigidas a grupos poblacionales vulnerables, no solo en el distrito de Cartagena, sino en todo el país.

En términos de estructura esta consultoría contiene 4 capítulos distribuidos de la siguiente manera: en el primero, se presenta el anteproyecto que soporta los planteamientos y el ejercicio desarrollado de cara al análisis de la política pública dirigida a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, como lo son: el planteamiento del problema, los antecedentes, objetivos, diseño metodológico y el marco teórico que pone en diálogo las bases teóricas y conceptuales de las políticas públicas con las que devienen de los estudios afrodiáspóricos. Estos últimos con el propósito de ofrecer un marco analítico para la comprensión de los procesos de relacionamiento de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras con la institucionalidad.

En el segundo, se ofrece un marco contextual en el cual se presenta una caracterización de la población objeto de estudio y se exponen las condiciones sociales y políticas que dieron lugar a la adopción de la política pública con enfoque diferencial en el Distrito de Cartagena. A la vez que se hace un análisis de la coherencia interna y externa del documento de política pública como instrumento.

En el tercero, se identifican y analizan los actores y su rol en el proceso de implementación de la política pública y se ponen en diálogo los avances en esta fase en relación con los impactos esperados de la política y la realidad socioeconómica de estas comunidades.

En el cuarto, en correspondencia con el diseño metodológico aplicado se ofrecen las interpretaciones que parten de la información recopilada y que da cuenta de las debilidades y oportunidades que se presentan en el proceso de implementación de esta política en particular.

Finalmente, se ofrecen las conclusiones y recomendaciones que procuran ser de utilidad para avanzar en el proceso de implementación y futuros estudios de esta naturaleza.

CAPITULO I

ANTEPROYECTO

1.2 Antecedentes

En el siguiente acápite se pondrán de relieve los estudios y debates que versan sobre el análisis de políticas pública para grupos étnicos y fundamentalmente para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Se parte de un contexto internacional que da cuenta del estado de los avances y horizontes en esta materia. Luego se hace una revisión del contexto nacional y finalmente se abordan los estudios que a este respecto se han realizado sobre el Distrito de Cartagena.

Desde una perspectiva internacional Wade (2006) analizó la exclusión económica, política y social a la luz de las múltiples reformas que en los últimos años emanaron en favor de las comunidades negras y pueblos indígenas a nivel de América Latina. El autor propone una revisión del debate entre aquellos que señalan que el reconocimiento de los derechos de los pueblos étnicos o de los Estados plurinacionales y multiculturales es producto de los intereses del poder político y económico sobre estos grupos, en oposición a los que arguyen que ello ha sido producto estrictamente de la emergencia y consolidación de los movimientos sociales. Los cuales desde una conciencia política han exigido los derechos que les asisten.

Este debate es sumamente importante, no solo en el contexto de los movimientos sociales, sino que permite analizar el rol de los pueblos afrodescendientes como actores en el marco de estos desarrollos normativos y como sujetos políticos que desde una serie de dispositivos sociales y repertorios han obtenido importantes logros en materia del reconocimiento de sus derechos. Ello

en contraposición con las dinámicas e intereses económicos de los estados. Este debate, requiere a su vez el análisis de categorías de multiculturalismo, interculturalidad y racismo institucional. Las cuales son fundamentales para comprender no solo la emergencia y los propósitos de los movimientos sociales de los grupos étnicos, sino el lugar que ocupan en la construcción de los estados que se autoproclaman multiculturales.

Por su parte y con el objeto de visibilizar a la población afrodescendiente de cara a la formulación de políticas públicas, Cabella, et al (2008) realizan un estudio que indaga sobre la relación entre la cuestión racial y la variable socioeconómica. Desde una metodología cuantitativa ofrecen una valoración estadística que surge del análisis de información cuantitativa ya existente, levantada de datos institucionales y de archivos documental, analizando las condiciones de vida de la población afro uruguaya y los factores que la determinan.

De acuerdo con el estudio, en Uruguay este análisis se constituye en pionero, dado que la variable raza ha estado marginada de las investigaciones de índole socioeconómica. Es decir, no se han realizado trabajos anteriores que den cuenta de una relación de causalidad entre estas dos variables. En consecuencia los resultados del estudio evidencian la necesidad de contar con información cualificada de identificación racial. Lo cual a juicio de los autores no solo tendrá repercusiones importantes en materia de fortalecimiento de la identidad afro uruguaya si no en la adopción y diseño de políticas públicas enfocadas en erradicar las condiciones de pobreza en la que vive esta población

Por otro lado, Figueroa (2013) realizó un análisis del proceso de formulación de políticas públicas dirigida a la población indígena en Chile, en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz (1994 - 2000). Para ello empleó una metodología cualitativa, desde el enfoque del análisis de las políticas públicas, el artículo plantea un debate sobre las distancia en términos de diseño e implementación

entre la agenda de desarrollo del gobierno y las demandas de los pueblos indígenas en relación con el territorio. Este estudio evidencia que todo proceso de formulación de políticas públicas para pueblos étnicos, debe indefectiblemente estar atravesado por las variables culturales, como fundamento de una política pública coherente con las realidades de dichos pueblos.

Los resultados de este estudio describen los distintos intereses que tienen lugar en la agenda institucional en oposición a los valores de los pueblos indígenas. Lo que se ha traducido según su autora en una dificultad para fijar los temas indígenas en la agenda pública y con ello, posicionarlos como problemas públicos que requieren intervención institucional articulada.

Lemos Igreja (2023) realizó un estudio en el que analiza las políticas étnico-raciales en Brasil, poniendo en diálogo los emergentes modelos multiculturales con las políticas de igualdad racial. Sin dejar de lado, los desafíos que enfrentan los gobiernos y la sociedad para garantizar los derechos de la población negra en este país. Este autor propone que el Multiculturalismo es el producto de una serie de un contexto histórico y político específico que ha estado marcado por la creciente emergencia de políticas públicas de reconocimiento. Su análisis se centra en el debate sobre la pertinencia de las políticas públicas afirmativas o las políticas dirigidas a la lucha contra la pobreza. Señalando que en el caso de Brasil las políticas de acciones afirmativas están acompañadas de política sociales que buscan dar respuesta a problemáticas relacionadas con la superación de la pobreza. Sin desconocer que las acciones afirmativas han sido fundamental para visibilizar las dinámicas y efectos del racismo y la discriminación racial.

En lo que respecta al caso colombiano, Urrea, Castro y Viáfara (2009) propusieron un análisis comparativo de las acciones afirmativas para las comunidades negras en Colombia, Brasil y Estados Unidos. Tomando como referencia para el caso de Colombia a la ciudad de Cali. Ciudad que presenta la mayor población afro en este país. Desde una metodología cualitativa con enfoque

descriptivo, el análisis se centra en el diseño e implementación de las políticas públicas favorables a estas comunidades. A modo de hallazgo los autores plantean que existen amplias diferencias en las acciones afirmativas de estos países y ello tiene que ver con los procesos sociales que cobran distintos matices en cada país y en las perspectivas del Estado con relación a la necesidad de implementar acciones afirmativas para los pueblos afros. En relación a la ciudad de Cali, el estudio arrojó que en esta el racismo institucional y estructural sigue siendo un factor que frena el desarrollo de estas comunidades y por tanto afecta significativamente su inserción en el mercado.

Por tanto, las políticas públicas en favor de estas comunidades deben abordar el racismo como un problema público que afecta sus procesos, desde la escuela hasta su inserción en los mercados. Por lo cual, a la luz de este estudio el problema público al cual es necesario darle respuesta en esta ciudad es al racismo. Hasta tanto las políticas públicas en Colombia, no aborden temas estructurales no tendrán el impacto positivo o no se constituirán en respuesta a las necesidades de estas comunidades, ya que según los autores no se ataca la raíz del problema.

Desde otro enfoque metodológico Cortes (2010) Realizó una investigación en la cual analizó la distancia que existe entre un robusto cuerpo normativo en favor de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenquera y las condiciones socioeconómicas en las que viven. En este estudio se parte de la hipótesis que la promulgación y adopción de un amplio cuerpo normativo a favor de esta población no ha generado un impacto positivo sobre las condiciones de pobreza extrema e imposibilidad de acceder a bienes y servicios de calidad. Desde una metodología cualitativa parte del enfoque de las políticas públicas, tomando como base de su análisis el modelo Advocacy coalitions (MAC). Dicho enfoque permite analizar las políticas públicas desde el accionar del Estado en relación con la sociedad.

Producto del análisis, señaló que las políticas públicas dirigidas a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras no han tenido un impacto positivo en las condiciones socioeconómicas de esta población, debido a que hubo una ruptura en las estructuras de poder. Para este autor, ocurrió un cambio en la postura autonómica del Estado que fue la que permitió que en 1991 se reconocieran los derechos de los grupos étnicos. La perspectiva autonómica reconoce la existencia plena de estos grupos poblacionales y con ello, la necesidad de unas políticas diferenciadas. Sin embargo, el autor arguye que las reconfiguraciones del poder dieron lugar a una perspectiva integracionista que aunque reconoce la existencia de los grupos étnicos, considera que estos se deben integrar al resto de la sociedad y por tanto no estima la necesidad de políticas diferenciadas para estos grupos. Esta postura asume que desde la categoría de ciudadanos las políticas públicas generales atienden sin distinción las necesidades de todos los grupos poblacionales incluyendo los étnicos.

Concluyó que el cambio de perspectiva en las estructuras de poder que integran el Estado fue fundamental en el impacto de estas políticas sobre las condiciones de vida de la población. El hecho de pasar de una perspectiva que reconocía la diversidad étnica plena y la necesidad de políticas diferenciadas a una que no consideraba las acciones afirmativas para un determinado grupo étnico, incidió en la brecha entre las disposiciones legales proclives a las protección y garantía de los derechos de esta población y los impactos de su implementación sobre las condiciones de vida.

Valencia (2011) realizó una investigación que pone de manifiesto la necesidad de diseñar e implementar políticas públicas con enfoque diferencial para la comunidad negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. Con este trabajo la autora, evidencia la importancia de efectuar políticas con un enfoque diferencial que beneficie a los pueblos que han sido

históricamente marginados. A la vez que ofrece recomendaciones para la construcción de una política pública nacional, que contribuya a disminuir las brechas existentes entre la población negra afrocolombiana y la población sin identificación étnica.

Villamizar (2015) analizó la segregación socioeconómica en la ciudad de Bogotá en relación con la raza. Es decir, parte de estas dos variables para analizar su incidencia en las condiciones de vida de este grupo étnico. El objetivo de dicho estudio es determinar si la variable de raza tiene algún tipo de incidencia sobre los procesos de segregación espacial en la ciudad. Para ello, toma como referencia los datos proporcionados por el Censo de Departamento Administrativo de Estadísticas 2005 (DANE), el cual proporciona información como el nivel de educación de los padres, acceso a alimentos, deserción escolar y desempleo. El estudio parte fundamentalmente de dos hipótesis: 1) que la población afro residente en la ciudad de Bogotá presenta mayores índices de vulnerabilidad que los mestizos y 2) Bogotá presenta un patrón de segregación residencial de acuerdo con la raza.

El estudio que empleó una metodología cuantitativa, arrojó que la población negra en la ciudad de Bogotá se encuentra en desventaja en relación a la mestiza en materia de acceso a bienes y servicios. Sin embargo, señala que la raza no es un factor determinante de segregación espacial en esta ciudad. Es la clase, la variable que tiene incidencia en la configuración espacial y procesos de poblamiento de la gente negra en la capital del país. Es decir, la variable clase se sitúa por encima de la raza en materia de determinar la ocupación afro de la ciudad. Aunque la ciudad presenta unas marcadas desigualdades en relación a la población mestiza y afro, esta realidad parece estar más relacionada con la falta de oportunidades para esta población. No obstante, aunque su autor no lo menciona esto último tiene que ver también con procesos de racismo que

impactan en las condiciones socioeconómicas de esta población y por ende en la segregación espacial.

En este mismo contexto geográfico, tomando como punto de partida la evidencia empírica de las precarias condiciones que presentan los pueblos indígenas residentes en la ciudad de Bogotá, Gonzales (2016) analizó la política pública para los pueblos indígenas que en respuesta a dicha problemática lidera la Secretaría Distrital de Integración Social. Dado que esta ciudad se ha configurado en receptora de víctimas del conflicto que llegan hasta la misma en condición de desplazados, entre ellas los pueblos indígenas. Contexto que dio lugar a que la Alcaldía de Bogotá adopte dicha política con enfoque diferencial.

Este estudio se realizó desde una metodología cualitativa, desde los marcos del análisis que provee este enfoque. Los principales resultados que arroja la investigación tienen que ver con el diseño. Puesto que en el mismo, no se contó con la participación de los pueblos indígenas, es decir estos no fueron tenidos en cuenta como actores claves en el proceso mismo de la política. Por otro lado, la autora arguye que la deficiencia en los impactos positivos de esta política sobre la población objeto, está relacionados con la escasa o nula articulación institucional que no permitió una institucionalización de la misma.

Echavarría e Hinestroza (2016) Utilizando una metodología cualitativa con fines descriptivos analizaron la normativa que en los últimos años el Estado colombiano ha promulgado en materia de reparación colectiva para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. El objetivo de este estudio giró en torno a identificar los aspectos fundamentales de la normativa en términos de diseño, alcance y coherencia con la necesidad a la que pretende dar respuesta. En el desarrollo de este estudio se llevó a cabo una revisión documental que da cuenta de los desarrollos normativos en esta materia. El resultado de la investigación puso de manifiesto

que el cuerpo normativo que ampara los derechos de reparación de las comunidades negras víctimas del conflicto armado, no ha sido suficiente para implementar un proceso desde un enfoque diferencial de derechos. Dado que esta normatividad requería adecuaciones institucionales que respondieran al contexto histórico, social y cultural de estas comunidades.

Por su parte Correa y Cadavid (2017) analizaron la implementación de la Política Pública para comunidades afrodescendientes del departamento de Antioquia, específicamente el estudio se centra en revisar los obstáculos en la implementación del programa de etnoeducación en el municipio de Bello-Antioquia. Programa que inicia con la creación de la Gerencia de Negritudes como producto de la Política Pública. Los autores señalan que más allá de los acuerdos de voluntades y del dinamismo de diversos sectores sociales en torno al programa de etnoeducación, este no se ha podido consolidar. Por el contrario, enfrentan una serie de dificultades, tales como la ausencia de voluntad política, problemas de coordinación, falta de claridad en las responsabilidades que emanan de la política y carencia de presupuestos que han imposibilitado que este programa alcance las metas propuestas. Metodológicamente el estudio adoptó un enfoque cualitativo en el que emplea la consulta a fuentes primarias y secundarias. En conclusión este estudio señala que el programa de etnoeducación en Bello –Antioquia, no ha sido implementado atendiendo a las necesidades de la comunidad. Dado que existen una serie de factores exógenos relacionados con la voluntad política que han incidido negativamente en el logro de los objetivos del mismo.

Por su parte, Cortés, Sinisterra y Macuacé (2017) realizaron un estudio en el que desde una metodología cuantitativa indagaron por el impacto de la política pública dirigida a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en Colombia. Los autores abordan cuestiones

relativas al racismo, la discriminación racial, reivindicación de derechos y evaluación de políticas públicas como parte constitutiva del marco de análisis del proceso mismo de la política.

El texto parte de la hipótesis que el Estado colombiano no cuenta con las capacidades e instrumentos para reducir la discriminación racial en Colombia y por tanto lograr una comprensión y adecuación institucional y estructural que permita una atención en derechos con enfoque diferencial para los afros.

En dicho libro el análisis de los impactos de las política pública dirigida a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del departamento del Cauca como caso de estudio arrojó que más allá de que Colombia asumió el compromiso de proteger y garantizar los derechos de los grupos étnicos no ha realizado adecuaciones institucionales, ni dispuesto recursos para mejorar las condiciones de vida este grupo poblacional. Para el caso de este departamento la política pública no se ha configurado en la respuesta a las múltiples problemáticas que tienen estas comunidades.

Empleando una metodología cualitativa, Salazar (2017) realizaron un análisis de la política pública para la atención de las víctimas indígenas. El análisis que se fundamenta en la normativa que a partir de la Constitución Política de 1991 ampara los derechos de este grupo étnico, tiene como punto de partida el contexto que da origen a la política. Es decir, cuáles son las problemáticas y necesidades que tiene la población indígena que es víctima del conflicto armado que se constituyen en un problema público. El estudio se realiza en la ciudad de Medellín y tiene como población objetivo a las mujeres indígenas que a razón del conflicto armado han llegado en condición de desplazadas hasta esa ciudad. El mismo se llevó a cabo a través de una metodología cualitativa con un enfoque histórico hermenéutico, desde el cual el autor sitúa las condiciones históricas que tienen incidencia en la realidad de los pueblos indígenas.

El objetivo de dicha investigación se centró en identificar los impactos que el desplazamiento forzado generó en esta población en particular. Finalmente, el estudio aportó conclusiones que señalan que ha habido una incapacidad del Estado en involucrar a las mujeres indígenas en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas, lo que se constituye en una debilidad en el diseño mismo de la política. Puesto que no se tuvo en cuenta la visión del sector que vive las problemáticas que dan lugar a dicha política y ello sin lugar a dudas afecta la coherencia de la misma.

Echavarría e Hinestroza (2018) analizaron la política pública de reparación colectiva en la comunidad negra del departamento del Chocó. El estudio tuvo como objeto realizar una descripción de los avances en la implementación de las políticas de reparación colectiva que surge en respuesta a los hechos victimizantes e impacto del conflicto armado sobre el departamento del Chocó. Para ello, utilizaron una metodología cualitativa desde la cual se revisó este contexto a la luz de lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 o ley de víctimas y el Decreto 4635 que recoge las disposiciones en materia de atención integral para las víctimas del conflicto armado, desde un enfoque étnico diferencial para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Los resultados de la investigación constataron que en el Chocó las regulaciones normativas que procuran por la reparación colectiva, paradójicamente no tuvieron en cuenta el derecho a la consulta previa, aspecto fundamental para estas comunidades. En este mismo orden de ideas, el estudio arguyó que la carente implementación de esta disposición obedece fundamentalmente a la poca voluntad política de las administraciones de turno.

En un contexto más general, Hernández (2020) analizó las políticas públicas implementadas por el Estado colombiano dirigidas a garantizar los derechos de la población afrocolombiana, negra y palenquera. Metodológicamente, el artículo realizó una revisión

documental de documentos internos de las organizaciones de base de las comunidades negras, fuentes bibliográficas y la memoria de participantes en eventos como congresos, talleres y seminarios del movimiento social afrocolombiano en contraste con lo dispuesto en la Ley.

Poniendo en evidencia que la persistencia de rezagos históricos y estructurales se muestran en la implementación y aplicación de las políticas públicas que focalizan a estas comunidades. El artículo enfatizó en que la no reglamentación de los capítulos IV, V y VII de la Ley 70 de 1993 o Ley de comunidades negras, considera el progreso normativo más importante de estas comunidades después de la Constitución del 91, es una clara evidencia de la poca voluntad y disposición política para contribuir con el avance de esta población.

En lo que tiene que ver con el contexto de la ciudad de Cartagena, Pérez y Salazar (2007) realizaron un estudio que desde un análisis descriptivo da cuenta de la pobreza urbana en esta ciudad. Haciendo una desagregación por barrios que les permite analizar la situación socioeconómica de los habitantes de Cartagena, revisando indicadores como la pobreza, el ingreso, los logros educativos, la migración y el auto reconocimiento racial. Uno de los principales resultados de esta investigación, constató que hay una focalización espacial de la pobreza que es coincidente con la cuestión racial. Es decir, los barrios con índices más alto de pobreza, están fundamentalmente poblados por personas que se auto reconocen como afro.

En este mismo orden de ideas, Espinosa, Ballestas y Utria (2018) desde la dimensión cuantitativa indagaron por la segregación residencial en Cartagena de Indias. Con base en información del censo de 2005 del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) y los sistemas de información geográfica, examinan el efecto del espacio y de un conjunto de variables relacionadas con el bienestar. Los resultados del estudio constatan las hipótesis propuestas en el mismo que señalan que la raza o pertenencia étnica es una variable que tiene

incidencia en la segregación espacial en la ciudad de Cartagena. Efectivamente la población afrodescendiente ocupa los sectores de la ciudad con mayores índices de vulnerabilidad.

Por su parte, Pérez y Riccardi (2019) realizaron un ensayo a partir del cual analizaron las principales dimensiones de la exclusión socio-económica de Cartagena de Indias y su incidencia sobre la mujer afrodescendiente. Estas dimensiones se reflejan en los ámbitos económicos (monetario y laboral), educativo, sanitario, territorial, político y racial en esta ciudad del Caribe colombiano. EL estudio puso en evidencia la amplia brecha de desigualdad entre la Cartagena turística y el resto de la “gran periferia”, arrinconada según una dinámica estructural de evidente discriminación racial. En este estudio se resalta que el poblamiento de la periferia es el resultado de un proyecto de ingeniería social hegemónico que se reproduce en la actualidad, como un esquema histórico de exclusión que afecta especialmente a la mujer afro y que tiene sus raíces en la herencia colonial.

La revisión de la literatura evidencia que hay importantes desarrollos en algunos países, mientras que en otros los estudios están aún en una etapa muy temprana. En el caso colombiano, los avances en esta materia aunque importantes, presentan algunos vacíos en términos regionales y de enfoque que dan cuenta de la prevalencia de este tipo de estudios hacia la Costa Pacífica colombiana. La mayoría de estos se limitan a analizar la política pública desde una visión que en la mayoría de los casos no complejiza las problemáticas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, pues no problematizan las cuestiones estructurales que dan lugar a la política, sino que abordan aspectos más procedimentales del proceso mismo de la política y su incidencia sobre las condiciones de la población objeto de estudio.

La revisión de los antecedentes permite identificar algunos puntos de convergencia entre las investigaciones realizadas previamente en torno a esta temática. En primer lugar se puede

observar que existe un consenso generalizado sobre el hecho de que las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras cuentan con un amplio cuerpo normativo que protege y garantiza sus derechos. Sin embargo, no se han logrado avances significativos en esta materia. En segundo lugar, algunos autores atañen esta situación a la falta de voluntad política relacionada con dinámicas de racismo y discriminación racial, lo que pone de relieve un tercer aspecto a mencionar, el cual tiene que ver con el racismo como una categoría de análisis que requiere ser problematizada desde un contexto histórico, social, político, cultural y económico a fin de establecer correlaciones de causalidad entre esta y las condiciones de vida de las comunidades afrodescendientes en el mundo.

En consecuencia se plantea la pregunta de investigación que guía la presente consultoría ¿en qué medida el análisis de la política pública con enfoque diferencial para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras da cuenta de los factores internos y externos que inciden en su implementación?

1.1 Planteamiento del problema

De acuerdo con el último censo (DANE, 2018) Cartagena cuenta con una población de 973.045 habitantes, de las cuales 179.901 se autorreconocen como afrocolombianos, raizales y palenqueros, lo que equivale a un 20% de la población. Ello, sin dejar de lado que de acuerdo con las organizaciones de base y activistas de la comunidad negra existe un subregistro de esta población. Subregistro que se exacerbó con el último censo en el cual se observa una reducción del 30% del total de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. Reducción que también afectó los datos demográficos de esta población en la ciudad de Cartagena; sin embargo, las organizaciones de base de estas comunidades señalan que ambos datos (2005 y 2018) presentan un subregistro, que no responde a las realidades demográficas de esta población. Lo que a juicio

de estas organizaciones representa una dificultad en la implementación de las políticas públicas y en la asignación de recursos públicos para atender las necesidades de las mismas.

A pesar de tener un importante número de población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera, Cartagena es una ciudad con unos marcados índices de desigualdad social y económica. En donde el racismo y la discriminación como flagelos socio-políticos siguen teniendo presencia en las distintas dinámicas y esferas de la sociedad cartagenera, condiciones estas que no han permitido el goce pleno y efectivo de los derechos de estas comunidades. La realidad de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del distrito de Cartagena, está rodeada de prácticas y dinámicas de exclusión que establecen un contraste con la presencia de estas comunidades en los barrios más pobres de la ciudad en relación con el poblamiento y situación socioeconómica de otros sectores del distrito.

A pesar de la presencia histórica y la enorme contribución de la población negra y afrodescendiente al Distrito de Cartagena, esta sigue poblando los cordones de miseria y la diferencia con el resto de la ciudad amurallada y los barrios de la clase alta contrasta con la pobreza extrema que se observa en sus sectores más marginales. Su modelo de desarrollo y sus procesos de conformación, evidencian una sociedad marcada por las inequidades y unas profundas brechas de desigualdad social que afectan de forma desproporcionada a las personas con pertenencia étnica afro.

La población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera (niños, niñas, jóvenes, mujeres, adolescentes, hombres, adultos y adultas mayores) enfrenta uno de los mayores niveles de pobreza y exclusión, se les ha vulnerado el derecho a gozar de una vida digna y al goce efectivo de los derechos. Esta desigualdad social se agrava con una marcada segregación geográfica espacial y una dinámica de discriminación racial que se refleja en diversos ámbitos, tales como el mercado laboral

y de ingresos, y en el acceso a las oportunidades educativas, entre otras (Secretaría de Hacienda, 2012).

A las precarias condiciones socio-económicas que viven estas comunidades, se suman las afectaciones que produjo el conflicto. El cual exacerbó las condiciones de vida y la carencia de oportunidades; a su vez, en el distrito, estas afectaciones no solo se han desprendido de los actores armados al margen de la ley, quienes han desplazado y despojado a estas comunidades de sus territorios de origen. Sino que los intereses económicos que se mueven detrás de los megaproyectos en comunidades como La Boquilla, Punta Canoa, Arroyo de Piedra, Tierra Baja, Puerto Rey, Manzanillo del Mar, Pontezuela, Arroyo de las Canoas, Arroyo Grande, Zapatero y Barú, entre otras comunidades rurales que pertenecen al distrito de Cartagena generan también desplazamientos internos, afectan los procesos productivos de estas comunidades y por ende su desarrollo económico. De acuerdo con datos suministrados por Acción Social en 2011, un año antes de la adopción de esta política pública, en el Departamento de Bolívar 218.196 personas, se habían registrado como víctimas del conflicto armado, de las cuales 68.489 eran víctimas desplazadas que se asentaron en la ciudad de Cartagena.

Las zonas donde reside la población Negra, Afrocolombiana, Palenquera y Raizal coinciden con los sectores donde se encuentran los más altos índices de pobreza demarcadas en el estrato socio-económico 1 y 2, con necesidades básicas insatisfechas y donde hay un evidente atraso social. En el área urbana se identifican las zonas aledañas al anillo vial, en barrios de la zona norte y de las faldas de la Popa como, Nariño, Loma del Rosario, Sector África, la Paz, San Francisco, Petare, Paulo VI, Loma Fresca; San Pedro y Libertad, Palestina, Lomas de Paseo Bolívar, Nelson Mandela, el Pozón, etc. (Secretaría de Hacienda, 2012).

En el distrito, el proceso de desplazamiento interno de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, no es una dinámica nueva. Ello hace parte de los procesos de construcción urbanística y desarrollo económico que responden en suma a las dinámicas de capital y sociales de las elites blanco-mestizas que allí habitan. Esto se ilustra con lo sucedido con el barrio Chambacú fundado en los alrededores de 1920, ubicado en una zona muy cercana al centro histórico de la ciudad amurallada. Una de las principales dificultades que atravesaban estas personas de origen afro en su amplia mayoría, era que no tenían oportunidades de obtener un empleo formal, debido a que la clase empleadora de la ciudad no se los proveía. Estos debían trabajar de manera informal, viviendo en condiciones de pobreza extrema, sin acceso a servicios públicos, servicios de salud o educación. En 1971 y después de varios intentos fallidos de reubicación, la elite cartagenera logró su cometido y los desplazó hacia barrios marginales de la ciudad, con el argumento de que su presencia en ese lugar afeaba el Centro Histórico.

Hoy día, el Distrito de Cartagena continúa caracterizándose por sus enormes brechas de desigualdad social y económica, las prácticas colonialistas que han frenado el desarrollo de la población afrodescendientes y las dinámicas de racismo estructural e institucional que se esboza en los procesos gubernamentales siguen teniendo lugar en la Cartagena de hoy.

Precisamente en respuesta a esta situación problemática y desde la escucha a las demandas de las personas afrodescendientes del distrito, en el año 2012 la Alcaldía Distrital de Cartagena sancionó el acuerdo 012 de ese mismo año. Por el cual adoptó la política pública con enfoque diferencial e inclusión efectiva para la población afrocolombiana, negra palenquera y raizal. Cuyo objetivo es: garantizar el desarrollo territorial, educativo, cultural, económico, político, social y ambiental de las comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras del Distrito de Cartagena sobre la base de garantizar a estas comunidades el respeto, inclusión y cumplimiento de sus

derechos y participación con mirar a mejorar sus condiciones de vida mediante la implementación de acciones afirmativas con perspectiva de género y generación.

La implementación de dicha política pública, persigue objetivos de igualdad y equidad que apunten a mejorar las condiciones de vida de las comunidades objetos de intervención; no obstante, no se ha configurado en la respuesta a las diversas problemáticas de tipo social, económico, educativo y cultural que enfrenta esta comunidad.

En suma, es evidente que la política pública pensada desde las comunidades y expresiones organizativas de estas comunidades, como una respuesta institucional a dar resolución a las problemáticas de esta población, no ha tenido el impacto esperado. Ya que las comunidades siguen sumida en la pobreza y más allá de su situación sus problemáticas estructurales no han logrado ser incluida en la agenda pública. A ello, se suma la crisis de gobernabilidad que ha sufrido la ciudad de Cartagena que entre los años 2012 al 2020 tuvo 10 alcaldes.

Según la encuesta Cartagena como vamos (2021) esta es la ciudad con un mayor índice de pobreza entre las principales ciudades de este país. De acuerdo con datos ajorados por esta firma encuestadora el 47.8% de la población vive en pobreza monetaria, lo que equivale a 491.00 cartageneros. Mientras que el 12.6% vive en condiciones de pobreza extrema, es decir 129.00 cartageneros, que sobreviven con menos de \$147.600 mensuales. Así mismo, esta encuesta registra que al menos el 20% de la población cartagenera vive en pobreza multidimensional y al analizar la zona rural de la ciudad la situación se agudiza, ya que el porcentaje de pobreza extrema asciende al 37% de la población.

Aunque el mencionado estudio no tiene un enfoque diferencial, cuando se cruzan los mapas de la pobreza en Cartagena con los barrios mayoritariamente poblado por comunidades negras,

afrocolombianas, raizales y palenqueras se evidencia que estos coinciden y por tanto, la encuesta brinda un panorama general de las condiciones de pobreza en la que viven las personas con esta pertenencia étnica. Ello se recoge en el Plan de Desarrollo de Cartagena 2020-2023, que señala que los barrios ocupados por la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, concuerda con los mapas de pobreza, según el estudio Cartagena Libre de Pobreza Extrema 2033 del Banco de la República 2017. En donde también se enfatiza que los barrios Lomas de Albornos, Margen de la Ciénaga de la Virgen y Faldas de la Popa, son los barrios con mayor concentración de pobreza, que va desde el 75% de los pobres, el 78% de la Pobreza Extrema, el 80% de la población sin acueducto, el 82% sin acceso a alcantarillado y el 70% de niños y niñas en edad escolar que no asisten a clases. Barrios estos habitados en su mayoría por la población negras, afrocolombiana, raizal y palenquera.

De acuerdo con el documento técnico de la política pública enfoque diferencial para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del distrito de Cartagena y sus corregimientos, la adopción de la misma, se configuró en su momento en un compromiso institucional y político. A partir del cual se buscaba mejorar las condiciones de vida y la participación ciudadana de los afrodescendientes en la ciudad de Cartagena.

Cartagena es una ciudad histórica que jugó un papel fundamental en la empresa esclavista, ya que por su ubicación geográfica con salida al mar Caribe, se configuró en uno de los principales puertos de compra y venta de mujeres y hombres negros en condición de esclavizados. Ello, explica en parte la importante presencia poblacional de afrocolombianos en la ciudad y su zona rural aledaña. No obstante, esta no es la única explicación del poblamiento afro de Cartagena, ya que al ser una de las principales ciudades del Caribe colombiano, se constituyó en una receptora de personas de distintos lugares de esta región del país. Dentro de los cuales se destaca la población

negra, afrocolombiana, raizal y palenquera que llegó a la ciudad en busca de mejores condiciones de vida o en calidad de desplazados a razón del conflicto armado. Quienes llegaron en su mayoría poblar los cordones de miseria de la ciudad.

En el contexto cartagenero existen diversos factores que afectan de manera negativa las condiciones de vida de las personas con esta pertenencia étnica. Condiciones tales como la falta de oportunidades laborales, la implementación de megaproyectos en los territorios rurales de las comunidades negras, el racismo y la discriminación y los impactos del conflicto armado, que desplazan a las personas desde sus comunidades de origen a la ciudad y al interior de la misma.

Distintos actores han convertido muchos de sus territorios ancestrales en escenarios de guerra, produciéndose como consecuencia el desplazamiento forzado de muchas familias a distintos lugares del territorio nacional (Ley 387 de 1997, Sentencia T-025 de 2009, Auto No. 004 de 2009 y Ley 1448 de 2011 o Ley de víctimas). En el departamento de Bolívar hay registradas como desplazadas 218.196 personas, de las cuales 68.489 están en la ciudad de Cartagena. Según el último censo realizado y validado por las organizaciones de población Afro del Distrito de Cartagena (AFRODES) en la ciudad hay 11.487 desplazados a 2010 que se autorreconocen como afrodescendientes y según las estadísticas del SIPOD de Acción Social en el Distrito existen 13.997 personas inscritas que se autorreconocen como Afrocolombianos y Raizales de San Andrés correspondiendo a un 20,4% del total de la población registrada en Cartagena a 20 de mayo de 2011 (Secretaría de Hacienda, 2012)

Como se señaló, se observa el desplazamiento en la zona rural de la ciudad. Comunidades como la Boquilla, Punta Canoa, Arroyo de Piedra, Arroyo de Canoas, Arroyo Grande, Barú, Ararca, Playa Blanca, Tierra Baja, Puerto Rey, Manzanillo del Mar, están siendo desplazadas de sus territorios por grandes proyectos turísticos. El Caso más reciente es el de la Boquilla, cuyo título colectivo ha sido suspendido, a través de una decisión jurídica controversial. Estos procesos

de desplazamiento impactan de manera negativa las dinámicas de producción y los procesos económicos de estas comunidades.

Si bien es cierto, que en el año 2021 el Distrito de Cartagena formuló y adaptó una política pública con un enfoque integral dirigida a mejorar las condiciones de vida de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, no se observan avances significativos que den cuenta del impacto de esta en la variable que se pretendió modificar. Por tanto, se consideró necesario llevar a cabo esta consultoría a fin de analizar esta política pública en relación con el contexto y las dinámicas político administrativa del distrito, con el propósito de aportar insumos que contribuyan en su proceso de implementación.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo General:

Analizar la política pública con enfoque diferencial e inclusión social dirigida a la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en el Distrito de Cartagena (2012 a 2021)

1.3.2 Objetivos Específicos:

- Revisar los elementos estructurales del diseño de la política en relación con el contexto político y social de la ciudad.
- Examinar el papel de los actores involucrado en el proceso de política y su relacionamiento de cara a identificar los avances en materia de implementación del acuerdo 012 de 2012.
- Establecer los aspectos administrativos, políticos y sociales que incidieron en la fase de implementación de la política pública.

1.4 Diseño Metodológico

La presente consultoría es un ejercicio que partió de la escucha activa de los actores involucrados en la política pública, desde aquellos que participaron en el diseño hasta la población objeto de la misma. Este informe se constituye en un insumo para las autoridades competentes y actores involucrados en el proceso de implementación de la política pública para población afrodescendiente del Distrito de Cartagena.

La intervención se llevó a cabo desde la premisa de producir un conocimiento susceptible de ser replicado en un determinado contexto. Lo que la configura en una investigación aplicada, desde la cual se procuró por producir unos insumos de utilidad para la administración distrital y los actores involucrados y beneficiarios de esta política pública.

De acuerdo con Lozada (2014) quién señaló que “La investigación aplicada tiene por objetivo la generación de conocimiento con aplicación directa y a mediano plazo en la sociedad o en el sector productivo. Este tipo de estudios presenta un gran valor agregado por la utilización del conocimiento que proviene de la investigación básica” (p.35). Esta consultoría está enfocada en recoger las opiniones, percepciones y creencias de los actores involucrados, en el proceso mismo de la política pública dirigida a población afrodescendiente de la Capital del Departamento de Bolívar.

Para ello, se partirá del enfoque de análisis de políticas públicas, el cual se centra en ofrecer explicaciones sobre la forma en la que se toman las decisiones públicas para resolver problemas sociales. Como campo de estudio o disciplina del saber su objetivo es entender los problemas públicos y la forma en la que el estamento da respuesta a ellos (Valencia, 2020)

En este sentido, se analizó la política desde los aspectos constitutivos del ciclo de la política pública. Para Lasswell (1956) el modelo clásico, el ciclo de políticas o modelo secuencial, permite estudiar la política pública como un objeto de análisis que se puede fragmentar en sus distintas etapas, a fin de realizar una observación de las mismas de forma separada. Estas etapas son: la definición del problema y la construcción de la agenda pública, la formulación de las soluciones y toma de decisiones, la implementación y evaluación.

1.4.1 Enfoque y Tipo de Estudio

La presente consultoría, es un estudio cualitativo de tipo interpretativo. El método cualitativo proporciona la posibilidad de comprender y describir el fenómeno estudiado. Tal como lo señala Guerrero (2016):

La investigación Cualitativa se centra en comprender y profundizar los fenómenos, analizándolos desde el punto de vista de los participantes en su ambiente y en relación con los aspectos que los rodean. Normalmente es escogido cuando se busca comprender la perspectiva de individuos o grupos de personas a los que se investigará, acerca de los sucesos que los rodean, ahondar en sus experiencias, opiniones, conociendo de esta forma cómo subjetivamente perciben su realidad. (Guerrero, 2016, pag3).

Con respecto al tipo de estudio, que como ya señaló es corte interpretativo, se tomaron los aportes de Roth (2010), quien desde una perspectiva epistemológica propuso tres enfoques para el análisis de las políticas públicas: el primero es el enfoque tradicional, el segundo el integracionista y el tercer enfoque es el interpretativo. De acuerdo con este autor, este último enfoque parte de un marco de interpretación, que más allá del carácter explicativo de los fenómenos sociales y políticos que ocurren en torno al ciclo de la política pública. Este marco se basa principalmente en la retórica, la subjetividad y los discursos (Roth, 2010).

En ese sentido, el análisis de las políticas públicas debe partir no solo del marco normativo que lo ampara, sino de las redes estructuradas a partir de las cuales los diversos actores que participan interactúan. En consecuencia se privilegiará el modelo de redes que parte del enfoque interpretativo. En la medida en que además de analizar la reglas formales indaga por las ideas y los intereses de los actores involucrados (Capano, 2009, p.18). En este sentido, resulta útil para efectos de este análisis el esquema planteado por Porras (2001) el cual ofrece elementos para entender el universo de relacionamientos que se entretiene entre los distintos actores sociales en el marco del ciclo de la política.

1.4.2 Estrategia Metodológica e Instrumentos de Recolección de Información

El diseño de la investigación partió de la revisión documental de contexto, la normativa y la jurisprudencia que amparan la adopción de una política pública para población afrodescendiente en el Distrito de Cartagena. Lo que permitió no solo identificar las condiciones que dieron origen a la política pública sino los actores que intervinieron en el marco de la misma. Información que fue importante para diseñar instrumentos de recolección de información que respondan a la realidad y característica de esta consultoría, así como de los actores involucrados.

Según Barreto, Cerón y Fernández (2010), los datos se pueden obtener de tres maneras: mediante lo observado, las entrevistas y la lectura de documentos. Partiendo de ello, en esta consultoría se utilizarán las tres técnicas mencionadas por estos autores. Haciendo énfasis principalmente en la entrevista abierta a actores institucionales involucrados en la formulación e implementación de la política, así como a las organizaciones sociales de comunidades negras en Cartagena que han liderado procesos de exigibilidad de derechos y a la población objeto de la misma. Es por ello, que se elaborarán tres entrevistas para ser aplicada a los distintos actores antes mencionados.

En esta misma línea, Yanow (2007) señala que existen diversos métodos para analizar la información cualitativa, entre ellas el análisis crítico de los valores, el de las historias, el narrativo, el dramático y el categórico. En este caso se privilegiará el análisis narrativo que pone el foco en los relatos de los distintos actores sobre un mismo tema. La investigación se realizará en tres fases a fin de recopilar información de utilidad, suficiente y de calidad de fuentes primarias y secundarias que se constituirán en la evidencia empírica, sobre la cual se sustenten los hallazgos.

1.4.3 Primera Fase: Análisis Documental y de la Política.

Con el objetivo de explorar la coherencia interna y externa, el diseño y su relación con el contexto, los mecanismos de seguimiento dispuestos en ella y su pertinencia como aspectos constitutivos del análisis de políticas públicas como proceso, se realizó un análisis de la política misma como instrumento. Además de ello, se revisaron aspectos tales, como si en el diseño de la misma hubo suboptimización del problema. Desde la comprensión que los procesos de racialización y exclusión siempre presentan complejidades cuando se establecen relaciones de causalidad con las brechas de desigualdad y las condiciones de pobreza.

En este mismo orden de ideas, se hizo una consulta documental de documentos oficiales, de fuentes escritas y medios de comunicación que permitieron establecer las condiciones político administrativa del periodo a estudiar y los avances que en materia de implementación ha tenido la política pública. El análisis de los datos permitió triangular la información recopilada de las distintas fuentes primarias y secundarias, para establecer elementos recurrentes de cara a constatar o refutar los supuestos sobre los cuales se estructuró esta intervención.

1.4.4 Segunda fase: diseño y aplicación de instrumentos

Se elaboró un guion de entrevista abierta que se aplicó teniendo en cuenta las características de los siguientes grupos de interés:

- 1) Actores sociales que participaron de la construcción de la política
- 2) Instituciones y funcionarios responsables de ejecución de la política

La aplicación del instrumento a los actores sociales que participaron de la elaboración de la política, tuvo como objetivo indagar por las condiciones sociales que dieron lugar a la adopción de la política pública. En aras de analizar bajo qué condiciones sociales, políticas y administrativas un problema que había sido invisibilizado históricamente en la ciudad, logró ingresar en la agenda pública.

Con la aplicación del instrumento a las instituciones responsables, se indagó sobre el nivel de implementación de la política. Lo que se pretendió fue encontrar dinámicas de continuidad que evidenciaran procesos de institucionalización de la política más allá de los constantes cambios de gobierno que tuvieron lugar en el Distrito de Cartagena. Identificar si la política logró un nivel de institucionalización que se situó por encima de los procesos burocráticos y que ponga en el centro del análisis el papel de los actores y el nivel de relacionamiento entre ellos. Este instrumento permitió identificar en cuál de los periodos de gobierno cubiertos por esta investigación la implementación de la política pública tuvo mayores desarrollos.

Al aplicar el instrumento a la población objeto de la política, se constató que tanto conocimiento tienen las personas de las comunidades sobre la política pública. Siendo estos la población objeto de la misma se presupone que deben tener un amplio conocimiento sobre ella o por lo menos deben reconocer algunas de las acciones que el marco de la política se desarrolla en

sus comunidades. El instrumento indagó si las personas han experimentado algún impacto positivo en sus condiciones de vida a partir de la promulgación del Acuerdo 012 de 2012.

1.4.5 Tercera Fase: Análisis de la Información

En esta fase se examinó la información recopilada de cara a identificar y presentar los hallazgos de la consultoría. El análisis se centró en la información de fuentes primarias levantadas con las entrevistas e información de fuentes secundarias, producto de la revisión documental.

En primera instancia, esta revisión se enfocó en identificar el nivel de implementación de la política pública en el marco del relacionamiento de los actores. En este punto, fue de suma importancia el análisis de los planes de desarrollo, planes de acción y ejecución de las dependencias del distrito, repositorios virtuales de la Alcaldía Distrital y medios de comunicación. Lo que permitió triangular la información e identificar el nivel de implementación en relación con lo expresado en la política pública.

En segunda instancia, esta fase se centró en un análisis de categorías sobre las entrevistas. Dicho análisis partió del discurso de los actores, con el propósito de identificar motivaciones, ideologías y situaciones del clima político y contextual que influenciaron de forma negativa o positiva la implementación de la política.

Para ello, se utilizó una matriz de análisis de categorías que permitió identificar tópicos, elementos en común y palabras claves, a partir de los cuales se analizará la frecuencia absoluta y frecuencia relativa de las categorías mencionadas a fin de establecer posibles debilidades en el proceso de implementación en relación con los actores involucrados y recopilar insumos para identificar y proponer oportunidades de implementación de la política pública. Lo que se buscó

con este análisis fue ir más allá de establecer el nivel de implementación, para señalar posibles debilidades, fortalezas y oportunidades de dicha fase.

1.5 Marco Teórico

En este apartado se expone el marco teórico sobre el cual se sustenta este ejercicio. Tomando referencia de los diversos autores que versan sobre el tema y desde los cuales se construye el marco de referencia del análisis de políticas y revisar Para efecto de poner en dialogo categorías conceptuales que permitan una comprensión amplia del análisis de la política pública en cuestión en relación directa con su población objeto, se abordaron conceptos relacionados con el análisis de políticas públicas y conceptos relacionados con los estudios afrodiáspóricos, como concepciones teóricas fundamentales para comprender el lugar que ocupan estas comunidades en la construcción de los estados modernos.

1.5.1. Políticas públicas desde un enfoque de análisis

Dada la naturaleza de las políticas públicas más que pensar en una definición absoluta que recoja todos los campos que la integran, es necesario tener presente que estas, son polisémicas y su alcance es amplio y complejo. Precisamente a eso obedece la dificultad de definir las. Es por ello, que no es absolutamente necesario asumir la pretensión de una definición absoluta, que tal vez caería en un reduccionismo que desconozca algunos aspectos relevantes y la complejidad epistémica y metodológica de las políticas públicas. Pero si se recurrirán a sus principales definiciones, abordada por algunos autores y que dan cuenta de la amalgama de elementos que se relacionan en este concepto.

A la luz de lo antes descrito, es preciso señalar entonces que las aproximaciones teóricas al campo de estudio de las políticas públicas, invitan a hacer una revisión de las diversas posturas y acepciones de este campo de estudio como concepto y unidad de análisis. Es decir, no se puede

hacer alusión a un único concepto de políticas públicas, dado que la revisión de la literatura especializada da cuenta de un importante número de definiciones que recogen aspectos técnicos, procedimentales y normativos de las políticas públicas.

Además, la conceptualización de este objeto de estudio no se queda allí en lo meramente estructural, sino que refleja los cambios que en las últimas décadas ha tenido el Estado. En este sentido y en aras de acotar los aspectos teóricos se abordarán aquí algunos elementos teóricos que giran en torno al papel del Estado, el poder político y el rol de los actores en las políticas públicas.

Meny y Thoenig (1989) definen las políticas públicas como "los programas de acción de una autoridad pública en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico" (Meny y Thoenig, 1989, p.9). Como bien se puede apreciar su definición se centra en la acción de las autoridades públicas. Es decir, las políticas públicas se configuran en el medio a partir del cual el Estado materializa su accionar, a través de un determinado curso de acción y sobre una población en específico.

Ocampo (2004) señaló que "toda forma de acción organizada, encaminada al logro de objetivos de interés común" (p.171). Puesto que al poner de relieve el elemento de bienestar común evidencia que una política pública es una respuesta o solución hipotética quizás, en la medida en que el Estado espera que a partir de un curso de acción en el marco de unas determinadas situaciones se dé respuesta a una situación específica.

Desde esta misma concepción, los trabajos de Kraft y Furlong (2007) atienden a esta visión desde el rol del Estado, en la medida en que arguyen que "la política pública es un "curso de acción o inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos". (Kraft y Furlong, 2007, p.11) Definición que coloca también al Estado como el principal actor y hacedor de políticas públicas e

introducen un nuevo elemento y es la inacción. Es decir, la decisión de dejar de hacer frente a determinadas situaciones problemáticas también es considerada una política pública.

En relación al rol de los actores se identifican diversas definiciones que aunque no se distancian de las anteriores en el sentido de tener de presente al Estado como el principal actor de las políticas públicas, reconocen la importancia de otros actores desde el proceso mismo en el que surge la política. Dando cuenta de aproximaciones teóricas que recogen elementos que tienen que ver con el proceso que da lugar a la política y allí es importante los actores que visibilizan la situación problemática y que generalmente no devienen del Estado.

En este sentido, Autores como Canto y Castro (2002) señalan que las políticas públicas son:

Cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder (...) que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad (Canto y Castro, 2002, p.22).

Esta definición de política pública, no solo establece una interacción entre los actores sino que pone de presente el lugar de la política en el marco de este entramado. Estos autores establecen una relación entre tres elementos fundamentales a saber que son: el Estado, los actores sociales y el poder político. Este último ausente en algunas definiciones, que temen caer en la arena de la ciencia política. Sin embargo, no se puede obviar el hecho de que guardan una estrecha relación.

Desde el ámbito del poder político, Aguilar (2012) arguye que el proceso de elección de una u otra política pública, enfrenta a los administradores públicos a dos métodos, que son: el

método racional exhaustivo y el método de las comparaciones limitadas sucesivas. Para este autor la puesta en práctica del primer método, presenta grandes dificultades que son inherentes a la misma naturaleza humana y por tanto, su materialización en su totalidad es poco probable. Puesto que para llevarlo a cabo los administradores deben tener una visión amplia y holística (más allá de lo humanamente posible) que les permitan cuantificar los valores y acercarse desde las políticas públicas a las preferencias de los individuos.

Olavarría (2007) que señala entre otros aspectos, que existe una estrecha relación entre la política y el ámbito de lo público. Relación que a simple vista parece ser tautológica. Pero que desde una visión compleja nos remite a la actuación y voluntad política para comprender lo público y diseñar políticas públicas efectivas. El análisis de las políticas públicas no puede perder de vista el abordaje de las dimensiones políticas, de confrontaciones e intereses políticos que ponen de relieve además la relación inextricable entre los técnicos y los políticos.

Aunque analistas y políticos tienen perspectivas distintas, dados los roles que desempeñan, es necesario que sus esfuerzos se integren para que el problema que reivindican se incorpore a la agenda pública y las propuestas que promueven se transformen en política pública (Olavarría, 2007, p.27)

De acuerdo con Behn (1981) citado por Olavarría (2007) la relación entre políticos y analistas es fundamental para el proceso de construcción e implementación de las políticas públicas. Si bien es cierto que cada uno de estos actores tiene su función en este proceso, de la armonización de sus esfuerzos depende en gran medida el impacto positivo de las políticas públicas. En este sentido, es importante resaltar que de acuerdo con el autor “el técnico debe aprender del político y construir una estrategia política para que la iniciativa de política pública pueda tener visibilidad política, lograr respaldo de los actores de poder y así pueda, finalmente,

implementarse” (Olavarría, 2007, p.27). Esto último es de suma importancia, en un contexto como el colombiano, en el que el lobbying y las alianzas políticas, tienen más injerencias para colocar problemas en la agenda pública y gubernamental, que los mismos procesos democráticos.

Respecto a ello, Montecinos (2007) citando a Nelson (1993) arguye que más allá de la importancia que requiere el análisis de la formación de la agenda pública y la agenda gubernamental en la definición del problema, los estudios de las políticas públicas se han limitado a analizar cómo se resuelven los problemas políticos dejando de lado los problemas que llegan a ser objeto de intervención gubernamental.

Desde una intención poliárquica Velásquez (2009) propuso una definición bastante ambiciosa si se quiere. En la que pone de relieve los aspectos más relevantes ya mencionados por otros autores. La definición presentada por Velásquez (2009) intenta no dejar de lado ninguno de los elementos constitutivo de una política pública.

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. Hacia una nueva definición del concepto de Políticas Públicas (Velásquez 2009, p.156)

Velásquez (2009) recoge la complejidad de las políticas públicas como unidad de análisis, poniendo de relieve que su abordaje debe partir de todos sus elementos constitutivos. A fin de no caer en reduccionismos que no den cuenta del entramado de las políticas públicas, no solo en su naturaleza compleja sino como instrumento político-administrativo que busca dar respuesta a una serie de demandas en favor de un determinado segmento de la población o de su totalidad.

Respecto a ello, Graglia (2004) arguye que precisamente los aspectos de la naturaleza de la política son fundamentales para el éxito de la misma. Para este autor la imprecisión en el diagnóstico o una carencia de él, diagnósticos sin estudios previos solo basados en percepciones o creencias, indecisión o improvisaciones frente a la toma de decisiones, lo que evidencia la falta de un plan de acción, determinan en gran medida el éxito del proceso de implementación. Estas son condiciones propias del diseño que inciden en el proceso de implementación de la política. Puesto que evidencia carencias y debilidades en su instrumento.

Por otro lado, aspectos como la falta de dirección o claridad frente al proceso de implementación de la política, acciones sin dirección, sin difusión y sin decisión son condiciones externas a la política que están más ligadas a aspectos de tipo político administrativo. Pero sin lugar a dudas obstaculizan el desarrollo de las acciones que se desprenden de la política. Para este autor debe existir una sinergia entre los elementos internos y externos de una política pública. Ambos aspectos son necesarios, pero no suficientes por sí solos. Requieren de la complementariedad para lograr un proceso efectivo de implementación.

Las políticas públicas contienen en sí misma una serie de etapas en las que los actores involucrados juegan un papel determinado. Estas pueden ser concebidas como un repertorio de la acción colectiva institucionalizada. En la medida en que en los últimos años las políticas públicas se han configurado en una acción organizada del Estado de cara a dar respuesta a situaciones problemáticas que afectan a determinados sectores sociales o geográficos. Respecto a ello Aguilar (2003) señala que las políticas públicas son:

“el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de políticas presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a

cabo, más que a lo que se propone y quiere. Las políticas se conforma mediante un conjunto de decisión, y la elección entre alternativas” (Aguilar, 2003, p.25).

Ahora bien, las políticas públicas son un tipo de respuesta como bien lo señala Aguilar (2003) su curso de acción o los hechos que se desprendan de la misma dependen en gran medida de los actores y las condiciones. En este sentido, es de anotar que en materia de la construcción teórica y metodológica de la definición de política pública, la preocupación estriba por el deber ser, por la naturaleza misma de la política pública y no por lo que sucede luego en su proceso de implementación.

1.5.2 Racismo, Multiculturalidad e Interculturalidad en Comunidades Racializadas

Las políticas públicas son el resultado de procesos de construcción político-social, por tanto surgen de una realidad que motiva, estructura y da sentido a su diseño y posterior implementación. Sin esa situación problemática que se pretende resolver y que surge inicialmente como un problema público, no habría lugar a una política pública. Estas son el resultado de procesos de construcción analítico y político de un problema que afecta a un amplio número de una determinada sociedad y que debe ser reconocido como tal.

Algunos problemas públicos ocupan un lugar privilegiado en la agenda pública, sobre todo, aquellos sobre los cuales hay una amplia aceptación de la sociedad y las controversias al respecto no son significativas. Existen otro tipo de problemas cuya inclusión en la agenda pública requieren procesos de exigibilidad de derechos, vía de hechos y grandes movilizaciones alrededor del tema, incluso para que sean reconocidos como un problema público. Dentro de la gama de estos problemas se destacan los que tienen que ver con el reconocimiento y el respeto por la diversidad de géneros, etnias y culturas. En este caso en particular interesa analizar las políticas públicas

dirigidas a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, desde su formulación y respuesta a una determinada situación sobre las comunidades antes mencionadas.

En este sentido, un abordaje que complejice la inclusión de los problemas de estas comunidades en la agenda pública, necesariamente debe pasar por el análisis de las nociones institucionalizadas de multiculturalismo e interculturalismo y del racismo como flagelo histórico y estructural que incide en el relacionamiento del Estado y del resto de la sociedad con estas comunidades.

Respecto a este último, se destacan las aportaciones teóricas de Frantz Fanon, quien a lo largo de su obra arguye que el racismo es una forma de jerarquizar y dividir el mundo. Basado en la idea de la superioridad de la raza blanca sobre los no blanco. Para este autor, quienes ostentan el poder y los medios de producción utilizan el racismo como uno de los tantos elementos dentro de un sistema determinado, para oprimir y justificar los vejámenes a un segmento de la sociedad (Fanon, 1965).

En consecuencia, el racismo no se puede encasillar dentro de un solo concepto. Puesto que este reviste de una serie de complejidades que deben ser expresadas desde distintas categorías del mismo fenómeno. Respecto a ello, Segato (2017) ofrece una clasificación del racismo dentro de las que se pueden identificar, las siguientes:

El racismo por convicción o axiológico: que manifiesta a través de un conjunto de valores y creencias (...) Un racismo político-partidario-programático: que sirve de base para la formación de agrupaciones políticas que votan mancomunadamente y abogan por un antagonismo abierto contra sectores de la población racialmente marcados (...) Un racismo emotivo: que se expresa a través del miedo, rencor o resentimiento con relación a personas de otra raza o grupo étnico (...). Un racismo “de costumbre”, automático o

“acostumbrado”: irreflexivo, naturalizado, culturalmente establecido, que no llega a ser reconocido como atribución explícita de valor diferenciado a personas de grupos raciales y étnicos (Segato, 2017, p.46)

En este mismo sentido, Segato (2017) advierte que existe también el racismo estructural e institucional que para efectos de esta investigación son particularmente importantes, porque dan cuenta de cómo el racismo media el relacionamiento del Estado y el resto de la sociedad con las comunidades racializadas. De acuerdo con esta autora el racismo estructural da cuenta de la reproducción de las prácticas de jerarquización de posiciones laborales y capacidades de las persona en razón de su pertenencia étnica. Mientras que el racismo institucional, se refiere a las prácticas que devienen de la institucionalidad y que generan condiciones de desventajas y exclusión para la población no blanca (Segato, 2017).

Es importante señalar entonces, que el racismo se presenta en sociedades multiculturales Y multiétnicos, en las que convergen grupos humanos con distintas referenciaciones de la cultura y el mundo. De allí la importancia de abordar entonces, las categorías conceptuales de multiculturalismo e interculturalismo de cara a comprender el lugar de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en los procesos institucionalizados y con ello, la naturaleza de la política pública dirigidas a estas comunidades en el distrito de Cartagena.

El multiculturalismo es una propuesta de carácter teórico y político que busca legitimar las distintas culturas, visibilizando la convergencia de múltiples grupos humanos en determinada sociedad, con formas distintas de relacionarse entre sí. Uno de los principales autores que abordan la necesidad de repensar la ciudadanía desde una noción multicultural, que no solo reconozca los derechos de los individuos como pertenecientes a una nación, sino como perteneciente también a una cultura fue Kymlicka.

Este autor le apuesta a una nueva concepción de la noción de ciudadanía. No solo entendida como el reconocimiento de los derechos políticos de un determinado individuo, sin distinción de clase, etnia o género. Sino que considera que la categoría política de ciudadanía debe ir ligada a una ciudadanía multicultural que no solo tenga en cuenta la pertenencia del individuo a un determinado espacio geo-político, sino también su pertenencia a un determinado grupo humano con características propias, ligada a una serie de derechos diferenciados (Kymlicka, 1996).

Los grupos étnicos demandan un trato especial para integrarse en igualdad de condiciones (Kymlicka, 1996, p. 31). Los derechos diferenciados, no son contrarios sino complementarios a los derechos individuales y pueden ser otorgados a los miembros de los grupos en función de sus circunscripción política territorial (...) o donde el número de individuos lo justifique (Kymlicka, 1996, p.2).

En este mismo sentido, Kymlicka (1996) aborda un aspecto que ha sido crucial en los debates sobre las políticas de reconocimiento y es la que tiene que ver con las acciones afirmativas o la llamada “discriminación positiva” para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras “Los derechos diferenciados compensan las desigualdades que ponen en desventaja a los individuos pertenecientes a las culturas minoritarias” (Kymlicka, 1996, p.46).

En este sentido, este autor plantea la necesidad de que se establezcan derechos diferenciados, a fin de generar escenarios de garantía de estos que a su vez sean proclives a la coexistencia de diversos grupos étnicos basado en el respeto en la diferencia, entre los distintos colectivos humanos que integran la nación. No obstante, el multiculturalismo liberal que plantea Kymlicka sigue partiendo del presupuesto de la hegemonía de una cultura sobre otra. Por tanto, las minorías pueden gozar de los derechos diferenciados en tanto se reconozcan desde los preceptos liberales.

Si bien la distinción entre protecciones externas y restricciones internas se justifica para proteger los derechos individuales, ello implica asumir que la concepción liberal de derechos es superior a la de otras culturas y que los valores liberales, son el marco en el que deben producirse las relaciones entre culturas. Así, el multiculturalismo piensa colonialmente; supone que existe una cultura superior a las demás, presentada como si fuese universal (Walsh, 2009,p. 43)

En el contexto latinoamericano y específicamente para Colombia el primer tipo de minorías que identifica Kymlicka guarda coherencia con los pueblos indígenas, primeros habitantes de este continente, con autogobierno, territorio, lenguas propias y una procura constante por la autonomía de sus pueblos. Sin embargo, Kymlicka los plantea como minorías nacionales, no como grupos étnicos. Se refiere a estos últimos en el segundo grupo como producto de migraciones familiares o individuales. Lo cual resulta muy problemático en el contexto colombiano, en el que los indígenas fueron los primeros pobladores y los afrodescendientes, llegaron en el marco de la trata trasatlántico que hizo posible la esclavización.

De otro lado, el interculturalismo, inspirado en América Latina, cuestiona la distinción entre minorías nacionales y grupos étnicos que establece Kymlicka. Para el filósofo canadiense³⁶, las minorías nacionales poseen una “cultura institucional” —costumbres, memoria colectiva, lengua— y un territorio, mientras que los grupos étnicos provienen de la inmigración individual o familiar. (Cruz, 2013, P.103)

Por otro lado, sin desconocer las importantes aportaciones de Kymlicka a la configuración de una noción de ciudadanía que reconociera la diferencia, otros autores de Sur América entre los que se destacan Boaventura de Souza Santos, que distan en varios aspectos de lo señalado por Kymlicka en lo que respecta a la multiculturalidad. En primera instancia, Boaventura (2002) pone de relieve la necesidad de que exista un diálogo horizontal entre las distintas culturas, que lejos de

pensarse desde la homogenización, asimilación o acomodación de unas culturas en otras, reconozca y otorgue el lugar que ocupa cada una de ellas en los procesos de construcción de la identidad nacional. Esta noción de Santos es una clara referencia a la interculturalidad.

En este mismo sentido, Boaventura (2002) arguye que es necesario repensarse los derechos humanos, desde una percepción más influyente que deje de lado la pretensión de universalidad para poner de presente el diálogo entre las distintas culturas. Que haga sentido no solo desde lo local sino desde lo nacional. Poniendo de relieve que esas formas diversas que convergen en el mundo, deben ocupar un lugar común en las normas jurídicas que procuran por la garantía de los derechos humanos, desde lo individual y colectivo.

Lo que nos lleva a la noción de interculturalidad, tan importante para comprender la necesidad de ir más allá de lo puramente normativo, para atender condiciones preexistentes y sustanciales que den lugar al goce efectivo de los derechos de los grupos étnicos. A fin de eliminar las barreras que imposibilitan el cierre de la brecha entre estas comunidades y el resto de la sociedad colombiana.

En su sentido normativo más básico, la interculturalidad denota “una relación simétrica y de reconocimiento mutuo” entre culturas. Aspira a una relación equitativa, de diálogo y mutuo aprendizaje entre culturas y se ha construido en una tensión crítica con el multiculturalismo. De acuerdo con Tubino. Mientras que el multiculturalismo busca producir y produce sociedades paralelas, la interculturalidad busca producir sociedades integradas y relaciones simétricas entre las diversas culturas (Cruz, 2013, p.101).

Para estos autores, la interculturalidad debe ser el horizonte hacia el cual deben migrar las sociedades. Los partidarios del multiculturalismo reclaman sociedades más equitativas e incluyentes, desde una visión de reparación histórica que va más allá de los límites normativos

para proponer formas más humanas de relacionarse. Una sociedad intercultural, es una sociedad que no reconoce diferencias en torno a la noción obsoleta de razas, sino que busca la legitimización de una concepción que pone de presente lo humano y la pertenencia a una delimitación geográfica como fundamento de la construcción de una nación. El interculturalismo por tanto, ha de ser el horizonte de las sociedades multicultural.

Más allá del amplio cuerpo normativo que ampara los derechos de los grupos étnicos y de los esfuerzos y de los procesos de exigibilidad que estos adelantan la interculturalidad es un ideal que aún no se convierte en hecho. Es algo que las sociedades deben construir de manera conjunta, ya que sobrepasa los límites del respeto y la tolerancia para configurarse en un proyecto de carácter nacional que permita la construcción de una nueva sociedad basado en un nuevo referente de ciudadanía cuyo fundamento sea el encuentro de culturas desde la igualdad sustancial. Es precisamente ello, lo que establece las diferencias entre multiculturalismo e interculturalismo. En este sentido, a continuación se presenta un cuadro que permite comparar estos dos conceptos:

Tabla 1: Cuadro Comparativo multiculturalismo e interculturalismo

MULTICULTURALISMO	INTERCULTURALISMO
Promueve el desencuentro	Promueven los encuentros
Promueve la tolerancia	El diálogo
No erradica los prejuicios y los estereotipos negativos	Busca erradicar los prejuicios que están en la base de la estigmatización social y la discriminación cultural
Apunta a una colección de culturas singulares sin relación entre ellos y en un marco de una cultura dominante,	Típicamente indica una convivencia de culturas en el mismo espacio territorial aunque sin una profunda interrelación equitativa
El multiculturalismo plantea una crítica metodológica al enfoque de Kymlicka. Como se ha visto, el filósofo canadiense supone que el problema de la desigualdad entre culturas se explica por su tamaño	Se plantea el problema de la injusticia como un problema ligado al problema de la pobreza y la exclusión social. La injusticia cultural, sostenemos, no es sino la otra cara de la injusticia económica

Nota: Elaboración propia (Cruz, 2013)

Tal como se evidencia en la tabla 01, que establece un comparativo entre el multiculturalismo y el interculturalismo, deja ver que el interculturalismo plantea que el problema

de la pobreza, está íntimamente ligado con las condiciones de injusticia social “De esa forma, no solo articula la justicia cultural a la justicia social, sino que intenta superar los horizontes normativos de la tolerancia y la coexistencia, para promover el diálogo, el respeto, la convivencia y el aprendizaje mutuo entre culturas” (cruz, 2013, p.122). Aunque no expresa una relación de causalidad, si pone de relieve su incidencia en las condiciones de vida de las poblaciones históricamente marginadas en razón de su pertenencia étnica.

Ng’weno citando a Peter Wade (1997) y Helen Safa (2005), pone en evidencia un debate de suma importancia para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en Colombia y es su lugar en relación a los pueblos indígenas. No solo en el ideario nacional, sino en la misma construcción normativa que se desprende de las políticas de reconocimiento étnico. Señala que los pueblos indígenas a diferencia de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras “históricamente han tenido una identidad institucional que los conecta con el Estado de maneras específicas. Hoy esta identidad ya institucionalizada sirve para legitimar con mayor facilidad los reclamos indígenas de una identidad étnica” (Ng’weno, 2013, p.73) Esta afirmación es de suma relevancia porque permite comprender la distancia en los desarrollos normativos de los pueblos indígenas en relación con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y la percepción que desde lo institucional se tiene de estos últimos.

Las políticas de reconocimiento de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en Colombia, dentro de las cuales se ubican las políticas públicas y las acciones afirmativas, surgen también como una apuesta al reconocimiento de las identidades colectivas y diferenciadas. Respecto a ello Restrepo (2012) señala que “Toda identidad requiere que los individuos o colectivos a los cuales se atribuye la reconozcan aunque sea parcialmente o, al menos, sean interpelados por la identidad asignada” (Restrepo, 2012, p.140). Esto guarda una estrecha

relación con la categoría de auto reconocimiento, a partir de la cual los individuos y colectivos se asumen como miembro de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

En Colombia, los procesos políticos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, están sujetos a la categoría del auto reconocimiento. Entendido este como la libertad ética y política que tienen los ciudadanos para adscribir su pertenencia étnica a alguna de estas comunidades. El auto reconocimiento, es una categoría muy problemática aún en debate. Puesto que amplios sectores de estas comunidades, señalan que deja una puerta muy amplia para que el Estado y particulares se apropien de ella de acuerdo con sus intereses. Este está ligado a la construcción social en torno a la identidad afro, que se construye sobre la base de la pertenencia a un determinado grupo humano, en este caso en particular al de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

El auto reconocimiento, el racismo y el multiculturalismo como conceptos y apuestas teóricas permiten la aproximación a un marco analítico, que sustentado en los debates académicos den lugar a realizar un análisis que complejice la realidad de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Poniendo en conversación los aspectos que insisten en ampliar la brecha de desigualdad en relación con las acciones estatales que buscan dar respuesta a las problemáticas públicas que afectan a esta población.

CAPÍTULO II.

LA POLÍTICA PÚBLICA PARA COMUNIDAD NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, RAIZALES Y PALENQUERAS EN CARTAGENA

La política pública para la población afrodescendiente del Distrito de Cartagena adoptada a partir del acuerdo 012 de 2012 es un instrumento normativo que reconoce en el marco del derecho la presencia y la contribución de este grupo étnico en dicho distrito. A la vez que asume una serie de compromisos en procura de garantizar el mejoramiento de las condiciones de vida de esta población.

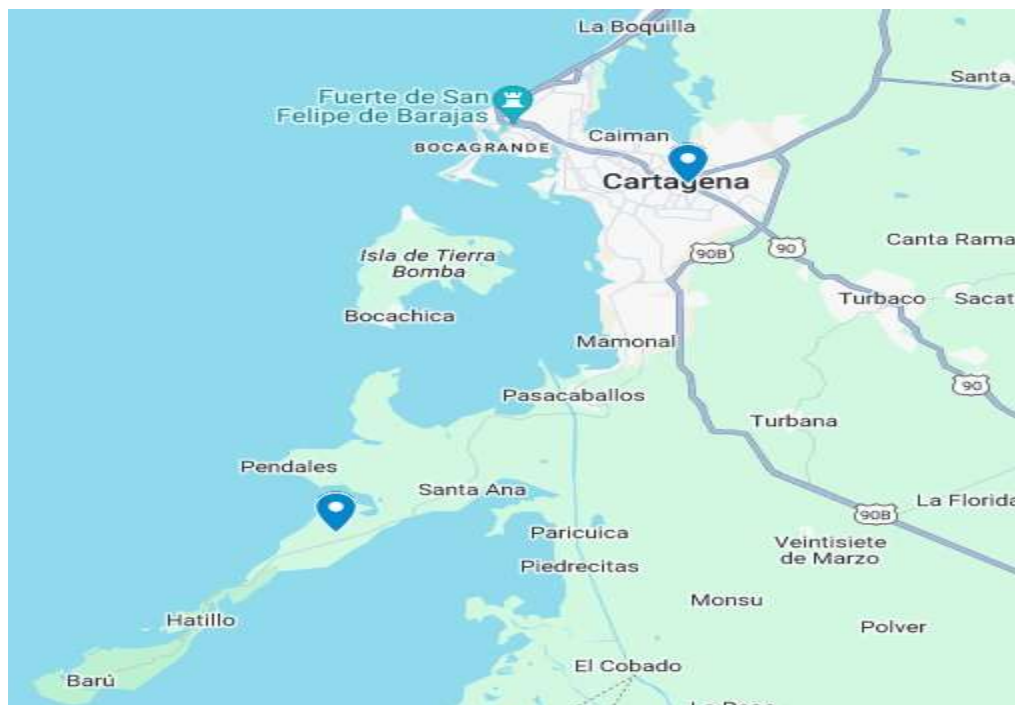
En consecuencia, esta política no puede ser entendida sin partir de unos elementos claves que permitan comprender el contexto en el cual surge y que le da sentido a la promulgación de un acuerdo de esta naturaleza. Por tanto, en este capítulo es necesario precisar aspectos tales como: la caracterización de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras como población objeto del análisis. Así como abordar el surgimiento de esta política pública para comunidades afrodescendientes, en un momento coyuntural lo cual se puede considerar como una ventana de oportunidad, en la que confluyeron diversas condiciones sociales, políticas y normativas que fueron fundamentales para la promulgación de la política. Finalmente, se analizará la coherencia interna y externa de la política pública, como un ejercicio que busca aportar elementos para futuros procesos de evaluación de esta y otras políticas sociales en el Distrito de Cartagena.

2.1 Caracterización de la Población Objeto de la Política Pública

La presente caracterización partirá de aspectos como la demografía, los impactos del conflicto armado, el acceso a educación, niveles de pobreza y cobertura en salud. Entendiendo que la pobreza afecta de manera directa a todas las esferas de la vida de las personas y comunidades que la padecen y que, en el caso particular del Distrito de Cartagena, permite establecer correlaciones de segregación espacial, etnia, racismo, discriminación y exclusión.

Para efectos de presentar el contexto y la realidad socioeconómica de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el Distrito de Cartagena y que motivaron la adopción de una política pública diferencial, se tomaron datos del Censo DANE (2005). Puesto que precisamente esta realidad es la que en su momento motivó la emergencia de mecanismos que mejoraran las condiciones de vida de las que daba cuenta este censo. Por otro lado, partir de estos datos ofrece la posibilidad de establecer un contraste entre la realidad que motivó la adopción de este instrumento y sus impactos sobre la variable que se pretende modificar, 10 años después.

Ilustración 1 Mapa de Cartagena



Nota: Google Maps

Cartagena de Indias, Fundada Por Pedro de Heredia en 1533 es Distrito Turístico y Cultural y Capital del Departamento de Bolívar, ubicado al norte del territorio Colombiano. Cartagena posee un pasado colonial que la conecta con la trata trasatlántica de la que fueron victimas millones de hombres y mujeres del continente africano, traídos a América en condición de esclavizados. La Ciudad Heroica como es conocida popularmente se configuró en uno de los principales puertos de llegada y compra venta de los esclavizados. Lo que explica no solo su composición étnica actual sino los prejuicios e imaginarios racistas de origen colonial que dan cuenta de los procesos de relacionamiento y de las condiciones de vida de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del Distrito de Cartagena.

2.1.1 Demografía

En términos demográficos, el DANE (2005) estableció que en Colombia, las personas que se auto reconocen como pertenecientes a la población afrodescendientes ascendían a 4.316.592. Esta identificación fue producto de la inclusión de la pregunta de auto identificación étnica “¿De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos, usted se reconoce como?” (DANE, 2005) interrogante que según esta entidad, buscaba entre otras cosas, obtener información sobre el número, demografía y características socioeconómicas de los grupos étnicos.

El Distrito de Cartagena tiene una importante representación histórica y estadística de la población afrodescendiente. De acuerdo con el DANE (2005) la población que se auto reconoce como afrocolombiana, raizal y palenquera representan el 36.2% de la población total del distrito, lo que en relación con otras ciudades es el porcentaje más alto del total de la población. En consecuencia, no se puede comprender la presencia afro en este distrito sin tener en cuenta una connotación histórica. Puesto que en la época de la colonia, esta ciudad se constituyó en uno de los principales puerto de compra y venta de personas esclavizadas, lo que explica su importante presencia en Cartagena y sus alrededores.

Más allá de la presencia histórica de las comunidades afrodescendientes en el distrito de Cartagena, estas siguen poblando los cordones de miseria y la diferencia con el resto de la ciudad amurallada. Por tanto, los barrios de la clase alta contrastan con la pobreza extrema que se observa en los sectores más marginales de la ciudad. Cartagena, ocupa el quinto lugar de la ciudad más poblada de Colombia con 914.552 habitantes de los cuales de acuerdo con el DANE (2005) 281.400 se consideran afrodescendientes, lo que equivale a un 36.2% de la población. Es la segunda ciudad que muestra mayor presencia de población afrodescendiente en relación con su población total. A pesar de la importancia histórica y de la composición étnica de esta ciudad en

su modelo de desarrollo y en sus procesos de conformación, se evidencia una sociedad marcada por las inequidades y unas profundas brechas de desigualdad social que afectan de forma desproporcionada a las personas con esta pertenencia étnica.

El Banco de la República, en los resultados de su estudio sobre la situación de pobreza en el departamento, afirma que la población afrocolombiana representa el sector de la ciudadanía desproporcionadamente afectado por los altos Índices de Necesidades Básicas Insatisfechas –INBI-. Según el DANE 2005 las necesidades básicas insatisfechas para la ciudad de Cartagena en 1993 eran de 33.07% pasando a 25.99% en el 2005. El promedio nacional de INBI para el 2005 era de 27.7%. (Secretaría del Interior de Cartagena, 2011, p.30).

De acuerdo con el documento técnico de la Política pública para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del Distrito de Cartagena (2011) son tres los factores que confluyen y que dificultan la garantía de los derechos de esta población, como son: las difíciles condiciones socioeconómicas, los megaproyectos y el conflicto armado. Estos dos últimos han ocasionado desplazamientos forzados internos a nivel del distrito.

2.1.2 Conflicto Armado

El conflicto armado ha generado múltiples afectaciones en la sociedad colombiana. Impactos que se sintieron con mayor profundidad en los grupos étnicos. Debido a que en el marco del conflicto armado se recrearon prácticas racistas que devienen de la colonia y que exacerbaban los impactos del conflicto armado interno sobre esta población (Comisión de la Verdad, 2022). En el caso particular de las comunidades afrodescendientes del Distrito de Cartagena, se han venido enfrentando a disputas territoriales, implementación de megaproyectos y extracción de recursos naturales de territorios ancestralmente ocupados. En los que economía legales e ilegales que se mueven detrás de estos procesos desplazan de manera indiscriminada a la población que se auto

reconoce como afrodescendientes y quienes son los que fundamentalmente ocupan los territorios rurales en disputa.

De acuerdo con datos suministrados por Acción Social (2011) en el departamento de Bolívar se registraron 218.196 personas en condición de desplazamiento de los cuales 68.489 se encontraban en el Distrito de Cartagena. De estos 13.997 eran personas que se auto reconocían como afrodescendientes. En la ciudad de Cartagena el proceso de desplazamiento interno de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, no es una dinámica nueva. En 1920 se inició un poblamiento afro llamado Chambacú, en una zona muy cercana al centro histórico de la ciudad amurallada. Una de las principales dificultades que atravesaban estas personas de origen afro en su amplia mayoría, era que no tenían oportunidades de obtener un empleo formal, debido a que la clase empleadora de la ciudad no se los proveía. Estos debían trabajar de manera informal viviendo en condiciones de pobreza extrema, con viviendas en mal estado, sin acceso a servicios públicos, servicios de salud o educación. En 1971 y después de varios intentos fallidos de reubicación, la elite Cartagenera logró su cometido y los desplazó hacia barrios marginales de la ciudad, con el argumento de que su presencia en ese lugar afeaba el Centro Histórico.

El desplazamiento de la población negra en Colombia, ha sido una dinámica histórica, motivada en algunos casos por las condiciones materiales de vida, por la búsqueda de mejores oportunidades y en otros casos por consecuencia del conflicto armado. Esta realidad, no solo tiene lugar en los contextos rurales, sino también en las grandes urbes, en donde muchas veces impulsado por las elites blancas en su necesidad de expansión económica y urbana, se arrincona a las comunidades negras, afrocolombiana, raizales y palenqueras obligándolos a poblar los cordones de miseria y vulnerando sus derechos fundamentales.

Tabla 2: Cifras del Desplazamiento Forzado en Cartagena

Número de desplazados	Mujeres	Hombres	Población afrodescendiente en condición de desplazamiento	Porcentaje de la población en situación de desplazamiento
82.543	40.677	41.876	17.960	8%

Nota: Elaboración propia. Fuente: Secretaría del Interior del Distrito de Cartagena (2012)

Estos procesos de desplazamientos históricos y contemporáneos, son uno de los factores que inciden de manera negativa en las condiciones de vida de estas comunidades. Tal como lo señala el documento técnico de la política pública para población afrodescendiente de Cartagena (2011) “producto del conflicto que vive el país. Cuyo trasfondo es la disputa territorial y apropiación de recursos naturales, distintos actores han convertido muchos de sus territorios ancestrales en escenarios de guerra” (Secretaría de Hacienda de Cartagena, 2011, pág. 21). El desplazamiento da lugar a que las personas pierdan su capacidad productiva, sus medios de producción y evidentemente sus condiciones de vida se desmejoran.

La problemática del desplazamiento forzado no es ajena al Distrito de Cartagena, teniendo en cuenta que, la ciudad se visibiliza como una de las grandes ciudades destinataria de personas desplazadas, de acuerdo con los planteamientos de (Puello, Romero, & García, 2010) Cartagena se ha convertido en un territorio receptor de la población víctima de desplazamiento de acuerdo con el (RUV, 2020) en la ciudad de Cartagena de Indias residen alrededor de 40.385 mujeres afrocolombianas víctimas del conflicto armado. (Álvarez, Pérez, Villarreal y Villarreal, 2021, p. 45)

Según la política pública para comunidades afro, a estos aspectos se suman otras circunstancias que agravan las condiciones de esta población, como son: el desarrollo de megaproyectos turísticos y la expansión urbanística. Situaciones que han generado desplazamientos internos de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera y

desconocimiento de la titularidad de los territorios que han ocupado ancestralmente. Tal como sucede en los corregimiento de la Boquilla y Barú en los cuales sus habitantes se han visto arrinconados por los grandes proyectos hoteleros. Lo cual sin lugar a dudas precariza sus condiciones de vida, a la vez que atenta contra sus referentes identitarios y culturales al generar una fractura en su relación con el territorio. Lo que en términos de la zona urbana se evidencia en la segregación espacial que viven los afrodescendientes.

2.1.3 Educación

Según un estudio realizado en Cartagena por el Banco de la República (2007) existe una correlación entre los niveles de pobreza y el acceso a educación. Correlación que es mediada por la estructura de oportunidad que evidentemente es más precaria en contextos de pobreza extrema. En este estudio donde se analiza la pobreza por barrios se encontró además que la variable de la pertinencia étnica, era relevante para analizar las dimensiones de la pobreza en Cartagena. Identificando que en los barrios, habitados mayoritariamente por afrodescendientes, existen menos posibilidades de acceder a bienes y servicios como la educación.

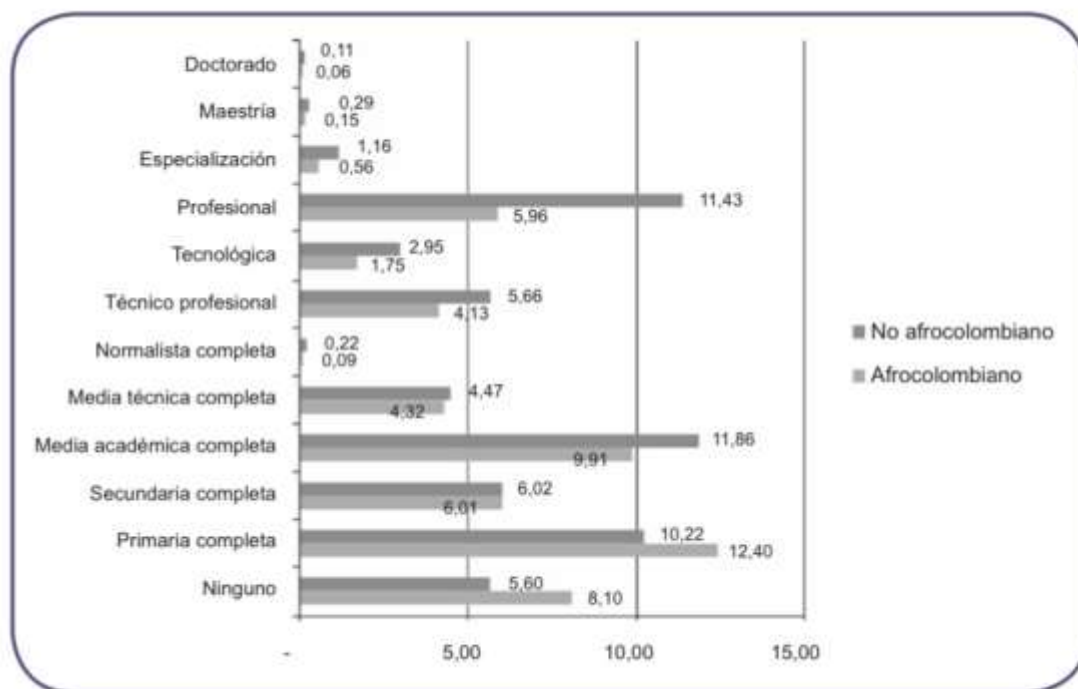
Entre las trece principales ciudades Cartagena ocupa el tercer lugar con la mayor tasa de analfabetismo, en donde 8,2% de los habitantes mayores de cinco años del área urbana no sabe leer ni escribir (...) La correlación entre los indicadores de habitantes de raza negra y los habitantes pobres por barrios es del 72,4%; así mismo, la correlación negativa del porcentaje de habitantes de raza negra en los barrios con el promedio de años de educación es del 71,7%. (Banco de la República, 2007, p.4).

Las personas que se auto reconocen como pertenecientes a la población afrodescendiente presentan una desventaja en materia educativa frente a la población no afro. Las carencias materiales y de oportunidades a las que se enfrentan, quienes en su mayoría habitan los cordones

de miseria en las zonas urbanas y rurales, se convierte en un obstáculo para lograr altos niveles de instrucción. En este sentido, se puede observar que existe una relación de causalidad entre el nivel educativo y los ingresos económicos. La falta de oportunidades e incentivos para acceder a la educación agrava las condiciones de vida de esta población, quienes eminentemente perciben menos ingresos en correspondencia con los bajos niveles educativos alcanzados, en comparación con otros grupos poblacionales del Distrito de Cartagena (Romero, 2007).

Ilustración 2:

Nivel de Formación



Nota: DANE (2005) Elaboración Observatorio de derechos sociales y desarrollo (2011)

Como bien se puede observar en la gráfica anterior, el porcentaje de población afrodescendiente que no tiene ningún estudio, supera al de los no afro en 2.50%. Mientras que los que tienen primaria completa superan en una diferencia porcentual de un poco menos de 2% al resto de la población. Por su parte, quienes logran terminar la básica secundaria no muestran

diferencias porcentuales significativas entre los dos grupos poblacionales. Sin embargo, a partir de la media técnica los porcentajes empiezan a mostrar unos diferenciales importantes que evidencian una desventaja de los afros, frente al resto de la población.

Estos resultados ponen de manifiesto una situación compleja y adversa para la población afrocolombiana del Distrito de Cartagena. Dado que en la medida en que los jóvenes se van acercando a la formación post media desertan del proceso formativo. Decisión que puede estar motivada por múltiples factores como la carencia de recursos para continuar sus estudios, las pocas oportunidades de acceder a formación universitaria, falta de incentivos frente a un mercado laboral esquivo, entre otras que dan cuenta de la realidad de esta población en el distrito.

2.1.4 Niveles de Pobreza

Una de las principales razones que motivó la promulgación de una política pública con enfoque diferencial para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el Distrito de Cartagena, son las precarias condiciones en las que vive un amplio sector de esta población. Situación que evidentemente tiene incidencia sobre otras esferas de sus vidas, sobre todo en lo que tiene que ver con el acceso a bienes y servicios como la educación, la salud, servicios públicos, entre otros. Realidad esta que guarda una relación de causalidad con aspectos históricos que devienen de la herencia colonial y que imponen una serie de barreras que impiden el goce efectivo de los derechos fundamentales de esta personas.

La ciudad es hoy un espacio donde se reproducen desequilibradamente diversas formas de la desigualdad (Espinosa, 2015; Espinosa y Alvis, 2013; Unidad de Desarrollo Económico — ude, 2010; Romero, 2011a; Pérez y Salazar, 2007). En tal virtud, existe el consenso de que aspectos clave del desarrollo humano, como el tipo de poblamiento del territorio, la pobreza y la estructura

de oportunidades, están condicionados por la segregación espacial, que tiene un alto componente racial. (Espinosa, Ballestas y Payares, 2018, p. 97)

En términos de crecimiento económico Cartagena ha mostrado importantes desarrollo en los últimos años. Sectores como la industria, los petroquímicos, el sector cervecero, el cemento, el turístico y la industria portuaria, han contribuido de manera significativa al desarrollo económico del distrito. Este crecimiento, ha generado riqueza que contrastan con la pobreza de un amplio sector de la ciudad. El capital se concentra en las manos de la elite blanca mestiza en contraste a las condiciones de pobreza extrema que vive la población afrodescendiente, quienes devengan su sustento mayoritariamente desde la informalidad.

Ayala-García y Meisel-Roca (2017), señalan que a pesar de ser Cartagena de Indias una de las ciudades de Colombia que más aporta al Producto Interno Bruto (PIB), es de las que presenta mayores índices de pobreza y desigualdad, ello es observable mediante indicadores como: la pobreza monetaria que está alrededor del 30% y la pobreza extrema que ronda los seis puntos porcentuales muy lejos de cifras más favorables observadas en otras ciudades de Colombia (Bustillo, Mendoza y Machado, 2021, p.24)

El crecimiento económico que se refleja en la expansión urbanística y empresarial de la ciudad y que impacta también los contextos rurales no se han configurado en una estructura de oportunidades para esta población. En la medida en que no les permite acceder al mercado laboral en condiciones dignas. Tampoco se observado una visión orgánica desde las instituciones tomadoras de decisión que orienten un derrotero que permita un desarrollo económico que impacte de manera positiva a los afrocartageneros.

Por tanto, en el contexto se avizoraron dinámicas de exclusión y racismo que han propiciado un caldo de cultivo para que de manera sistemática y estructural se les vulneren sus

derechos. Esto se evidencia en términos espaciales con una marcada segregación no solo en el ámbito residencial y de poblamiento de la ciudad, sino en aspectos como el laboral, académico y de acceso a oportunidades reales sobre todo en la población afro jóvenes.

La realidad de la población afrocartagenera y sobre todo de la población joven es preocupante. De acuerdo con ODESDO (2010) que retoma datos de la encuesta de población y vivienda del DANE (2005) el 72% de la población joven afrodescendiente con edades entre los 15 y 24 años de edad, viven en los sectores con más altos índices de pobreza extrema, frente a un 65.1 % de jóvenes no afro que comparten las mismas condiciones materiales de vida (ODESDO, 2010). Es decir, hay una notoria diferencia porcentual que coloca a los jóvenes afro en desventaja del resto de la población y cuyo correlato se puede ver evidenciado en los niveles educativos, descritos anteriormente.

La noción de pobreza define una situación de privación que lleva a los individuos pobres a vivir fuera de los estándares socialmente establecidos. La pobreza es exclusión derivada de la falta de los recursos requeridos para acceder a las condiciones materiales de existencia de una sociedad según su configuración histórica (Stezano, 2001, P.13).

Los ingresos económicos de esta población fueron significativamente menor que el resto de los cartageneros. De acuerdo con datos del DANE (2005) las personas con esta pertenencia étnica percibieron en promedio 32% menos que el resto de la población. Lo que a su vez está intrínsecamente relacionado en primera instancia con la insuficiente oferta laboral de la ciudad, que afecta a toda la población. Siendo esta una de las ciudades con las más altas tasas de desempleo. “la tasa de desempleo en el trimestre móvil julio-septiembre de 2010 fue de 12.2% y la tasa nacional del mismo periodo fue del 11.5%” (DANE, 2005). Lo que evidencia que Cartagena se sitúa por encima de la media nacional en materia de desempleo. En segunda instancia, factores

como el racismo, la discriminación y la marginación que también inciden de manera negativa en las posibilidades de los afrodescendientes de acceder al mercado laboral.

2.1.5 Salud

En materia de salud el distrito carece de datos estadísticos diferenciados y desagregados que den cuenta de la cobertura en esta materia para los afrodescendientes. Sin embargo, tomando datos del DANE (2005) el documento técnico de la política pública evidenció diferencias notorias en el tipo de cobertura en salud. Lo cual a su vez da cuenta de la realidad de estas comunidades. Dado que en primera instancia se señala que el 52.23% de esta población está afiliada al régimen subsidiado de salud, frente a un 35.29% de población no afro. En segunda instancia se señala que el 49.75% del resto de los cartageneros cuentan con servicios de salud del régimen contributivo y especial, frente a un 33.75 de población afro que tiene la posibilidad de acceder a este servicio.

Estos diferenciales corroboran que los afrodescendientes viven en condiciones materiales más adversas que el resto de habitantes del distrito. Puesto que de acuerdo con lo establecido en la normativa que regulan el régimen de salud, se presupone que ese 52.23% de afrodescendientes afiliados al régimen subsidiado no tienen un empleo formal. Lo que sin lugar a dudas tiene otras afectaciones con respecto a la calidad de vida de esta población.

Por otro lado, es de anotar que el acceso al servicio de salud para aquellos que pertenecen al régimen subsidiado, no es oportuno ni coherente con las necesidades de sus usuarios. Lo cual deja ver una realidad que tiene repercusiones negativas en el ejercicio de un derecho fundamental como es el acceso a salud como servicio. Esto sin lugar a dudas, es otra variable que deja ver la brecha de desigualdad latente de esta población frente al resto de la sociedad cartagenera.

2.2 El Acuerdo 012 de 2012 Como Producto de Una Ventana de Oportunidad

El triángulo pobreza, exclusión y racismo se configura es un problema de interés público en la ciudad de Cartagena a partir de lo Kingdon (1984) denomina ventana de oportunidad. Como bien lo señala este autor, para que una ventana de oportunidad tenga lugar deben existir tres elementos concurrentes, en el que juega un rol importante el azar. En la medida en que generalmente uno de estos factores ocurre por acontecimientos inesperados. Estos tres elementos son: la existencia de un problema que afecta a un amplio sector de la sociedad y que es percibido como tal por los mismos, la voluntad política para dar respuesta a dicho problema y una solución técnica adecuada y disponible para mejorar o resolver dicha situación (Kingdon, 1984)

Vale la pena decir que en Cartagena, ya existían por lo menos dos de estos factores. Un problema que afectaba a un amplio sector de la población y un compendio de soluciones técnicas del orden local, nacional e incluso supranacional que aportaban elementos para el diseño de una política pública con enfoque diferencial que como instrumento se configurara en la respuesta a la situación problemática.

Sin embargo, solo hasta 2008 con la llegada de un gobierno distrital que manifestó abiertamente su voluntad de liderar e impulsar junto a los sectores sociales esta política, es que se logró consolidar el tercer elemento mencionado por Kingdon: el poder político, proclive a una causa. Es decir, que en este caso, más allá de que los colectivos y organizaciones de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras agenciaron un moviendo robusto de exigibilidad de derechos y de visibilización de sus condiciones de vida, esta política solo fue posible en la medida en que confluyeron los tres factores. Siendo el poder político determinante para la consolidación de la ventana de oportunidad.

Desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, a partir de la cual Colombia se proclama un Estado pluriétnico y multicultural, los grupos étnicos encontraron allí una plataforma jurídica como fundamento para todos los procesos de exigibilidad de sus derechos. No obstante, las adecuaciones institucionales no han estado a la orden del día con la Carta Constitucional, el Estado colombiano se asumió como pluricultural. Sin embargo, más de 30 años después las instituciones tomadoras de decisiones, no han realizado verdaderos procesos de apropiación institucional y jurídica acorde con lo señalado en la Constitución. Por tanto, ello no se ve reflejado en el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque diferencial que tengan un impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida de esta población.

De acuerdo con Kingdon (1984) uno de los factores relevantes para que una situación se configure en un problema son los indicadores. Al analizar esta proposición a la luz del contexto de la ciudad de Cartagena, se pueden percibir una realidad desalentadora en términos de datos que den cuenta de la realidad de la población afrodescendiente del distrito.

En Cartagena no se cuentan con suficientes indicadores institucionales con un enfoque diferencial que dé cuenta de las condiciones de calidad de vida de la población afrodescendiente. No se han diseñado instrumentos pertinentes a nivel del distrito a partir de los cuales se puedan levantar indicadores que de manera diferenciada identifique los ingresos, tipos de vivienda, nivel de escolaridad, acceso a servicios públicos de esta población. Para tal efecto, se toman los datos de las organizaciones de base, Departamento Nacional de Estadísticas (DANE) y de Cartagena y como Vamos. Este último aunque no tienen un enfoque diferencial, si brinda una aproximación de las condiciones de vida de la población afrodescendiente.

Kingdon (1984) ha propuesto otro aspecto, relacionado con las soluciones políticas y que se puede aplicar al análisis en cuestión. En el caso particular de Cartagena, ya se contaba con un

amplio contexto de soluciones políticas desde el orden nacional. Sin embargo, ello no había dado lugar a que la situación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras se configurara en el interés de un gobierno de turno, para ingresar en la agenda pública.

A nivel nacional, desde hacía varias décadas se venían forjando diversos procesos de exigibilidad de derechos liderado por el Movimiento Social Afrocolombiano y que en otras ciudades, incluso en el ámbito nacional y en la misma Cartagena, ya habían arrojado algunos frutos en clave de acciones afirmativas. Por tanto, la adopción de esta política se inscribe en un contexto nacional que motivado en materia de políticas públicas por el CONPES 3660 de 2010 ponía en el centro del debate aspectos tales como: los procesos de exclusión histórica y estructural, el racismo sistemático, cotidiano e institucional y la pobreza extrema.

El CONPES 3660 de 2010, que recoge la política pública para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras propone una serie de acciones direccionadas a generar un desarrollo sostenible y una reducción de las brechas de desigualdad que mantienen en condiciones de pobreza a esta población. Ello, también se explicita en la política pública para población afrodescendiente del Distrito de Cartagena. Es decir, el Acuerdo 012 de 2012 recoge desde una escala distrital el espíritu del CONPES 3660 de 2010.

Por tanto, ya se contaba con un contexto nacional movilizado por el Movimiento Social Afrocolombiano, con un amplio cuerpo normativo que amparaban los derechos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y una política pública dirigida a mejorar sus condiciones de vida. Bajo esta coyuntura, el gobierno distrital motivado también por los procesos que de esta misma naturaleza exigían lo propio en el distrito, expresa su voluntad política de incluir y atender desde la institucionalidad a la población afrodescendiente. Lo cual quedó consignado así en el plan de desarrollo distrital 2008-2011 “Por una sola Cartagena”

En el marco de esta misma dinámica, en el plan de desarrollo distrital “Por una sola Cartagena” 2008-2011 ya se vislumbraba una voluntad política de reconocer desde la institucionalidad la dignidad étnica y cultural de los afrodescendientes en Cartagena. Ello se expresa en dicho instrumento de política que señala que en procura de mejorar las condiciones de esta población, las políticas públicas en el distrito de Cartagena estarían encaminadas a generar condiciones para el cumplimiento de los derechos étnicos, territoriales, sociales, ambientales y culturales que de acuerdo con el mandato constitucional les asisten a estas comunidades.

En consonancia con lo planteado por Kingdon (1984) la dinámica política y en este caso particular su articulación con los procesos que agencian las organizaciones de base de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, han jugado un papel importante en materia del posicionamiento y exigibilidad de derechos. Así como de la visibilización de sus problemáticas. En este sentido, las organizaciones de base de esta población han sido un actor determinante que como grupo de interés han movilizad sus demandas.

En esta dinámica política, las organizaciones de base comunitaria se han encontrado mayoritariamente con un gobierno distrital ajeno a las problemáticas afrodescendientes. En este sentido, las preferencias de los actores no se alineaban entorno a incluir esta problemática en la agenda pública. Solo hasta 2008 cuando llegó un gobierno proclive a estos intereses, se da una alineación en la dinámica política que genera las condiciones para que esta problemática ingresara en la agenda pública. Por tanto el clima político fue determinante en la configuración del problema público y eminentemente en la promulgación de la política pública con enfoque diferencial para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Todo lo anterior, sugería que en torno a estas comunidades existía una problemática que demandaba intervención institucional con acciones concretas de cara a garantizar el derecho que

les asisten. En correspondencia, con un contexto nacional, dinamizado también en el orden de lo distrital por las organizaciones de base que demandaban respuestas a sus condiciones de vida y la llegada de un gobierno proclive a estas causas, son las condiciones que permitieron que un problema históricamente invisibilizado ingresara a la agenda pública.

2.3 Análisis de la Coherencia Interna y Externa de la de Política Pública

Con el propósito de aportar elementos para una futura evaluación y como insumos para la elaboración de recomendaciones de cara a la implementación de la política pública. En este acápite se realizará una evaluación conceptual, cuyo objetivo es revisar la coherencia externa e interna de la política pública.

En términos generales los diversos tipos de evaluación de políticas públicas, buscan dar cuenta del nivel de cumplimiento de las metas, más allá de si estas se constituyen en solución al problema público (Curcio, 2007). Es decir, se asume que las políticas parten de un diseño y problema público bien estructurado. Este aspecto es importante, porque es común encontrarse con metas que solo buscan incidir sobre los síntomas y no sobre las causas estructurales que generan el problema.

En consecuencia frente a la política pública con un problema público que presenta dificultades en su definición se puede caer en un error de diseño y programar acciones y metas que no responden al problema identificado. Ello es lo que en la literatura se conoce como error tipo III “A este error se le conoce como tipo III y son aquellos en los cuales se resuelve el problema incorrecto (Raiffa en Dunn, 1994:151). De acuerdo con lo planteado por Aguilar (1993), la historia de las decisiones públicas es una colección del error de tercer tipo (Curcio, 2007, p. 66).

De allí la importancia de analizar la definición del problema de cara a revisar si hay coherencia entre este y las metas que buscan darle solución. A fin de descartar un error tipo III. Lo que permitirá en este caso observar si la política pública con enfoque diferencial para la población afrodescendiente del Distrito de Cartagena está diseñada en coherencia con el problema público que pretende resolver.

De acuerdo con Curcio (2007) esta evaluación se puede llevar a cabo independientemente del nivel de implementación. En este sentido, se entiende la coherencia de la política pública desde dos enfoques: el primero es la coherencia externa que como ya se ha mencionado está enfocada en identificar si en el diseño del problema hay presencia o ausencia de un error tipo III y el segundo que tiene que ver con la coherencia interna que busca identificar si existe pertinencia entre los objetivos que se plantean con las actividades propuestas.

Este análisis parte de la estructuración del problema de cara a los aspectos conceptuales de su diseño. Sin perder de vista que definir un problema público no es una empresa fácil. Precisamente su carácter de problema público deviene de una serie de complejidades que en casos como el de la política que aquí se analiza, tiene un trasfondo histórico que lo hacen más complejo de comprender y de tratar. Por tanto, puede ser interpretado de diversas formas por los distintos actores involucrados. Lo que puede arrojar como resultado del proceso de definición del problema que este se enfoque en los síntomas y no profundice en las causas. Respecto a ello Curcio (2007) arguye que “Los problemas públicos son aquellas necesidades insatisfechas o valores no alcanzados que afectan a un colectivo y que deben contar con una solución y una intervención factible desde el punto de vista legal, económico, administrativo y político por parte del gobierno” (p.64).

En esta misma línea, Dunn (1994) identificó 4 aspectos fundamentales de los problemas públicos, que deben ser tenidos en cuenta en el proceso del diseño de la política pública, estos son: 1) la interdependencia que tiene que ver con la capacidad que tienen los problemas públicos de una determinada área de afectar a otras. Es así como se observa que el desempleo, afecta ámbitos como el acceso a bienes y servicios. Por tanto, el autor señala que no pueden ser tratados por separados porque se entienden como un sistema. 2) la subjetividad, ya que los problemas públicos son también construcciones de tipo social y político de determinada sociedad. 3) la artificialidad que se refiere a que los problemas públicos se estructuran como tal, cuando las personas cuestionan la realidad y tienen la pretensión de modificarla y 4) que es la dinámica del problema público, debido a que pueden existir múltiples soluciones a este (Dunn, 1994).

Otro de los elementos importantes para tener en cuenta es determinar el valor final de problema público. Entendiéndolo como un problema de valor final. El cual es aquel que afectan de manera directa a las sociedades y que está enfocado en mejorar la calidad de vida de una determinada población. (Mac Ra (1985) citado por Curcio (2007))

Con respecto a la población objeto de este análisis, es importante señalar que los problemas de las comunidades negras, raizales y palenqueras se caracterizan por ser complejos y amplios. En la medida en que están asociados a múltiples factores y afectan de manera directa diversos ámbitos de la vida de estas comunidades, tales como el acceso a los servicios de salud y educación, inserción laboral, acceso a servicios públicos, entre otros que están íntimamente ligados a la calidad de vida.

En correspondencia con ello, de las múltiples opciones en términos metodológicos que propone Curcio (2007), este análisis se centrará en el modelo procedimental que permite no solo identificar las distintas variables que inciden en el problema, sino que ofrece la posibilidad de

diferenciar los síntomas de las causas. Lo que es determinante para diseñar políticas públicas con un mayor impacto sobre la población a la que va dirigida. Una política pública que parte de los síntomas como problema público, puede contribuir a mitigarlo. Sin embargo, frente a factores de persistencia existe el riesgo que la situación problemática permanezca. Ello, no implica que las políticas públicas no deban estar dirigidas a actuar sobre los síntomas. Pero si es preciso, que exista un equilibrio en las acciones dirigidas a los síntomas y las causas como una medida para la erradicación del problema.

De acuerdo con la metodología planteada por Curcio (2007) Para hacer un análisis de la coherencia interna y externa de la política pública, es necesario contrastar la política objeto del análisis con un marco de referencia o un deber ser, que lo oriente. En este caso, el deber ser es una política pública enfocada a erradicar el racismo como problema estructural. Para ello, se deben plantear una serie de acciones que sin desatender los síntomas se enfoquen en las causas. En la medida en que no es posible diseñar una política pública para población afrodescendiente en Cartagena, sin tener en cuenta en la estructuración del problema, los impactos del racismo sobre la calidad de vida de las personas racializadas.

Ahora bien, la política pública objeto de este análisis en su presentación plantea varios elementos que dejan ver la incidencia del racismo sobre las condiciones de vida de la población afrocartagenera. En primera lugar plantea que Cartagena es una ciudad con altos índices de desigualdad provocada por el racismo y la discriminación a la población afrodescendiente. En un segundo lugar afirma que en el distrito históricamente la población afro ha padecido el racismo, lo que impide la realización o goce efectivo de sus derechos. En un tercer lugar arguye que muchos de los elementos culturales de estas comunidades son rechazados por un estigma de inferioridad que ha dado lugar a procesos de exclusión social y económica. Así mismo, en un cuarto momento,

se aduce que Cartagena es una de las ciudades de Colombia, en donde se presentan mayores prejuicios y casos de discriminación contra esta población (Secretaría de Hacienda de Cartagena, 2011).

Como bien se puede observar, el racismo como desafortunado fenómeno social aparece como una variable fundamental para entender la realidad de estas comunidades en el contexto cartagenero. Sin embargo, en la definición del problema no se le da esa relevancia como el problema estructural. Puesto que se plantea que son tres los factores que ponen en riesgo a estas comunidades y son: las difíciles condiciones socio-económicas, la implementación de megaproyectos y el conflicto armado. Todo ello, había sido señalado en la misma política como consecuencias del racismo. Es decir, se abordan los síntomas más no las causas.

Una política pública enfocada a mejorar las condiciones de vida de la población Afrodescendiente de Cartagena, debe abordar al racismo como el problema estructural o en palabras de Curcio (2007) como valor definitivo. Por tanto, proponer acciones, objetivos y metas que se enfoquen en corto, mediano y largo plazo a disminuir y erradicar respectivamente el racismo. Eminentemente, ello implica atender también los síntomas, desde los distintos ámbitos educativos, salud, inserción laboral, como variables que coadyuven al propósito final de la política pública.

2.3. 1 Coherencia Externa

Se presupone que toda política pública parte de un problema público bien definido, a partir de cual se proponen una serie de acciones encaminadas a dar respuestas a dicho problema. En este sentido, el análisis de la coherencia interna indaga si la intervención del Estado es coherente con el problema que se pretende resolver. En consonancia con ello, los instrumentos dispuestos en la política deben responder de manera causal a las acciones propuestas. De allí la importancia que la

definición del problema sea adecuada de lo contrario la intervención estatal partiría sobre la base de falsos supuestos.

Para evaluar la coherencia externa y revisar si se incurre en un error tipo III debemos constatar, por una parte, que los objetivos generales y específicos planteados en la política estén asociados y pretendan dar solución al problema definido como valor específico final. Por otra parte, que las actividades de la política estén dirigidas a actuar sobre las causas y síntomas identificados previamente en la estructuración del problema público. Si los objetivos y actividades que se plantean en la política o programa sometido a evaluación no coinciden con el valor específico final, con los múltiples factores asociados, con las causas y con los síntomas identificados en la estructuración del problema y recogidos en el “deber ser (Curcio, 2007, p.70)

Frente a políticas públicas que en lugar de beneficiar a su población objetivo los afecta, cuando no se logran alcanzar los objetivos propuesto o no se proponen instrumentos de seguimiento y medición, se puede argüir que se enfrentan dificultades de coherencia externa en lo que tiene que ver con el diseño del instrumento de política.

El relación al análisis de la coherencia externa del acuerdo 012 de 2012 que adopta la política pública con enfoque diferencial “Inclusión efectiva para la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera en el Distrito de Cartagena de Indias- Cartagena Ciudad de oportunidades inclusivas” es necesario acotar que el documento del acuerdo 012 de 2012 no recoge los elementos de contexto, jurídicos, de diagnóstico, programas y datos cualitativos y cuantitativos de la población objeto que presenta el documento técnico de política. Por tanto, el instrumento de acuerdo que adopta la política, no puede ser analizado en ausencia de este último, el cual contiene todos los elementos que orientan el derrotero de la política pública con enfoque diferencial.

En términos generales en materia de coherencia externa el documento técnico de la política recoge aspectos de contexto de suma relevancia que identifican el problema público que se pretende resolver. La descripción del problema proporciona datos en lo que tiene que ver con demografía y segregación espacial. Sin embargo, cuando se trata de aportar información e indicadores relacionado con necesidades básicas insatisfechas de esta población, los datos se aportan desde un relato cualitativo. Realidad esta que responde en parte a la carencia de una adecuación institucional que capte estadísticamente fenómenos sociales asociados con esta población.

En la identificación del problema, el documento de política plantea que las principales problemáticas que afectan a la población afrodescendiente del distrito son las difíciles condiciones socio-económicas, la implementación de megaproyectos y el conflicto armado. Dejando de lado condiciones estructurales e históricas que permiten explicar y comprender la realidad de estas comunidades. Puesto que devienen del trato colonial que se instaló en el imaginario colectivo de sociedad cartagenera y que están relacionados directamente con el racismo y sus consecuencias sobre las comunidades y persona racializadas.

En consonancia con ello y de acuerdo con el análisis de la coherencia externa, se debe revisar si los objetivos generales y específicos guardan estrecha relación con el problema que da origen a la política. Así las cosas, el objetivo general de la política es:

Garantizar el desarrollo territorial, educativo, cultural, económico, político, social, ambiental de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras sobre la base de garantizar a las comunidades negras el respeto, inclusión y cumplimiento de los derechos y su participación con miras a mejorar sus condiciones de vida mediante la implementación de acciones afirmativas con perspectiva de género y generacional (Acuerdo 012, 2012).

El objetivo general no da cuenta de las condiciones estructurales que hacen más vulnerables a las comunidades afrodescendientes frente a fenómenos como el racismo, la pobreza, la implementación de megaproyectos en sus territorios y las afectaciones de conflicto armado. El propósito se centra en atacar los síntomas o consecuencias de un problema mayor y no en ir a la raíz del mismo, que es el racismo en todas sus dimensiones. En este caso de acuerdo con Dunn (1994) se puede estar frente a un error tipo III, en la medida en que el objetivo se centra en el problema incorrecto.

En este sentido, el análisis de la coherencia externa permite observar otro elemento, que tiene que ver con la suboptimización del problema. En este punto, es necesario abordar un elemento bastante complejo, como lo es el racismo y específicamente el racismo institucional que contribuye en gran medida a la ampliación de la brecha de desigualdad.

Llamamos racismo institucional a las prácticas institucionales que llevan a la reproducción de las desventajas de la población no-blanca. Muchas veces, lo que inhibe el acceso a los servicios y recursos que las instituciones ofrecen puede resultar de que las exigencias de la atención al público no puedan ser bien comprendidas o satisfechas: formularios complejos, un vocabulario institucional poco familiar y el trato ríspido y poco sensible de los empleados dificultan la aproximación. (Segato, 2006, p. 7).

El racismo ha sido uno de los flagelos que ha frenado el desarrollo de quienes lo padecen. Imponiendo barreras en el ascenso social de las personas racializadas. En este sentido, una política pública con enfoque diferencial para las comunidades negras afrocolombianas, raizales y palenqueras en el Distrito de Cartagena, no puede desconocer el racismo como problema estructural.

El acuerdo 012 de 2012, recoge en su artículo 3° los 8 principios que rigen la política pública que son: Interculturalidad, racionalidad histórica, reparación y compensación, Reafirmación del Ser, Derecho al Territorio, autonomía, Organización y Participación y Desarrollo sustentable y Etnodesarrollo. Como bien se puede apreciar no hay un principio de No racismo, que atienda a la eliminación y reducción de este flagelo como eje transversal, en la estructura del documento.

Efectivamente, abordar el racismo como problema estructural en el marco de una política pública es todo un reto. Sobre todo porque el racismo como problemática social comporta toda una serie de complejidades. En términos de que lo que plantean Rittel y Webber (1973) este puede configurarse en un problema retorcido. En el sentido, en el que no es de fácil solución y que puede estar ligado a múltiples causalidades. Abordar el racismo como un problema retorcido en el marco del Acuerdo 012 de 2012, puede resultar útil de cara a un futuro proceso de evaluación que permita comprender, porque algunas políticas públicas con enfoques convencionales no dan respuesta a problemas sociales complejos.

En las literaturas de la gobernanza, cuando un problema se vuelve más complejo y, en consecuencia, menos tratable, recibe el nombre de «problema retorcido» (Wicked Policy Problem). Los problemas retorcidos son multi-causales y multifactoriales; persisten en el tiempo, pues no tienden a desaparecer espontáneamente; su solución parece tener requisitos mutuamente contradictorios y, en consecuencia, son difíciles de definir como problemas de política pública (Paquet, 2013).

Los problemas retorcidos son problemas complejos en los que uno o varios de los sectores involucrados no asumen su responsabilidad en él. Como es el caso del racismo que desde la institucionalidad y los sectores de poder se niega su existencia y por ende sus impactos en las

condiciones de vida de las personas racializadas. El racismo, termina siendo subjetivado y concebido como una construcción social sujeta a interpretaciones de un determinado sector de la sociedad.

En este sentido, no pensarse el racismo en el marco del Acuerdo 012 de 2012 como el problema estructural de donde devienen toda una serie de problemáticas, no menos graves es incurrir en una suboptimización del problema y en un error tipo III. La política pública no está dirigida a resolver el problema estructural, con lo cual la intervención estatal, tampoco va en ese sentido, aun cuando en el diagnóstico e identificación del problema se deja ver que es el racismo el problema central. Ello no quiere decir, que no se aborde el racismo al interior de la política. No obstante, en dicho abordaje no se lo presenta como el factor determinante en la estructuración del problema. Lo cual puede ser considerado como un fallo de diseño en materia de coherencia externa.

2.3.2 Coherencia Interna

El análisis de la coherencia interna, pasa por la revisión de los objetivos generales y específicos en relación con las metas de la política y todas las acciones que se desprenden de la misma (Curcio, 2007). Para llevarlo a cabo, es necesario analizar la política pública por segmentos. Es decir, revisar en primera instancia el planteamiento del problema como base de toda la política y sobre la base de ello, analizar si existe correspondencia entre las partes que la conforman. Las metas deben contribuir al cumplimiento de los objetivos de la política.

“Es importante realizar este tipo de evaluación desde los objetivos hasta las actividades debido a que en ocasiones observamos que puede existir un buen planteamiento de los objetivos generales, en el cual se evidencia que están orientados efectivamente a la solución de un problema final, pero al revisar los objetivos específicos, las metas, y particularmente las actividades y

estrategias que se supone garantizarán el cumplimiento de esos objetivos generales, nos encontramos con que no tienen relación con el planteamiento inicial del objetivo general ni con el problema final” (Curcio, 2007, p.70)

De acuerdo con este planteamiento, se hace necesario entonces revisar en términos de coherencia los objetivos específicos en relación con las metas y acciones que buscan contribuir a la resolución del problema público. Las metas y acciones han de configurarse en las estrategias a partir de las cuales se materialice el fin último de la política. A continuación se establece un paralelo entre los objetivos y las metas:

Tabla 3: Metas y acciones de Política Pública para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Distrito de Cartagena

OBJETIVOS ESPECIFICOS	ACCIONES
Transversalizar e incorporar en cada una de las entidades e instituciones que componen la Alcaldía, programas, proyectos, planes de acción y mediciones el enfoque diferencial étnico que permitan cumplir las metas específicas para la población Negra, Afro colombiana, Raizal y Palenquera residentes en la cabecera distrital, zona rural e insular y visibilizar los resultados para esta población.	Destinación de partidas anuales direccionadas a transversalizar la política pública en los diversos programas de la administración distrital.
Contribuir al goce efectivo de los derechos de la población Negra, Afrocolombiana, Palenquera y raizal residentes en la cabecera distrital, zona rural e insular; en cuanto a sus derechos al territorio, a la educación, la cultura, la salud, al empleo, a la participación política y comunitaria, y a una vida libre de discriminación	Garantizar el reconocimiento de los territorios ancestrales de las comunidades negras
	Actualizar los planes de ordenamiento territorial, respetando las condiciones de diversidad étnica
	Fortalecer la cátedra de estudios afrocolombianos
	Fomentar la adopción de un sistema preferencial de ingreso de los estudiantes de la población afrodescendiente a los distintos programas de las universidades públicas y privadas
	Fortalecer la semana de la afrocolombianidad y la kandanga afrocaribeña
	Creación de mecanismos especiales financieros que permitan la creación y fortalecimiento de formas productivas para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales
Se promoverá la firma de convenios con el sector industrial para la inclusión laboral	

	Promover programas especiales para el acceso a salud.
	Diseño de programas de planes de vivienda que incluyan mejoramiento y construcción de nuevas viviendas.
	Proscripción de actos de discriminación y realización de campañas educativas para erradicarlas.

Nota: Elaboración propia. Acuerdo 012 de 2012.

Los objetivos específicos corresponden al carácter intersectorial de la política. Puesto que no se centran solo en una dimensión de las condiciones de vida de estas comunidades, sino que aborda sus circunstancias de pobreza desde un enfoque multidimensional. Los objetivos responden a las necesidades descritas en la política en materia de protección del territorio, acceso al campo laboral, educación, servicios de salud, afectaciones a razón del conflicto armado, impacto de los megaproyectos, entre otros aspectos que inciden en las condiciones de vida de la población afrodescendiente en el Distrito de Cartagena.

Los objetivos ponen de manifiesto un aspecto nodal en los debates sobre multiculturalismo y reparación histórica y es precisamente la necesidad de que las instituciones tomadoras de decisión se apropien en términos de hacer y disponer recursos para cumplir con las disposiciones normativas en materia de enfoque diferencial. En la medida en que se den verdaderas adecuaciones institucionales de cara a diseñar e implementar planes, proyectos y programas se contribuirá a mitigar las problemáticas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Sin embargo, las acciones que se proponen, se quedan en el ámbito de generalidades y abordando los síntomas y no las causas. En primer lugar, en lo que tiene que con las acciones encaminadas a la protección del territorio, empíricamente se puede evidenciar que la política pública no se ha configurado en un instrumento que permita a las comunidades defenderlo. Un caso que lo ilustra de manera clara es el del corregimiento de la Boquilla. Comunidad negra que

pertenece a la zona rural de la ciudad de Cartagena. Que constituida en Consejo Comunitario, recibió en el año 2012 de manos del entonces presidente de los Estados Unidos Barak Obama su título colectivo.

Ahora bien, teniendo en cuenta los proyectos que actualmente se desarrollan en el Distrito de Cartagena, podemos destacar el corredor turístico y urbanístico que se viene implementando para la zona norte del Distrito, y que está produciendo el desplazamiento de las comunidades de La Boquilla, Punta Canoa, Arroyo de Piedra, Tierra Baja, Puerto Rey, Manzanillo del Mar, Pontezuela, Arroyo de las Canoas, Arroyo Grande y Zapatero. (Secretaría de hacienda, 2011, p.21)

De acuerdo con el Decreto 1745 de 1995:

Una comunidad negra podrá constituirse en Consejo Comunitario, que como persona jurídica ejerce la máxima autoridad de administración interna dentro de las Tierras de las Comunidades Negras, de acuerdo con los mandatos constitucionales y legales que lo rigen y los demás que le asigne el sistema de derecho propio de cada comunidad (Decreto 1745, artículo 3°).

En consonancia con la normativa vigente, la comunidad negra de la Boquilla cumplió y surtió todos los requisitos ante el Instituto Agustín Codazzi, para obtener el título colectivo. No obstante, en el año 2020 el Tribunal Administrativo de Bolívar revocó el título de la Boquilla, aduciendo que este no era un área rural. Ya que el plan de ordenamiento territorial de 2001 (que no estaba vigente) así lo señalaba. Esta disposición del Tribunal y del POT desconoció una ocupación territorial de más de 300 años y el reconocimiento de comunidad negra. Que como bien lo señala el Decreto 1745, en el marco de su relación campo poblado pueden constituirse en Consejo Comunitario y por ende titular colectivamente los territorios que ancestralmente han venido ocupando.

Por otro lado, en materia de acceso a educación, se propone la creación de unos cupos especiales para el ingreso de los estudiantes de la población afro a las universidades públicas y privadas del Distrito. La pregunta es ¿pueden estos cupos especiales cubrir el porcentaje de los estudiantes afro que no logran ingresar a la educación superior? ¿Esto resuelve la problemática situación de desventaja de esta población? Los bajos niveles de instrucción de esta población, son un problema estructural que está ligado a otros factores como el desempleo, la deserción escolar, falta de incentivos, una carente oferta laboral, el nivel educativo de los padres, el racismo y la discriminación, entre otros aspectos que impactan de manera negativas las posibilidades de acceder a educación técnica y profesional.

Proponer estas acciones, que solo apunta a los síntomas, contribuye sin lugar a dudar a mitigar el problema, más no a erradicarlo en un largo plazo. A la vez que desconoce los múltiples factores que afectan el problema definido como fin último, desde su carácter de interdependencia en la medida en que este tiene la capacidad de impactar y ser impactados por otras áreas de la vida de las personas y comunidades.

En lo respecta a la transversalización de la política pública en las distintas instituciones de la administración distrital, las acciones no se deben enfocar solo en la destinación de recursos. Lo cual evidentemente es necesario pero no suficiente. Puesto que se requiere de personal capacitado y verdaderas adecuaciones institucionales que permitan la implementación eficaz de la política pública.

Así las cosas, el análisis de la coherencia externa a la luz de lo planteado por Dunn (1994) permiten llegar a la conclusión de que existe en parte relación de causalidad entre los objetivos específicos y las acciones propuestas en el marco de la política pública objeto de este análisis. Sin embargo, el accionar se queda en la esfera de los síntomas. Ello sin perder de vista que de acuerdo

con el análisis en la estructuración del problema público existen fallos en materia de identificar los síntomas y causas del problema.

2.4 Consideraciones

La población afrodescendiente de Cartagena presenta los mayores índices de desigualdad en relación al resto de la población. Ello se puede evidenciar en un aspecto como la segregación espacial. Ya que las personas que se auto reconocen como pertenecientes a esta población ocupan los barrios más marginales del distrito. Lo que pone de manifiesto una dimensión étnica de la pobreza en Cartagena. Barrios en los que evidentemente la estructura de oportunidad es más carente, poniendo de relieve la poca posibilidad de acceder a bienes y servicios como una vivienda digna, agua potable o alcantarillado. Presentando así los más altos índices de necesidades básicas insatisfechas.

Estas condiciones han llevado a que la población afrodescendientes a partir de un marco normativo que ampara sus derechos, agencien procesos de exigibilidad de derechos. No solo en materia de acciones afirmativas que reconozcan los aportes de esta población a la construcción de nación, sino en el diseño e implementación de programas que procuren mejorar sus condiciones de vida. Este proceso de exigibilidad de derechos aunado a unas dinámicas políticas coyunturales se convirtió en una ventana de oportunidad que permitió la promulgación de la política pública.

Las condiciones de precariedad en las que viven las comunidades afrodescendientes en Cartagena no son nuevas; son históricas. No obstante, no habían confluído los factores para que se convirtiera en un problema público, porque no se contaba con un poder político con voluntad para reconocerlo y apropiarlo de cara a buscar soluciones.

Es por ello, que el análisis de esta política se centra no solo en la revisión de los avances en materia de implementación, sino en observar si la política en sí, como instrumento de gestión responde a un problema estructural que afecta a las comunidades afro del Distrito de Cartagena.

Capítulo III.

Los Actores en la Política Pública para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras en Cartagena

Si bien es cierto que la Política Pública para comunidades afrodescendientes del Distrito de Cartagena, es posible gracias a la voluntad política de la administración Distrital de ese entonces, no se puede obviar el importante papel que jugaron también las organizaciones de base comunitaria del Distrito. La conjugación de ambas voluntades en el marco de un relacionamiento que vinculaba a la institucionalidad con los actores comunitarios, es el que dio lugar a la materialización de la política, como un logro en materia de reconocimiento de los procesos de exigibilidad de derechos de esta población.

Con el propósito de identificar el rol que jugaron los actores en el proceso de política, se llevó a cabo una la indagación con fuentes primarias. Específicamente con actores involucrados en las fases de diseño e implementación de la Política pública. Así mismo, se realizó la revisión de fuentes documentales a fin de contrastar los hallazgos.

Se realizaron 11 entrevistas: 8 a actores comunitarios y 3 a funcionarios y exfuncionarios del Distrito de Cartagena. A dichas entrevistas se les aplicó un análisis de contenido que permitió identificar aspectos comunes y relevantes en torno a la fase de diseño e implementación de esta política.

Los hallazgos de las entrevistas y de la revisión documental aportaron insumos importantes para el desarrollo y estructuración de este capítulo, así como para el análisis que en materia de avances ha tenido esta política pública. Las entrevistas no solo aportaron información del contexto

y del proceso de la política, sino del papel y nivel de relacionamiento de los actores, poniendo de relieve los asuntos cruciales sobre los cuales convergen.

Con el objetivo de abordar aspectos relacionados con la fase de diseño e implementación de la policía pública, en el presente capítulo en primer lugar se abordarán los avances en la implementación de la política pública. Partiendo del análisis de las entrevistas y la revisión documental. En segundo lugar, se identificarán los actores involucrados y su papel en el proceso de la política pública y en tercer lugar, se revisarán las condiciones en las que viven las comunidades afrodescendientes del Distrito de Cartagena a 10 años de la adopción del Acuerdo 012 de 2012.

3. 1 Avances en la Implementación de la Política Pública

La Política Pública para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras surge con el objetivo de mejorar la realidad de esta población. En consecuencia los avances en su implementación deben evidenciar impactos positivos en su calidad de vida. Para revisar este supuesto, se hizo necesario indagar por los avances en esta materia. Para ello, en primera instancia se tomó información de los planes de desarrollo Distrital como principales instrumentos de política y como se mencionó con anterioridad, se realizaron entrevistas a actores claves.

Es menester señalar, que como producto de la indagación se pudo constatar que los planes de desarrollo del Distrito de Cartagena no dan cuenta de estadísticas sobre la calidad de vida de la población afrodescendiente. Por tanto, además de ello, fue necesario recurrir a datos proporcionados por el DANE y Cartagena como Vamos, esta última no cuenta con datos diferenciados, pero si muestra un balance general de la población cartagenera, que permite argüir cuales son las condiciones en las que viven las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el Distrito.

En este sentido, al hacer una revisión de los planes de desarrollo del Distrito desde el año 2012 en el que el Distrito acoge la política al 2021, que es el periodo que cubre esta consultoría, se pueden observar diversos panoramas. Los cuales dan cuenta del nivel de institucionalización de la política pública y la trazabilidad de la misma en los programas y estrategias que estructuran los planes de desarrollo de cada uno de los gobiernos de turnos.

En la siguiente tabla se evidencian las acciones, planes, proyectos y programas dirigidos a la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera del Distrito de Cartagena, incluidos en los planes distritales de desarrollo en consonancia con los ejes de la política pública.

Tabla 4: Acciones de Política Pública con enfoque diferencial afro, contempladas en el marco de los planes de desarrollo del Distrito de Cartagena 2012-2021

Año	Nombre del Plan de Acción	Alcaldes	Acciones y estrategias planes de acción	Ejes de acción del plan de acción	Ejes de acción de la Política NARP
2012 - 2015	Campo para todos	1.Campo Elías Terán Dix	Impulsar y estimular procesos y actividades culturales en un marco de reconocimiento y respeto por la diversidad y variedad cultural	Cultura	Cultura
		2.Felipe Merlano y Óscar Brieva (e)	Garantizar la inclusión democrática, productiva y social de la población afrocolombiana	Participación	Participación
		3.Mac Master y Carlos Otero Gerts (designados)	proyectos productivos de gran impacto para hogares afrodescendientes	Superación de la pobreza	Objetivo de la Política
2016 - 2019	Primero la Gente	4.Dionisio Vélez Trujillo			
		1.Manuel Vicente Duque Vásquez	Implementación de programas y políticas públicas que permitan la inclusión social, de igual manera la promoción de políticas con enfoque diferencial y acciones afirmativas que hagan efectiva la participación afro en todas las esferas políticas y socio-económicas de la ciudad.	Programa Diversidad Étnica	Participación
		2.Sergio Londoño Zurek (e)	Incorporación de la etno educación al mayor número de instituciones	Educación	Educación

		3. Antnio Quinto Guerra 4. Yolanda Wong 5. Pereira Caballero	educativas respetando sus características lingüísticas y culturales Promover la participación, utilizando como principal estrategia la articulación interinstitucional que promuevan la gama de oferta para la inclusión de grupos más desprotegidos que viven en extrema pobreza, orientado a eliminar la exclusión social y situaciones intolerable de violencia, maltrato, discriminación, desprotección y abusos	Programa Diversidad Étnica	Participación
2020 - 2023	Salvemos Juntos a Cartagena	William Dau Chamat	Articular con las entidades competentes, la vinculación de la población en pobreza extrema, víctimas, migrantes, población indígena, afrodescendientes en especial a los niños, niñas, jóvenes adolescentes, del distrito de Cartagena de Indias, al Sistema General de Seguridad Social en Salud SGSS	Superación de la pobreza	Objetivo de la política
			Educación para la superación de la pobreza extrema y la desigualdad Articular las oportunidades de formación y de acompañamiento a personas en condición de pobreza extrema afro e indígena, que les facilite adquirir educación formal, competencias ciudadanas y laborales	Educación	Educación
			El Departamento Administrativo Distrital de Salud-DADIS seguirá implementando acciones que alcancen a dar respuesta a las necesidades en salud de los grupos poblacionales vulnerables del Distrito de Cartagena	Salud	Salud
			Generar opciones de inclusión productiva de las comunidades étnicas afros e indígenas que habitan el territorio zona insular e islas del Distrito de Cartagena, con el fin de fortalecer su capacidad para la generación de ingresos y la seguridad alimentaria ajustado al modelo de desarrollo Sostenible para el Área Marina Protegida y con la Vocación la ciudad.	Inclusión productiva	Objetivo de la Política

Nota: elaboración propia: Planes de desarrollo del Distrito de Cartagena (2012-2015) (2016-2019) (2020-2023), Acuerdo 012 de 2012.

Si bien es cierto que este ejercicio no constituye una evaluación de impacto de la política pública, puesto que no es el objetivo de esta consultoría, la tabla permite tener un acercamiento al proceso de institucionalización de la misma. Lo que es de suma importancia porque permite entender la voluntad política de los mandatarios de turnos y su comprensión de la realidad del Distrito, en relación con la población afrodescendiente.

En primer lugar, el Plan de Desarrollo 2012-2015 como acción afirmativa para la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, incorporó en su agenda la adopción de una política pública dirigida a estas comunidades en articulación con sus organizaciones de base. Reconociendo el proceso que se había gestado en el gobierno anterior. En este mismo sentido, traza estrategias encaminadas al fortalecimiento cultural como parte fundamental de la identidad colectiva de estas comunidades. Plantea también la necesidad de la inclusión y participación democrática como ejes fundamentales en estas poblaciones históricamente excluidas. Sin dejar de lado el desarrollo económico a través de proyectos productivos encaminados a la superación de la pobreza.

En segundo lugar, el Plan de Desarrollo 2015-2019 “Primero la Gente” recoge también la necesidad de implementar acciones integrales que desde el marco de la Política Pública redunden en el mejoramiento de la condiciones de vida de la población. Dentro de sus líneas estratégicas se plantean acciones tendientes a disminuir las brechas entre las comunidades afrodescendientes y el resto de la población del Distrito. Programas y acciones que apuntan a minimizar “las barreras estructurales que impiden el desarrollo de esta población Afrodescendientes e Indígenas” (Plan de Desarrollo 2015-2019).

En tercer lugar, el Plan de Desarrollo 2020-2023 “Salvemos Juntos a Cartagena” plantea de forma más explícita, estructural y en mayor consonancia con la Política Pública (aunque no la

menciona) las estrategias para la superación de la pobreza de esta población. Propiciando desde el instrumento articulaciones con las distintas dependencias del órgano distrital, para generar acciones en sinergia en pro del mejoramiento de la calidad de vida de la población afro. Ello en completa consonancia con el espíritu de la Política Pública. Este Plan propone 10 programas para la superación de la pobreza de la población afrodescendiente del Distrito de Cartagena, lo que recoge en suma el objetivo general de la política misma.

Identificación, salud, educación, habitabilidad, ingreso y trabajo, bancarización y ahorro, dinámica familiar, nutrición y seguridad alimentaria, acceso a la justicia y fortalecimiento institucional) en articulación con las líneas estratégicas de los Pilares: Cartagena incluyente (líneas estratégicas Cultura de la Formación y Salud para Todos), Cartagena Contingente (línea estratégica Cartagena Facilita el emprendimiento) y Cartagena Resiliente (línea estratégica Vivienda y Servicios Públicos para todos). Este acompañamiento a los hogares se abordará basados en los enfoques: diferencial, étnico (atención a población de afrodescendientes, negros, raizales, palenqueros, indígenas), enfoque por curso de vida: dado a mujeres, NNAJ (Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes), LBGTYQ+ y población migrante. (Plan de Desarrollo 2010-2023, p. 114)

Dichos programas están dirigidos a satisfacer las necesidades básicas insatisfechas de la población objeto. Es decir, a dar respuesta al problema público que dio lugar a la Política. No obstante, es necesario precisar que un problema público que deviene de barreras estructurales y una herencia colonial racista, no encontrará en su totalidad respuesta en tres (3) planes de desarrollo. Sin embargo, al ser estos los principales instrumento de política, las comunidades esperan que sus necesidades puedan ser recogidas en ellos y que desde los procesos administrativos y de gobernanza se materialicen las acciones contempladas allí.

Si bien es cierto que los planes de desarrollo analizados no ofrecen datos estadísticos que dé cuenta de las condiciones de vida de estas comunidades, si ofrecen información cualitativa que

evidencia la precariedad en la que viven la mayoría de las personas que en el Distrito de Cartagena se auto reconocen como afrodescendientes. Evidenciando unos factores de persistencia que frenan el desarrollo de estas comunidades en sus contextos rurales y urbano y las posibilidades de acceder a bienes y servicios de calidad.

Ni las entrevistas, ni la revisión documental arrojaron avances importantes en materia de implementación de la política pública en los periodos de gobierno del 2012 al 2019. Es decir, en 7 años no se adelantaron acciones proclives a avanzar en la implementación de la política. Cabe señalar que el periodo en mención estuvo marcado por una fuerte y estructural crisis política y administrativa en el Distrito de Cartagena. Lo que sin lugar a dudar repercutió de forma negativa en la implementación de la política pública. Ello se puede argüir, ya que al revisar los planes de desarrollo, sobre todo el del periodo 2012-2015, en el cual se adoptó la política pública, se vislumbraba una suerte de voluntad política, proclive a la garantía de los derechos de esta población. Sin embargo la inestabilidad administrativa, se puede concebir como uno de los factores que no dio lugar a la consolidación de los procesos.

En materia de avances en la implementación de la política se puede señalar que es en el gobierno actual (2019-2023) es donde se evidencian mayores avances. Ello no solo se observa en la comparación de los planes de desarrollo, sino en la percepción de los entrevistados. La contratación de la información, evidencia que en este periodo de gobiernos se han adelantado diversas acciones afirmativas, tales como: las becas inclusivas que oferta la Secretaría de Educación Distrital, que tienen un enfoque diferencial y que buscan generar las condiciones para que más jóvenes de los grupos étnicos, quienes viven en su mayoría en condiciones de pobreza, puedan acceder a la formación en pregrado. Otras de las acciones tienen que ver con los procesos

de formación para el trabajo, de cara a dejar capacidades instaladas en los jóvenes afrocolombianos (as) que oferta el sector educación.

En este mismo sentido, la cartera de educación ha materializado otras acciones de cara a ofrecer una educación diferenciada, pertinente y de calidad para la población afrodescendiente del distrito. En este contexto y en concertación con la comunidad educativa se ha dado a la tarea de renombrar instituciones educativas, colocándoles el nombre de líderes afro y ha realizado la resignificación de los proyectos educativos institucionales de los planteles etnoeducativos oficiales. Ello con el objeto de reivindicar los referentes del pueblo afrodescendiente en el Distrito de Cartagena y fortalecer los procesos de atención diferencial en el ámbito de la educación.

En materia de viviendas, desde el Plan de Emergencia Social Pedro Romero (PES), se han otorgado viviendas a familias que no contaban con este bien o que vivían en zonas de alto riesgo de desastre natural. Lo que puede tener un impacto significativo en la calidad de vida de las familias beneficiadas.

En este mismo orden, la información analizada muestra que la realización anual de la Kandanga Afrocaribeña, como reafirmación y visibilización de los aportes de los Afro al Distrito, es otras de las acciones que desde el marco de la política se han concretado de manera sistemática. Los entrevistados tienen la percepción que la implementación de la política pública se ha limitado solo a la realización de la Kandanga Afrocaribeña. La cual es un espacio de conmemoración de la herencia africana, en el que confluyen académicos, gestores culturales, artistas y demás personas y colectivos de la población afrodescendiente del distrito. Es un espacio de suma importancia para la visibilización de esta comunidad. Sin embargo, advierten que la implementación de la Política pública no debe restringirse solo ello. Aquí es importante señalar, que la Kandanga cuenta con un

equipo de impulso que año tras año, organiza, gestiona y la lleva a cabo. Lo que no sucede con los otros elementos y acuerdos consignados en la política.

Vistos de esta manera se podría decir que hay grandes avances en materia de implementación de la política pública. Sin embargo, en aspectos fundamentales para el desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida, tales como la inclusión laboral, participación, salud, derechos humanos, desplazamiento y reparación, no se han realizado avances significativos. Los datos aportados por los entrevistados y contrastados con la revisión de los planes de desarrollo, no evidencian que la política pública haya aportado de manera significativa al mejoramiento de las condiciones de vida de la población afrodescendiente del Distrito de Cartagena.

Es menester señalar aquí que existe una preocupación generalizada de los entrevistados en relación a los avances de la política pública. La mayoría de ellos, advierte que está se quedado en los anaqueles de la Alcaldía “No, no está política pública eh reposa digámoslo así en los anaqueles de la Alcaldía Distrital. El Nivel de implementación es muy precario no se ha avanzado sustantivamente en la implementación” (Entrevista Rubén Hernández) Señalando además que en términos generales, los gobiernos de turno no han expresado la voluntad política para cumplir con los compromisos allí pactado. A pesar de los avances que se evidencian en el último gobierno, los entrevistados coinciden que las distintas administraciones distritales le han dado la espalda a la política. La desconocen en su totalidad. Parece ser que la política fue un compromiso de un gobierno y no del Distrito.

Por otro lado, advierten que los funcionarios responsables de la implementación de la política y de su inclusión en los planes estratégicos y misionales de las entidades adscritas a la Alcaldía Distrital, desconocen la política. Con lo cual afirman que hubo una evidente ruptura, en

lo que concierne a la concepción de esta política pública, como una herramienta para el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades a las cuales va dirigida.

Los entrevistados coinciden en que ni desde lo comunitario, ni desde lo institucional se han generado procesos posteriores de apropiación social e institucional de la política. Es decir, las personas afro que no pertenecen a ninguna de las expresiones organizativas del distrito, desconocen la política. El mismo caso se presenta para los funcionarios del sector distrital, que aparentan un completo desconocimiento de la política pública.

En consonancia con los pocos avances que se pueden evidenciar a la luz de los planes de desarrollo distrital y del análisis de las entrevistas, se identificaron dos aspectos principales que han frenado la implementación de la política pública en el Distrito de Cartagena. En primer lugar, se arguye que existe una insuficiente capacidad institucional, ligada a una carencia de voluntad política y en segundo lugar, se evidencia una pérdida de agencia de los actores comunitarios.

En relación al primer aspecto, los entrevistados coinciden que la insuficiente capacidad institucional y carencia de voluntad política, ha tenido varias manifestaciones en los tres (3) periodos de gobiernos. La primera de ellas fue la crisis de gobernabilidad en la que estuvo sumido el distrito por cerca de 8 años. Entre 2012 y 2019 pasaron por la administración distrital más de 10 alcaldes. Lo que derivó en una eminente inestabilidad administrativa y por ende generó una fractura en todos los procesos que dependen del ejercicio administrativo y de gobernabilidad.

La segunda manifestación de incapacidad institucional que identifican los entrevistados está relacionada con la carencia de directrices institucionales en torno a la implementación de la política. Por tanto, no se disponen, ni apropian recursos ni estrategias de cara a dar cumplimiento

a la misma. Esto se evidencia incluso en la revisión de los planes de desarrollo. En donde se muestran pocas acciones, proyectos y programas que respondan al espíritu de la política pública.

La tercera manifestación identificada, tiene que ver con un desconocimiento de la política pública por parte de los funcionarios y contratistas del Distrito, uno de los entrevistados señaló que “ya que en la fase de diseño de la política pública, en el año 2008 se adelantó un proceso de capacitación a los funcionarios del distrito. No obstante, ante la crisis de gobernabilidad que se vivió, también se dio un vaivén de los funcionarios y por tanto ese esfuerzo se perdió”. Esto, junto a la carencia de directrices desde el gobierno distrital, sin lugar a dudas ha producido una suerte de funcionarios de distintos niveles que no han adquirido ningún tipo de compromiso para con una política pública que desconocen.

El segundo aspecto que a juicio de los entrevistados ha dificultado la implementación de la política, tiene que ver con la pérdida de agencia de los actores comunitarios. Si bien, la política pública solo fue posible en la medida en que las organizaciones de base comunitaria agenciaron procesos de exigibilidad de derechos, denuncia de las condiciones de vida de esta población y reclamaron una participación activa en el proceso de diseño de la política pública, no ha pasado lo mismo en la fase de implementación. Tal vez a razón de la desintegración del Cabildo de Integración Social- Gavilaneó (actor fundamental en la fase de diseño de la política pública) o de la pérdida de la ventana de oportunidad. Lo cierto, es que estos actores no han activado dispositivos de control, evaluación, ni exigencias de cumplimiento de lo pactado en el acuerdo 012 de 2012. Se percibe una especie de silencio cómplice que ha dejado el avance de la política pública a merced de la voluntad política de los gobiernos de turno.

Sin embargo, a pesar del aparente incumplimiento de los compromisos adquiridos por el Distrito de Cartagena en relación al mejoramiento de la calidad de vida de su población

afrodescendiente, los entrevistados coinciden en que lo positivo del balance, es el reconocimiento de la diversidad. Aunque ello no ha dado lugar a la materialización de los derechos y acuerdos contemplados en la política pública.

El Distrito reconoció que en la ciudad de Cartagena existe una población afrodescendiente, cuyas necesidades demandaban ser incluidas en la agenda pública. Ese reconocimiento obedece según los entrevistados a la voluntad política de una administración que se configuró en una ventana de oportunidad para alcanzar el logro del movimiento social afrocartagenero de tener una política pública. Ello, sin perder de vista que como producto de la crisis de gobernabilidad y otros factores asociados al racismo institucional, la invisibilidad estadística y la discriminación racial, la comunidad afrodescendiente avizora una intencionalidad institucional de la administración de invisibilizar la política pública.

3.2 El Papel de los Actores

Amparados en la legislación que protege los derechos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, las organizaciones de bases se han configurado en actores claves para lograr avances en materia de acciones afirmativas para este colectivo. Tal es el caso del acuerdo 012 de 2012 en el que organizaciones de base como el Cabildo Afrocaribeño de Integración Social – Gavilaneo, espacio organizativo donde confluyen 12 organizaciones de comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras, participó de forma activa en la fase de diseño de la Política Pública para comunidades afrodescendientes en el Distrito de Cartagena. En 2008 en el marco de los espacios de reflexión y construcción en torno al Plan de desarrollo 2008-2011 esta plataforma elaboró el primer documento borrador de política. El cual recogió elementos de análisis para el diagnóstico y las posibles acciones a desarrollar de cara al cumplimiento de los objetivos que se avizoraban en el marco de la política.

Es de anotar que en la fase de diseño de la política participaron dos actores fundamentales. Por un lado la institucionalidad, representada en la Alcandía Distrital de Cartagena y específicamente en la Secretaría del Interior y por otro lado, las organizaciones de base comunitaria. Estas últimas de suma importancia, porque fueron quienes llevaron a cabo procesos de exigibilidad de derechos para la concreción de la política pública. Dentro de las organizaciones de base, cabe destacar el Cabildo de Integración Social Gavilaneo, la Corporación para el Desarrollo de las Comunidades Afrocaribeñas Jorge Artel y los Consejos Comunitarios de la zona rural del Distrito.

El Cabildo Afrocaribeño de Integración Social – Gavilaneo, es una plataforma de segundo nivel que agremia a 12 organizaciones de comunidades afrodescendientes que trabajan en sinergia por la defensa de los derechos de estas comunidades a nivel no solo del Distrito de Cartagena, sino de todo el Caribe Colombiano. Precisamente estas organizaciones desde los distintos enfoques que abordan aportaron a la construcción del documento borrador. El cual se constituyó en un diagnóstico de la realidad de las comunidades afrodescendientes en el Distrito de Cartagena, desde los componentes de territorio, educación, cultura, salud, vivienda, servicios públicos, necesidades básicas insatisfechas, entre otros aspectos que dan cuenta de las condiciones en las que viven estas comunidades y los principales obstáculos que inciden negativamente en el mejoramiento de su calidad de vida.

El papel del Cabildo Afrocaribeño de Integración Social – Gavilaneo no solo se centró en la elaboración del documento de diagnóstico y de análisis, sino que esta plataforma hizo parte activa también del proceso de socialización del documento y posterior construcción participativa del borrador de la Política Pública. Dado que el documento elaborado por la plataforma fue la base para generar unos espacios de mesas de trabajo en 2008. En las cuales se incluyeron otros

elementos conceptuales, líneas de políticas, objetivos y acciones. Lo que dio lugar a fortalecer el diagnóstico y de allí surgió un borrador de la Política Pública.

La fase de diseño de la política fue muy participativa. La administración distrital garantizó los recursos y generó las condiciones para que a través de las organizaciones de base se llevara a cabo un proceso ampliamente participativo, que aunque tuvo detractores logró salir adelante, con el concurso de la mayoría de las organizaciones de bases y consejos comunitarios de la zona rural. Ello implica para las comunidades el reconocimiento desde la institucionalidad de sus referentes culturales y sus demandas y necesidades, ello lo señaló uno de los entrevistados quien afirmó que “tener una política pública dirigida a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, es un gran logro. El solo hecho de contar con el documento de política es un gran avance para nuestras comunidades”.

En este punto el relacionamiento entre los actores, se tornó más estrecho. Dado que desde los procesos comunitarios y la institucionalidad se dio continuidad a la consolidación del documento de Política Pública. En el año 2010, la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana asumió el proceso de ajustes al documento en términos de contenidos y forma. Lo que permitió tener un documento que reflejaba por una parte la visión comunitaria y por otra la institucional de la realidad del Distrito de Cartagena en relación a las comunidades afrodescendientes.

Es importante señalar aquí, que la Alcaldesa (2008-2011) Judith Pinedo se constituyó en un actor clave para la adopción de la política. Aunque la adopción de la misma no se dio en su gobierno, fue en este en donde se sentaron las bases para incluir las problemáticas de la población afrodescendiente en la agenda pública del gobierno distrital y considerar una política pública con enfoque diferencial.

En 2011 año en el que finaliza el periodo de gobierno de la alcaldesa Judith Pinedo Flores, se dio continuidad al proceso de socialización, retroalimentación y convalidación del documento de política con las distintas expresiones organizativas no adscrita a Cabildo Afrocaribeño de Integración Social – Gavilaneos, que hasta el momento era la plataforma que había tenido mayor participación en el proceso. Así mismo, se llevó a cabo la contratación con la Corporación Para el Desarrollo de las Comunidades Afrocaribeñas Jorge Artel, que hace parte de esta plataforma, para que como organización asumiera la responsabilidad de coordinar el proceso de socialización y consolidación del documento a partir de los insumos que se levantaron allí.

La Corporación Jorge Artel, la cual es una organización palenquera con más de 20 años de experiencia en trabajo con comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras no solo en el Distrito de Cartagena, sino a nivel del Caribe colombiano, fue la encargada de llevar a cabo el proceso de socialización. Los entrevistados resaltan que hubo algo de resistencia de otros sectores de las comunidades afrodescendientes con respecto a que fuera esta la que realizara el proceso “El proceso en sí tuvo muchos debates y muchos detractores en sí. Porque en principio como era con la Jorge Artel y hablar de la Jorge Artel era hablar de lo palenquero. La gente decía que era la palenquerización de la ciudad de Cartagena” esta afirmación fue realizada por uno de los entrevistados. Asumiendo que al ser una organización palenquera con asiento en el distrito, la política pública se inclinaría a favor de esta población y no del conjunto de los afrodescendientes.

Más allá de los detractores, el proceso se realizó a buen término, La Corporación Jorge Artel puso de presente un enfoque diferencial, no solo en términos de etnia, sino etario, víctimas del conflicto armado, de poblamiento y de género a fin de abarcar los distintos sectores y levantar información de la realidad compleja de la comunidad afrodescendiente del Distrito de Cartagena en su zona rural y urbana.

Esta socialización se implementó a través de 18 talleres con diferentes comunidades y organizaciones de comunidades Afrocolombianas, Negras, raizales y Palenqueras de los cuales se realizaron de la siguiente manera: 5 en Zona Insular y 13 en zona urbana y rural incluyendo sectores sociales como Mujeres, Jóvenes, Etnoeducadores y Afrodesplazados por el conflicto armado reasentados en el Distrito. El proceso de socialización de la propuesta de Política Pública en Cartagena inició en junio de 2011 y culminó en octubre del mismo año. (Secretaría del Interior, Alcaldía de Cartagena, 2011, p.12)

De este mismo enfoque se partió para realizar el proceso de validación del documento final. El cual se llevó a cabo con las organizaciones de base que venían participando del diseño de la Política Pública. Ello da lugar a inferir que en el proceso de diseño de la Política Pública para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del Distrito de Cartagena se empleó un enfoque bottom-up, que aunque en términos teóricos, inicialmente solo se venía utilizando en el marco del análisis de la implementación de políticas públicas, resulta útil también para revisar y dar cuenta de procesos de diseños como el descrito en párrafos anteriores (Canto, 2000).

La revisión del proceso metodológico del diseño de la política no solo da cuenta del relacionamiento entre los actores institucionales y comunitarios, sino de la voluntad del gobierno distrital de responder a un enfoque de abajo hacia arriba que recogió las particularidades y necesidades de las comunidades, desde la concertación con las mismas. Este enfoque parte de los actores involucrados y directamente afectados por el problema público que se pretende resolver con la política pública objeto de esta intervención.

El enfoque bottom-up, plantea que la construcción de políticas públicas debe darse a través de un proceso ascendente, donde se prefiera la delegación sobre la autoridad, con el fin de que se pueda llegar a acuerdos con los destinatarios y no deban hacer imposiciones (Aguilar, 2010). Sin embargo, esta forma de entender la implementación complejiza el proceso, pues mientras en el

enfoque top-down hay una clara voz de mando, en el bottom-up hay muchas voces que seguramente plantearán caminos y propósitos diferentes. (Aguilar, 2010)

Sin lugar a duda, esta perspectiva favoreció el diseño de la Política Pública con enfoque diferencial del Distrito de Cartagena. Dado que la misma, es una política integral que busca el mejoramiento de la calidad de vida de un grupo étnico, que presenta desventajas frente al resto de la población en distintos ámbitos que determinan las condiciones de vida de un determinado grupo poblacional. Por tanto, era pertinente abordar esta compleja realidad desde distintas voces, de cara a lograr una mirada integral del problema público a resolver y acciones que respondieran a dicha realidad.

Así como en el marco del análisis de la implementación de la política el enfoque de bottom-up coloca a los actores en el centro del proceso de ejecución. Así mismo, en la fase de diseño los actores son un constituyente determinante que al vivir cotidianamente las situaciones problemáticas a resolver, poseen mayor conocimiento de la realidad y de los obstáculos que las determinan. Por tanto, su intervención es fundamental.

La participación ciudadana activa en el marco del diseño de la política pública, permitió concertar los programas y ejes fundamentales desde los cuales se abordaría el problema público de cara a darle una respuesta integral. Con el objeto de dar cumplimiento a lo pactado en el marco de la política, en lo concerniente al mejoramiento de las condiciones de vida de la población objeto. Desde este enfoque de bottom-up se presupone que en la medida en que los interesados estén más involucrados en el proceso de diseño se asegura la participación ciudadana en la implementación de dicha política.

Desde esta orientación se permite un permanente proceso de control social y seguimiento a la implementación de la política. No obstante, en este caso en particular a pesar de la activa participación de los actores comunitarios y de los procesos de relacionamiento que establecieron

con la institucionalidad, no se han adelantado procesos sistemáticos y estructurales de control ciudadano a la implementación de dicha política. Más allá de algunas dinámicas aisladas de exigibilidad de cumplimiento de lo allí lo concertado.

Esta situación no implica que los intereses de los actores comunitarios hayan cambiado o que el problema público que dio lugar a la emergencia de la política no persista. Esta carencia de control social puede obedecer a diversas razones asociadas con la pérdida de la ventana de oportunidad que permitió la adopción de la política, la baja institucionalidad de la misma, la dispersión de las organizaciones que hacían parte del Cabildo de Integración Social Gavilaneó y la debilidad institucional de los gobiernos distritales entre 2012 a 2019. Lo cual evidenció una profunda crisis de gobernabilidad. Ello, sin lugar a dudas afectó de manera considerable los procesos administrativos y políticos de esta corporación.

En consecuencia se puede evidenciar que el relacionamiento de los actores se estableció desde un enfoque bottom-up que privilegio la concertación en el marco del diseño de la Política Pública. Sin embargo, este relacionamiento también permitió dilucidar que más allá del diseño de la política el proceso de implementación requiere poner también en el centro a los actores comunitarios. Ello sin perder de vista que alcanzar los objetivos trazados en la política pública requiere condiciones institucionales proclives a tal fin, tales como: la capacidad institucional de incorporar en su estructura organizacional el enfoque diferencial, institucionalizar la política pública desde un enfoque transversal y fortalecer la institucionalidad como ente rector de la política. Esto atendiendo a la complejidad del problema público que se pretende resolver.

3.3 Persistencia de la Pobreza en las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Distrito de Cartagena.

Los resultados del Censo DANE 2018 mostraron una amplia reducción de la población afro con relación al Censo del 2005. Evidenciando una disminución del 16% las personas que se autorreconocen con esta pertenencia étnica. Ya que en 2005, ascendían a 319.373 lo que equivalía a un 36.8% de la población total del distrito. En 2018 se redujo al número de 179.901 lo que equivale al 20% de las 973.045 personas que conforman la población cartagenera.

Tabla 5: Reducción auto identificación de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera (2005-2018)

Grupo étnico	Censo 2005	Censo 2018	Reducción en número de personas	Reducción porcentual
Raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	30.565	25.515	5.050	16,5%
Palenqueros de San Basilio	7.470	6.637	833	11,2%
Negros, mulatos, afrodescendientes y afrocolombianos	4.273.722	2.950.072	1.323.650	31,0%
Negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros	4.311.757	2.982.224	1.329.533	30,8%

Nota: Tomado de T-276-22 de la Corte Constitucional. Fuente: DANE, presentación “Población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera – Censo Nacional de Población y Vivienda 2018”

Los expertos señalan que esta amplia reducción redundante en una invisibilidad estadística que tiene implicaciones en materia de implementación de políticas públicas y asignación de recursos para estas comunidades. En el marco de la Sentencia T-276-22 de la Corte Constitucional, en la cual la alta Corte se pronunció en razón de la Tutela presentada por ciudadanos alegando que el proceso adelantado por el DANE y los resultados del mismo vulneraban entre otros el derecho a la igualdad de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. Los docentes de la

Universidad de Cartagena Lewis Alexandra León Baños y Kenia Victoria Cogollo, allegaron a la Corte un escrito en el que señalaban que la importancia de contar con datos estadísticos confiables radica en que permiten comprender y situar en la agenda pública con un sentido de objetividad las realidades de la población. En particular de los grupos étnicos del país (Sentencia T-276-22). Por tanto las falencias que se evidenciaron en el Censo DANE (2018) se constituyen en una variable en disonancia con lo consignado y concertado en el marco de la Política Pública para comunidades afrodescendientes.

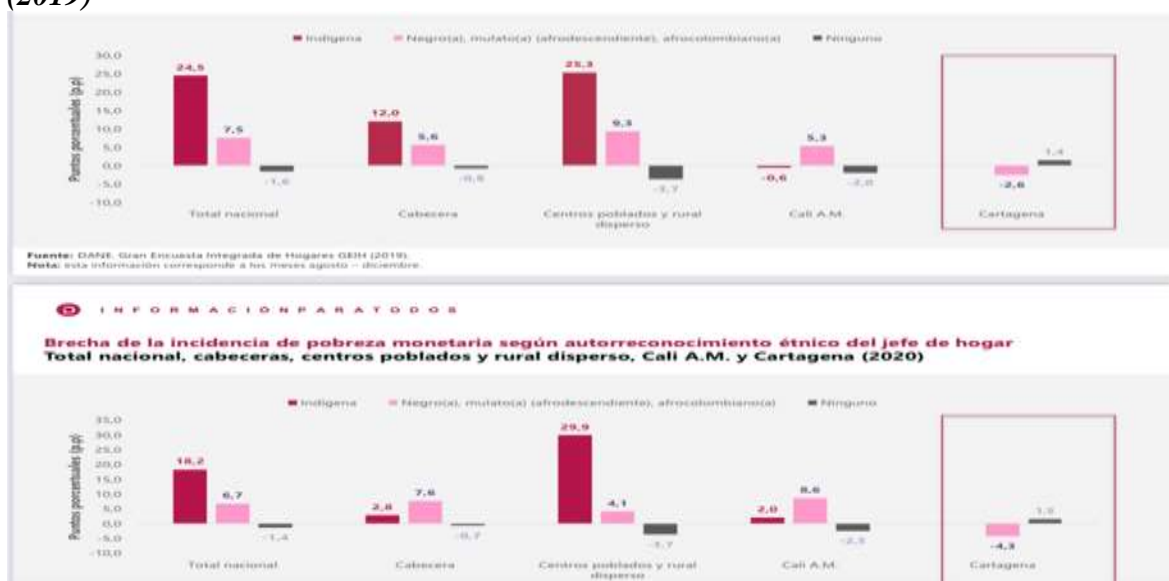
En términos comparativos, se puede observar que la persistencia de los impactos del conflicto armado sobre esta población sigue siendo desproporcionada. De acuerdo con información aportada por Acción Social (2011) en el departamento de Bolívar se registraron 218.196 personas en condición de desplazamiento de los cuales 68.489 se encontraban en el Distrito de Cartagena. De estos 13.997 eran personas que se auto reconocían como afrodescendientes. En términos acumulativos la Unidad Para la Víctimas en 2018, reportó 27.646 personas que llegaron en condiciones de desplazados a la capital del departamento de Bolívar. De los cuales 14.479 son mujeres afro (11%) y 13.058 hombres afro (9.95 % del total).

En este mismo sentido, los datos de 2005 evidencia que un 85.98% de la población Cartagenera tenía acceso a los servicios de salud, ya sea al régimen contributivo o subsidiado. Lo que daba lugar a 4,2% de personas pertenecientes a esta población que no contaban con servicios de salud. Por otro lado, los datos arrojados por el DANE (2018) muestran que solo el 3,9, lo que equivale a 7.196 afrodescendientes en Cartagena no cuentan con servicios de salud, lo que evidencia un leve incremento que no es significativo, si tomamos en cuenta que los datos guardan 13 años de diferencia.

Al revisar en términos comparativos los datos arrojados por la encuesta de hogares realizada por el DANE 2005, se puede observar que los ingresos de la población afrodescendiente fueron inferiores que los del resto de la población cartagenera. Los jefes de hogar que se auto reconocieron como afrodescendientes percibieron un 32% menos que el resto de la población. A ello, suma que de acuerdo con estos datos, Cartagena presentaba uno de los mayores índices de desempleo con respecto a otras ciudades.

Al analizar estos datos a la luz de los resultados del Censo DANE (2018) y del Informe Cartagena como Vamos (2019) se puede argüir que el desarrollo económico de Cartagena, no se ha dado en un contexto incluyente, que tenga en cuenta las particularidades de la ciudad y a los sectores menos favorecidos. Por lo tanto, este no se ha traducido en bienestar para todos los ciudadanos. Tal como se observa en datos del Censo Nacional de Población del Departamento Administrativo de Estadísticas (2018). Los afros en Cartagena se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

Ilustración 3: Brecha de Incidencia de pobreza monetaria según auto reconocimiento étnico del jefe de hogar, total nacional cabeceras, centros poblados y rural disperso: Cali y Cartagena (2019)

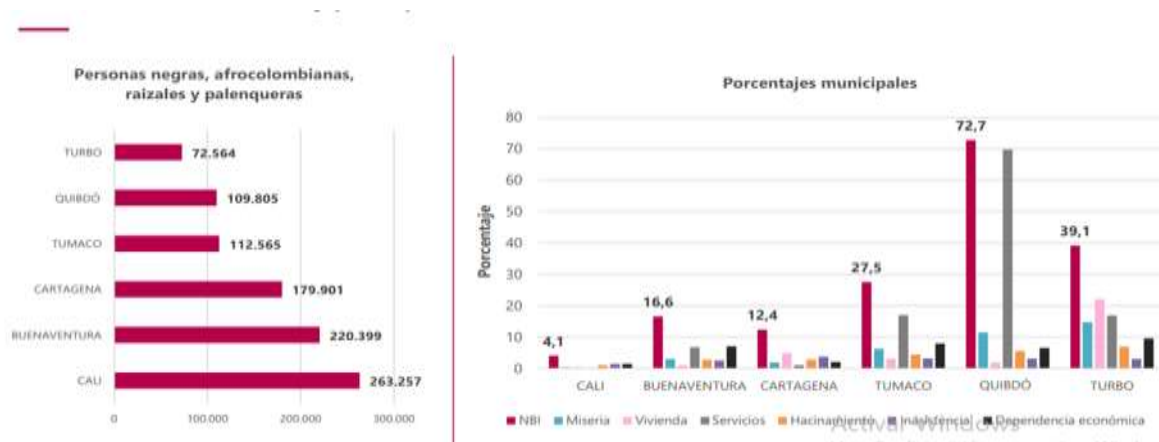


Nota: DANE: Encuesta de hogares 2019-2020

De acuerdo con la gran encuesta integrada de hogares, realizada por el DANE (2018) en la que se establece un paralelo con la ciudad de Cali. Se pone de manifiesto la brecha de incidencia de la pobreza monetaria en ambas ciudades. Evidenciando que Cartagena se sitúa por debajo de la línea de pobreza monetaria, con un -2,6 en 2019 y un -4,3 en 2020. Cabe señalar que sin lugar a dudas la pandemia generada por el Covid-19, trajo consigo repercusiones negativas en términos económicos. Dado que esta ciudad percibe importante ingresos a partir del sector turismo y en ese sentido, la población afro que devenga su sustento mayoritariamente de la informalidad también se vio afectada. Por lo tanto, los niveles de pobreza monetaria se exacerbaron también a razón de la pandemia.

Mientras que la media nacional de los jefes de hogar de comunidades, afrocolombianas, raizales y palenqueras fue de 7,5 en 2019 y 6,7 en 2020 en Cartagena se situó en -2,6 y -4,7 en 2020 respectivamente. Lo que deja intuir que la persistencia de la pobreza monetaria es mucho más profunda en el Distrito en relación con el territorio nacional. Si bien es cierto que la pandemia generada por el Covid-19 exacerbó las precarias condiciones en las que viven estas comunidades y que una intervención de este tipo, no puede pasar por alto sus implicaciones en la economía de todos los colombianos y particularmente de los menos favorecidos. Es necesario cuestionar el nivel de implementación de la Política Pública que reportan los entrevistados y los Planes de Desarrollo a 10 años de su adopción y que impactos ha generado en la población objeto, sin desconocer las afectaciones de la pandemia.

Ilustración 4: Necesidades básicas insatisfechas por ciudades con altos porcentajes de auto reconocimiento afro, raizal y palenquero



Nota: CCV DANE (2018)

La ilustración anterior evidencia que de los 179.901 cartageneros que se autorreconocen afrodescendientes, el 12,4% tienen necesidades básicas insatisfechas lo que corresponde a 21.596 afrocartageneros de la zona rural y urbana que viven en condiciones de pobreza, sin acceso a servicios básicos que les permitan tener una vida digna. Un 2% de esta población vive en condición de miseria; es decir, cerca de 4.000 personas pertenecientes a este grupo étnico no cuenta con recursos para satisfacer las necesidades básicas diarias y de subsistencia como comer y acceder a medicamentos. Un 5% no posee vivienda propia. Son 8.995 personas pertenecientes a esta población los que no poseen un lugar donde vivir. 1799 personas, es decir un 1% carece de los servicios básicos más elementales. Un 3% que son 5.397 personas viven en condiciones de hacinamiento. Lo cual puede obedecer entre otras circunstancias ya mencionadas, a los procesos de desplazamiento forzado producto del conflicto armado de los que son víctimas los miembros de esta población. Por su parte, un 4% que corresponde a 7.196 personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras no cuentan con asistencia médica y 16.191 personas que equivalen a un 9% dependen económicamente de otro miembro de su familia. Ello puede estar mediado por otras variables como el desempleo o condiciones salud.

De acuerdo con el informe Cartagena como vamos, la pobreza monetaria en la ciudad aumentó en los últimos años. El 28% de los habitantes del corralito de piedra se auto percibieron como pobres, porcentaje que aumenta a un 58% en la zona rural”. (Cartagena como vamos, 2017). En este mismo sentido, la pandemia precarizó las condiciones de vida de los afrodescendientes en el distrito en los años 2020 y 2021.

Así mismo, este informe señala que por cada 2 personas potencialmente productivas en la ciudad, hay 1 con dependencia económica. Lo que guarda relación con los resultados presentados por el DANE (2018) respecto a esta misma variable. Otro de los resultados que se exponen es que en Cartagena, el 54% del ingreso mensual por habitante se destina a las necesidades básicas. Sin embargo, como se había señalado con anterioridad un alto porcentaje de los afrocartageneros en las zonas rurales y urbanas viven bajo la línea de pobreza, no alcanzan los \$161.455 mensuales para cubrir sus necesidades más fundamentales. En promedio, a cada cartagenero le cuesta \$376.800 cubrir al mes las necesidades básicas de alimentación, viviendas y otros artículos. Solo alimentarse, cuesta \$161.455. Según este informe Cartagena sigue siendo la ciudad con mayor nivel de pobreza monetaria entre las principales capitales de Colombia. (Cartagena Como Vamos, 2022). Cabe señalar que el informe precisa que la pandemia tuvo impactos importantes que exacerbaban los niveles de pobreza de esta ciudad.

Es Menester señalar que el informe de Calidad de Vida de Cartagena Como Vamos no tiene un enfoque diferencial que ofrezca datos sobre la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera del Distrito, Sin embargo, ofrece información que permite tener un contexto general de la realidad de la población cartagenera. La cual no dista de manera significativa de la realidad de las comunidades afrodescendientes, sobre todo si se tiene en cuenta que el Distrito de Cartagena posee un alto porcentaje de comunidad negra, afrocolombiana, raizal y palenquera.

Como bien se puede observar, más de 10 años después de que el Distrito de Cartagena adoptara el acuerdo 012 de 2012, su población afro sigue viviendo en condiciones de pobreza extrema. De acuerdo con los datos no se observan avances significativos en la implementación de la política y por tanto, tampoco hay un impacto en la variable que se pretende modificar. Los datos analizados aportan evidencia de la baja institucionalidad de la política pública a nivel de las distintas administraciones distritales, lo que deja un documento de política, que surgió de un proceso amplio de concertación y participación comunitaria, pero que en su implementación no ha encontrado eco ni en lo institucional, ni en lo comunitario.

La política pública es un instrumento de carácter político y administrativo que necesita de cierta agencia, tanto desde la institucionalidad como de los sectores sociales. La política como instrumento no tiene vida propia, requiere de los actores involucrados en ella para avanzar en términos de apropiación e implementación. Por tanto, la poca agencia de los actores y de voluntad política de las administraciones distritales, no han dado lugar a evidenciar avances en la fase de implementación y por tanto, no se avizoran impactos favorables sobre las comunidades beneficiarias. El panorama entonces sigue siendo, el de la persistencia de la pobreza.

Capítulo IV.

Elementos para el Mejoramiento del Proceso de

Implementación de la Política Pública

Si bien es cierto que la adopción de una política pública para comunidades afrodescendientes del Distrito de Cartagena, es una ganancia para esta población, no se puede obviar que de acuerdo con las indagaciones no se ha cumplido con el propósito. 10 años después se evidencia que existen importantes rezagos en su proceso de implementación. Por tanto, se hace necesario identificar las falencias que han obstaculizado su desarrollo y las oportunidades de mejora que permitan avanzar de manera estructural y sistemática en el cumplimiento de sus objetivos.

El análisis de esta política arrojó una brecha entre lo consignado en la misma, en el marco de acuerdo con las comunidades y los pocos logros obtenidos. En este sentido, en este capítulo se abordarán las debilidades en la implementación a fin de identificar oportunidades de mejora desde el marco de referencia del enfoque de política. El cual se centra en los procesos políticos y los diversos actores involucrados, en términos de los intereses y objetivos de las partes. Este enfoque se centra en la forma en la que los funcionarios demuestran interés en los problemas políticos que afectan a los ciudadanos a fin de dar una respuesta a sus demandas.

4.1 Debilidades en el Proceso de Implementación

Los pocos avances en materia de implementación de la política pública, obedecen entre otras variables a debilidades en el aparato institucional del distrito. Por tanto, identificar las oportunidades para fortalecer el proceso, pasa también por evidenciar las debilidades a fin de

observar los aspectos que no contribuyeron en la ejecución de la política en los términos allí dispuestos.

4.1.1 Deficiencias en la Formulación del Problema Público: Un Obstáculo Para la Implementación

Es determinista afirmar que existe una relación de causalidad entre la pobreza y la pertenencia étnica. Sin embargo, no se puede dejar de lado que el racismo y la discriminación obstaculizan en gran medida el avance de las poblaciones racializadas. Lo cual no es una realidad nueva, ni poco documentada. Puesto que proviene de una herencia colonial que deshumanizó a los étnicamente diferenciados del patrón europeo. Poniéndolos en desventajas, como producto de la empresa esclavista. Resulta entonces errático pensar en una respuesta a las demandas de estas comunidades, sin poner de presente esta realidad.

En consecuencia, una política pública cuya razón de ser es mejorar las condiciones de vida de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el Distrito de Cartagena, no puede dejar en segundo lugar los patrones de racismo y discriminación que influyen de manera negativa en las condiciones de vida de esta población. Por tanto, la formulación de la misma debió responder a un carácter antirracista que propusiera en primera medida líneas de acción y metas tendientes a eliminar (No disminuir) el racismo y la discriminación, como el problema estructural que afecta a estas comunidades y que evidentemente presenta unos síntomas asociados que también deben ser objetos de tratamiento a partir de la política pública.

El problema de raíz entonces, es el racismo que históricamente ha dado lugar a la marginación y el empobrecimiento de esta población en Colombia y particularmente en el Distrito

de Cartagena. Por tanto, no es posible cambiar una realidad producto del racismo, sin combatirlo de manera decidida y abierta.

Graglia (2004) arguye que la falta de precisión en la fase de diseño es un factor que incide negativamente en el proceso de implementación. De acuerdo con el análisis de la coherencia interna, en esta política pública se observó una incapacidad de estructurar el problema público. Consecuentemente con esta afirmación, es preciso señalar varios elementos estructurales que repercutieron en la formulación del problema. En primer lugar, se dejó de lado que Cartagena es una ciudad mayoritariamente racista, lo cual se ha evidenciado en hechos ampliamente documentados en diferentes medios y formatos. En el distrito la herencia colonial y los estereotipos segregacionistas siguen vigentes, aunque el grueso de la sociedad no reconoce esta situación. En segundo lugar, la institucionalidad niega la existencia del racismo, lo que se materializó con la eliminación en el año 2016 del Observatorio Distrital de Discriminación Racial. Por lo que no se cuenta con una instancia ni instrumentos que permitan medir y analizar fenómenos sociales, asociados a la discriminación racial y en tercer lugar, los actores comunitarios que tuvieron una importante participación en la fase del diseño de la política, no dimensionaron el peso histórico que tiene el racismo y la discriminación racial sobre la realidad de estas comunidades.

En este contexto, es pertinente traer a colación lo señalado por La Comisión Intersectorial para el Avance de las Comunidades Negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que en 2009 identificó una serie de factores que se configuraban en obstáculos para el mejoramiento de las condiciones de vida de esta población. Siendo el racismo y la discriminación racial una de las principales problemáticas, que afectan a estas comunidades. Cartagena no es la excepción a esta realidad. Sin embargo, en la política pública no se aborda esta problemática, como el elemento

subyacente que incide negativamente de manera directa en la realidad de la población afrodescendiente del distrito.

La identificación del problema público es un asunto de fondo, que en este caso dejó ver una ruptura importante entre su formulación y la realidad de las comunidades afrodescendientes. Lo cual evidentemente se ha visto reflejado en la fase de implementación. Se puede argüir entonces, que de forma tautológica la deficiencia en esta etapa, se relaciona entre otras variables, con el contexto de racismo estructural que se vive en el distrito. Estas comunidades no cuentan con garantías de implementación de la política pública, vista esta como una oportunidad para impactar positivamente sobre una población que ha sido históricamente excluida.

Tanto la política pública como las falencias en su fase de implementación son producto del mismo problema público, que se evidencia entre otras cosas en la carencia de datos en el orden distrital, con un enfoque diferencial que permita medir con rigurosidad las condiciones de vida de las comunidades afrodescendientes. Hay una invisibilidad estadística que influye negativamente en la implementación del instrumento.

En este caso en particular, se observa la inacción del Estado frente a un problema público que afecta a un amplio sector de la población cartagenera. Es importante señalar aquí, que esa inacción o intención de no activar dispositivos de contención frente a situaciones problemáticas del orden de lo público, puede estar relacionado con el ámbito de lo político. Entendiendo al racismo también como una cuestión que tiene una intencionalidad política. Olavarría (2007) afirma que en este ámbito existe una estrecha relación entre lo político y lo público. Es decir, la decisión de accionar o no, no depende solo de los instrumentos normativos y administrativos que deben regular el operar de los funcionarios públicos, sino que existen motivaciones ligadas a la voluntad

política o a ideologías relacionadas con el racismo que pueden determinar el curso de acción que toma este determinado instrumento.

La realidad de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del Distrito de Cartagena, es una cuestión no solo de orden económico, sino también del orden de lo político que requiere que la cabeza del sector asuma la lucha contra el racismo y sus síntomas como un reto. Abordar el racismo y la discriminación como un problema público en el Distrito de Cartagena es crucial y urgente. Puesto que este flagelo es un punto neurálgico, desde el cual surgen síntomas como el desempleo, la falta de oportunidades, difícil acceso a educación de calidad, segregación espacial, entre otros, que afectan de manera considerable el avance de esta población. Por tanto, una política pública enfocada a mejorar las condiciones de vida de esta población, debe estar dirigida en primera instancia a hacer frente a este problema estructural. Sin perder de vista el tratamiento de sus síntomas.

4.1.2 Debilidad Institucional

En los últimos años, la administración distrital de Cartagena, se ha caracterizado por una manifiesta debilidad institucional que se ha evidenciado de diversas maneras. Desde una excesiva itinerancia de los alcaldes de turno, hasta una muy baja credibilidad de la ciudadanía en la administración.

Una de las principales manifestaciones de la debilidad institucional en términos de la inestabilidad en la cabeza del sector, tuvo su pico más alto entre 2012 y 2019. Crisis que inició con el periodo de gobierno de Campo Elías Teherán Dix, quien fue un reconocido locutor cartagenero que gozaba de una amplia aceptación ciudadana y que resultó elegido en la contienda electoral de 2012. No obstante, problemas de salud lo obligaron a designar a sus dos secretarios como alcaldes encargados. Este periodo de gobierno, también estuvo marcado por presuntas

irregularidades que llevaron a la contraloría a abrirle una investigación. Por lo cual, el entonces presidente Juan Manuel Santos, delegó desde la capital del país a un alcalde encargado.

En el año 2013 se convocaron a elecciones atípicas para elegir a un mandatario que terminara el periodo de Teherán Dix, resultando como ganador Dionisio Vélez Trujillo. Aunque este logró terminar el periodo, su administración también estuvo envuelta en irregularidades relacionada con dinámicas de corrupción.

En las elecciones de 2015 fue elegido como alcalde por elección popular Manuel Vicente Duque, quien fue suspendido de su cargo en dos oportunidades y en 2017 fue encarcelado acusado de corrupción. Lo que posteriormente llevó a su renuncia del cargo.

El 6 de mayo del 2019, los cartageneros eligieron a Antonio Quinto Guerra quien estuvo en el cargo por un periodo inferior a un mes. Este fue suspendido porque sobre él recaía una inhabilidad para ejercer cargos públicos. En su reemplazo fue designada una alcaldesa encargada que en ese momento oficiaba como secretaria del interior del Distrito. Para culminar ese periodo, el presidente de ese entonces Iván Duque, designó a Pedrito Pereira como alcalde, quien ocupó este cargo hasta las elecciones regulares en las que fue elegido el Alcalde William Dau Chamat, quien ocupó el cargo en enero de 2019.

Esta crisis de gobernabilidad generó una serie de afectaciones a nivel del distrito, ya que los gobernantes de paso no daban lugar a generar procesos y avances en las distintas materias. La administración centró sus objetivos en sobrevivir a la crisis y permanecer en el poder resolviendo las demandas prioritarias para el grueso de la sociedad. Es obvio entonces que en este contexto de inestabilidad, la implementación de la política pública dirigida a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras sufriera un estancamiento en el proceso de

implementación. Máxime cuando esta política surgió en los albores de esta inestabilidad administrativa. Luego entonces, al no haber continuidad en la cabeza del sector y los funcionarios fue muy difícil generar un proceso en torno a una política (que como ya se ha ilustrado) que no se considera prioritaria para el Distrito.

Ahora bien, es importante mencionar que esta crisis de gobernabilidad fue solo una de las manifestaciones de la debilidad institucional. Pues se evidencian otras relacionadas con las debilidades técnicas y administrativas, que se configuraron en obstáculos para el proceso. El distrito no cuenta con personal experto en implementación de políticas pública con enfoque diferencial. Ni con una infraestructura institucional de seguimiento y evaluación de las mismas, que establezca una dinámica y le de vida a este instrumento más allá de la voluntad política del gobernante de turno.

En este mismo sentido, en el Distrito de Cartagena se mueven una serie de actores legales e ilegales que permean el ejercicio publico administrativo en favor de unos intereses particulares. El aparato burocrático en Cartagena carece de autonomía con respecto de las fuerzas políticas y estructuras económicas. (Mann, 1993) La administración no es ajena a factores tales como la polarización que, aunque no es exclusiva del Distrito, disminuye la posibilidad de acción colectiva en torno a la garantía de derechos de los ciudadanos.

4.1.3 Ausencia de Concertación y Participación de los Actores

La teoría plantea que en la medida en que una política pública sea elaborada de abajo hacia arriba, es decir desde el enfoque bottom up, existirán mayores posibilidades para que los actores sobre los cuales recaee, realicen mayor control social y seguimiento en todo el ciclo de política. Sin embargo, en este caso ello no ha ocurrido de tal manera.

Una de las razones que puede explicar el déficit en el proceso de implementación de la política pública, es la poca o nula concertación y participación de los actores comunitarios en esta fase. No hay un relacionamiento entre los actores involucrados, tanto del nivel comunitario como del institucional. Lo cual no da lugar a agendas de gobierno orientadas hacia la implementación. Fase en la que se requiere no solo de la voluntad política, sino del concurso de la sociedad civil. La poca agencia de los actores no ha impulsado procesos de acción colectiva que impulsen la inclusión de la política en la agenda pública. Ni la administración, ni los actores comunitarios han propiciado escenarios de consulta y/o concertación que permitan analizar y proponer escenarios y estrategias conjuntas que favorezcan esta fase.

Realizar un plan concertado de implementación de la política pública en una ciudad como Cartagena, en la cual existe una importante presencia de población afrodescendiente, es crucial para contribuir de manera diferenciada con la garantía de sus derechos. Esto es fundamental para tener una comprensión más amplia del problema público que se pretende resolver, consolidando respuestas intersectoriales, para una atención integral.

Las organizaciones de base que habían exigido de manera sistemática la adopción de una política pública que beneficiara a sus comunidades, tuvieron una amplia participación en su fase de diseño. Sin embargo, pareciera ser que su articulación al ciclo de la política, solo se limitó a esta primera fase. No se han propiciado acercamientos desde la administración, pero tampoco se han agenciado dinámicas de incidencia por parte de las comunidades en torno a la política. Ello, sin lugar a dudas se constituye en una debilidad en términos de la implementación. Puesto que frente a un gobierno sin voluntad política para la ejecución del instrumento, es imperativo la acción popular de exigibilidad de derechos. No obstante, en este caso las partes no han demostrado interés en generar procesos de articulación que favorezcan la fase de ejecución de la política.

4.2 Oportunidades para Mejorar la Implementación del Acuerdo 012 de 2012

Mejorar el proceso de implementación de la política pública con enfoque diferencial para la población afrodescendiente del Distrito de Cartagena, es una tarea que requiere de la voluntad política y de la correlación de fuerzas de los actores involucrados en la misma. El proceso requiere de adecuaciones institucionales, las cuales en la mayoría de los casos están sujetas a la voluntad política del gobierno de turno. Cabe anotar que las adecuaciones institucionales son necesarias pero no suficientes para que la implementación de una política tenga éxitos, dado que se requiere también de un cambio progresivo en la percepción del problema público, no solo en materia de dar cumplimiento a las metas, sino de impactar positivamente en la variable que se pretende cambiar.

4.2.1 Adecuación Institucional

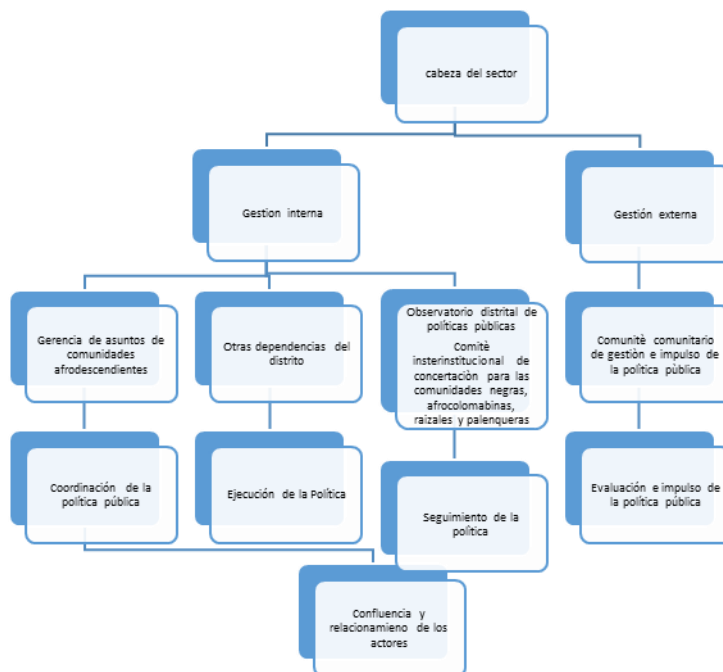
La política pública dirigida a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del Distrito de Cartagena adoptada por el acuerdo 012 de 2012, tiene un carácter intersectorial. En la medida en que requiere del concurso y la articulación de las distintas dependencias del distrito, para que en el marco de sus responsabilidades den respuestas a las múltiples demandas que configuran el problema público. En este sentido, es prioritario que el distrito cree e institucionalice las instancias que la misma política definió, como organismos de control, seguimiento y evaluación de cara a la fase de implementación. Estas instancias son: El observatorio distrital de política pública afrodescendiente y el comité interinstitucional de concertación para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. En el marco del proceso de implementación se deben redefinir los roles de los actores y los niveles y canales de relacionamiento entre sí.

Es preciso que la administración distrital reconozca las falencias en la implementación. Aunque se entiende que no es una tarea fácil, sobre todo si partimos del supuesto ratificado por los entrevistados, que los funcionarios de distintos niveles desconocen la política aquí analizada. Ello es necesario para repensar oportunidades que redunden en el aumento de la capacidad institucional y comunitaria con miras a avanzar hacia el logro de las metas y objetivos propuestos en la política pública.

De acuerdo con la teoría (Lahera, 2005) las políticas tienen por lo menos tres aspectos principales, los cuales son: El interno, el comunicacional –participativo y el político legislativo. En el contexto de la política pública que aquí se analiza, además de estos tres aspectos es importante plantear el comunitario, en términos de gestión externa. Dado que esta es una política que surge en respuesta a demandas sociales.

En consecuencia, en el siguiente esquema se propone explorar, una adecuación institucional que contemple la confluencia y el relacionamiento de los actores proclives al proceso de implementación. Partiendo de una propuesta de adecuación institucional que no deje de lado el componente comunitario.

Ilustración 5: *Organigrama: Propuesta de adecuación institucional*



Nota: elaboración propia

Respecto a las adecuaciones institucionales que se proponen en el esquema No 01, se debe tener en cuenta que, en Colombia, los alcaldes no tienen una competencia completamente discrecional. Sobre todo, cuando se trata de tomar decisiones que involucren destinación y ejecución de recursos. Por tanto, la toma de disposiciones de alta instancia requiere de espacios para la negociación, en la que se ponga de presente las preferencias e intereses de los actores afectados por el problema público que se pretende resolver. En razón de ello, la cabeza del sector debe asumir el debate en las distintas instancias del orden territorial y nacional, para generar los cambios estructurales que desde la institucionalidad son necesarios para implementar la política pública.

En este mismo orden de ideas, a nivel del Distrito de Cartagena se debe crear la gerencia de asuntos afrodescendientes. Cuyo principal objeto sea coordinar la implementación de esta política pública. “La implementación es el conjunto deliberado y secuencial de actividades del gobierno orientadas al logro de los propósitos y objetivos de la política, articulados en

declaraciones oficiales de política. Más breve; la implementación es el proceso de transformar en resultados los objetivos asociados con una política pública. Se trata de un proceso continuo y no lineal, el que debe ser administrado” (Lahera, 2005. Como se citó en Basu, 1997). Implementar esta política entonces, debe ser un ejercicio de racionalidad que de forma estructurada y progresiva permita alcanzar las metas y objetivos propuestos en el instrumento.

La creación de la gerencia de asuntos étnicos para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del Distrito de Cartagena, con destinación de recursos propios para la coordinación de la política pública, es una forma explícita de poner el poder público administrativo al servicio del restablecimiento de los derechos de esta población. Esta gerencia ha de configurarse en un puente y mecanismo para acercar la institucionalidad a las comunidades e implementar con pertinencia y sentido de la diversidad, acciones afirmativas para el avance de esta población. Realizar las adecuaciones institucionales pertinentes es un paso importante para avanzar en la implementación de la política pública. La institucionalidad debe configurarse en un ente dinámico que tenga la capacidad de responder de forma integral e intersectorial a las demandas de las comunidades.

En términos de gestión interna, es necesario realizar un diagnóstico interinstitucional, para identificar cuáles son las herramientas y mecanismos con las que cuenta la institución para implementar la política. Los resultados del diagnóstico deben ser contrarrestados con acciones concretas que permitan avanzar hacia la ejecución.

En este mismo sentido, el paso siguiente en el marco de una adecuación institucional pertinente y que brindaría una oportunidad para avanzar en la fase de implementación, es levantar datos cuantitativos que den lugar a tener una aproximación de la realidad de la población afrodescendiente del distrito. La invisibilidad estadística de estas comunidades es una

problemática del orden nacional que se exacerbó con el último censo (DANE, 2018). Por tanto, la administración distrital debe garantizar un estudio riguroso que arroje datos estadísticos confiables sobre la calidad de vida de sus comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. La invisibilidad estadística no es fortuita y tiene implicaciones en materia de política pública y asignación de recursos. La consolidación de datos oficiales que den cuenta a nivel de distrito de la realidad de los afrodescendientes es y ha sido una tarea pendiente de la administración. Asimismo, en el marco de esta, se debe tener en cuenta la necesidad de establecer mecanismos para medir, documentar y valorar fenómenos sociales asociados al racismo y la discriminación racial.

Los funcionarios desconocen la política pública. Por lo tanto, el distrito debe adelantar procesos de socialización de la misma y formación en enfoque diferencial étnico. De acuerdo con Lipsky (1980) en el enfoque bottom up, el papel de los funcionarios de bajo nivel es trascendental. En la medida en que son los que diseñan los mecanismos y rutas para implementar la política y están más cerca de la población afectada, sobre todo en el caso de políticas sociales. Puesto que ello, puede generar mayor empatía en el marco de una comprensión más cercana del problema público a resolver.

La formación en enfoque étnico diferencial y sobre la política pública a los funcionarios del distrito no es un tema menor. Es sumamente importante que los ejecutores y hacedores de política en todos los niveles tengan las claridades que conciernen a lo étnico en materia de garantía de sus derechos. La formación debe ser constante en pertinencia con el contexto de diversidad étnica en el que está inmerso el distrito. Es necesario institucionalizar la formación y, por tanto, contar con recursos humanos para tal fin. Esto dará lugar a generar un entorno de lo público, proclive no solo a esta política en particular, sino al restablecimiento de los derechos diferenciales de esta población en el distrito.

La administración tiene que asumir un compromiso en consonancia con la ley de proteger los derechos colectivos sobre los territorios de las comunidades negras de la zona rural. Derechos que están amparados por el Convenio 169 de la OIT y la Ley 70 de 1993². Por tanto, la delimitación y reconocimiento de los derechos de propiedad colectiva afro deben ser una prioridad. Ello es importante, ya que la pertenencia al territorio fortalece los procesos identitarios, culturales y de economías propias de estas comunidades.

Frente a la realidad en materia de implementación de esta política, cabe preguntarse ¿Cuáles son las fuerzas que en el Distrito de Cartagena deben impulsar las adecuaciones institucionales y con ello la implementación de la política pública? Para dar respuesta a este interrogante en aras de identificar oportunidades para fortalecer la implementación, una de las principales tareas es que los actores asuman su rol y dimensionen las implicaciones de este problema público. Estos actores, deben ir más allá de la concepción de la institucionalidad como un todo, para adentrarse en las redes, competencias, postura frente al racismo y compromisos en el orden de la garantía de derechos que tienen los funcionarios y distintas dependencias del sector. Como bien lo señala Olavarría (2007) la fase de implementación de la política tiene también un componente político. Por tanto, es necesario precisar quiénes son esos actores, intereses y convergencias que desde el ámbito de lo público se pueden configurar en una fuerza impulsora. Identificar la correlación de fuerzas proclives a la implementación de la política pública, es una tarea urgente y necesaria.

² Ley 70 de 1993 o Ley de Comunidades Negras, por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política de 1991.

4.2.3 Fortalecer los Procesos de Participación y Agencia de los Diversos Actores Involucrados en la Política Pública

Garantizar la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en la implementación de la política pública, implica poner en marcha el desarrollo de una infraestructura institucional que vele e impulse la concreción de procesos estructurales de concertación y consulta con estas comunidades. La participación de estos actores es crucial en el proceso de implementación de este instrumento, no solo en los términos universales y racionales que dicta la ley, sino en materia de una comprensión más amplia y experiencial de la situación problemática que se pretende resolver. No se puede pensar en la implementación de acciones que recaen sobre esta población, solo desde la discrecionalidad estatal, dejando de lado la perspectiva de los directamente involucrados. En este caso en particular y de cara al fortalecimiento de la implementación de esta política pública, el gobierno distrital no debe actuar de manera unilateral, sino en concertación directa con la población afrodescendiente.

En este sentido, es necesario elaborar e institucionalizar una estrategia técnica, que permita materializar los acuerdos básicos para avanzar en la implementación de esta política. Aquí es importante, no entender la participación de estos actores como un fin de la política, sino como un medio o mecanismo para alcanzar de manera coherente los objetivos propuestos. En este sentido, los procesos de concertación deben procurar por establecer una articulación estructural, permanente y activa con los actores comunitarios.

Por otro lado y en aras de que la correlación de fuerzas entre la institucionalidad y las comunidades se dé un contexto más equilibrado, se requiere volcar la política hacia el ciudadano común. En este punto estos actores deben asumir un dinamismo, para emprender acciones que involucren a organizaciones de base, estudiantes universitarios, trabajadores informales, consejos

comunitarios, entre otros actores a fin de establecer sinergias al interior de la comunidad afrodescendiente.

Es menester señalar que institucionalizar la participación de las comunidades en la fase de implementación de la política, pasa también por las adecuaciones institucionales. Es decir, no son procesos aislados, ni simultáneos, sino sucesivos. En la medida en que no se cuenta con una institucionalidad orientada desde su infraestructura a la ejecución y seguimiento de la política, será muy complejo la articulación con los distintos sectores. Por tanto, las instancias de seguimiento, serán fundamentales para tender puentes entre la institucionalidad y la comunidad afectada.

Las estrategias para garantizar la participación y concertación comunitaria, deben estar orientadas a todos los niveles de esta población: expertos, estudiantes, madres cabeza de familia, docentes, jóvenes, etc. Ello se puede materializar a través de mesas técnicas, foros, mesas de concertación, asambleas comunitarias, entre otras instancias definidas con las comunidades, como escenarios para la socialización y apropiación del instrumento, así como para la priorización participativa y diversa de acciones a implementar, población y actualización del plan de acción en correspondencia con la realidad.

Es necesario retomar desde los procesos organizativos la dinámica del Cabildo de Integración Social Gavilaneó que en otrora arrojó resultados importantes. Esta dinámica debe estar enfocada en crear un comité de impulso y seguimiento a la política pública, que desde el nivel comunitario interlocute con el nivel institucional y se configure en una fuerza externa que vele por alcanzar el objetivo de la política pública. Un ejemplo de ello, es La Kandanga Afrocaribeña como actividad de conmemoración del día de la afrocolombianidad consignada en la política pública, que se realiza todos los años. Esto es posible porque existe un comité que de manera sistemática

la gestiona y organiza. La invitación entonces, es a trasladar esta dinámica al conjunto de la política pública.

Como bien se puede observar son varias las condiciones que han afectado la implementación de la política pública con enfoque diferencial para comunidades afrodescendientes del Distrito de Cartagena. Condiciones que pasan necesariamente por una baja capacidad institucional que redundan en la ausencia de procesos de concertación y agencia institucional que permite el avance de la fase implementación de esta política pública.

Sin embargo, el contexto interétnico que tiene presencia en el distrito, el andamiaje institucional y los procesos de índole social que allí tienen lugar ofrecen una ventana de oportunidad para fortalecer las dinámicas de institucionalización de la política de cara a avanzar hacia el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población afrodescendiente del distrito.

5. CONCLUSIONES

El Acuerdo 012 de 2012 por el cual el Distrito de Cartagena adoptó la política pública para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, se constituye en un importante reconocimiento jurídico en el marco de los procesos de exigibilidad de derechos que amparados en la Constitución Política de 1991 y otras disposiciones normativas, amparan sus derechos. Dicha política sentó un precedente en el distrito, en términos del reconocimiento de la diversidad étnica y específicamente de la presencia afrodescendiente en esta jurisdicción. Luego entonces, esta ha de concebirse como un avance hacia el restablecimiento de los derechos de esta población históricamente excluida.

Al igual que en otras experiencias en el contexto nacional el Distrito de Cartagena asumió el compromiso de trabajar de manera progresiva y articulada para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población afrodescendiente. Ello, debido a que Cartagena y su zona urbana fueron escenario de una serie de movilizaciones y procesos orgánicos de la comunidad afro. Los cuales giraban en torno a demandas por la garantía de sus derechos. Lo que arrojó como resultados la adopción de una política pública dirigida a estas comunidades.

Esta política, con fundamento en un marco normativo diferencial que recoge el espíritu del CONPES 3660, las recomendaciones de la Comisión Intersectorial para el avance de la población afrodescendientes, la Constitución Política de Colombia, Ley 70 de 1993, entre otras disposiciones del orden nacional e internacional que buscan proteger, promocionar, formular y hacer recomendaciones para la garantía de los derechos de esta población, no ha arrojado avances significativos en su implementación. Surgió con el propósito fundamental de mejorar de forma integral las condiciones de vida de esta población. No obstante, es evidente que 10 años después los impactos sobre la variable que se pretende modificar no resultan relevantes.

La política pública no ha sido tomada en cuenta en los procesos de construcción de los planes de desarrollo distritales. Por tanto, las acciones que se ejecutan desde estos planes, dirigidas a estas comunidades no devienen de la política pública y por ende pueden o no contribuir al objetivo de esta. No se observa en las distintas administraciones una consideración de la política pública como un instrumento legítimo que oriente las acciones diferenciadas para esta población.

La valoración de la situación de estas comunidades como problema público se quedó en la visión del gobierno de turno, pero no trascendió a los procesos institucionales. La política pública dirigida a la población afro del Distrito de Cartagena, ha quedado a merced de las voluntades políticas de los gobiernos de turno. En este sentido, es imperativo que se creen las instancias correspondientes que desde lo comunitario y lo institucional dinamicen el proceso de implementación, para que esta no dependa del clima político o de los azares del destino.

Como se señaló, el racismo es un problema complejo que requiere que los actores involucrados asuman su responsabilidad como parte del mismo y actúen en consecuencia. Mientras ello sucede, los actores implicados en el marco de la correlación de fuerzas deben asumir un papel más activo. En este caso particular y como lo señala el enfoque bottom up, la activación de dispositivos de control y seguimiento desde la comunidad es fundamental, para avanzar hacia el logro de los objetivos propuestos en la política pública. En consonancia con lo señalado por la Comisión Intersectorial para el avance de la población negra, afrocolombianas, raizales y palenqueras la eliminación del racismo y la discriminación debe ser una prioridad para la administración distrital de Cartagena.

Adoptar medidas en este sentido implica mejorar condiciones para la equidad, la interculturalidad y la inclusión de la población afro. La lucha contra el racismo y la discriminación

racial no solo debe pensarse desde el reconocimiento de la dignidad humana de las comunidades racializadas, sino como el camino más expedito para lograr el avance de esta población.

Es evidente que la desigualdad tiene una dimensión étnica, que está travesada por el racismo y la discriminación racial. Si se establece una correlación entre los indicadores de pobreza y desigualdad con los lugares en el distrito donde habitan mayoritariamente la población afrodescendiente, se evidencia que existe una concentración de la pobreza en estos sectores. Cabe subrayar, que no necesariamente existe una relación de causalidad entre la pobreza y la dimensión étnica. Pero si es preciso poner de presente que problemáticas como el racismo y la discriminación, históricamente se han convertido en obstáculos para el avance de la población afrodescendiente.

El diseño y adopción de una política pública no es una condición sine qua non para mejorar las condiciones de vida de una determinada población. Se necesita la confluencia de una serie de factores que sean proclives a la implementación de la política pública. Ello llama poderosamente la atención porque Colombia es un país de políticas públicas. Parece ser que la respuesta institucional a un problema que afecta a un amplio sector de su población, es una política pública. No obstante, la realidad es que la mayoría de estos instrumentos se quedan en los anaqueles de las instituciones y en las memorias de quienes depositaron sus esperanzas en ellos. Sin desconocer que contar con una política pública, se configura en un cimiento para dar continuidad sobre la base de la norma a los procesos de exigibilidad de derechos.

Más de 30 años han transcurrido desde la promulgación de la Constitución Política de 1991 y en Colombia se sigue hablando de adecuaciones institucionales. Es claro entonces que las instituciones tomadoras de decisiones no han recogido en su totalidad el carácter pluriétnico y multicultural expresado en la carta magna.

No se puede perder de vista que la pandemia generada por el Covid-19 y la crisis gubernamental que sufrió el distrito, fueron factores que exacerbaron, las precarias condiciones en las que viven estas comunidades. Precisamente su condición de vulnerabilidad es la que da lugar a que ante cualquier crisis estas poblaciones resulten afectadas severamente. La imposibilidad de trabajar durante la pandemia fue fundamental para agravar las condiciones materiales de vida de esta población. En un contexto en el que los afrodescendientes son en su mayoría trabajadores informales.

Sin lugar a dudas la política pública fue impactada por la profunda crisis gubernamental que sufrió el distrito entre 2012 y 2019. Periodo en el que pasaron por la administración distrital más de 10 alcaldes. Este contexto de grandes fluctuaciones a nivel administrativo, dificultó de manera significativa la institucionalización de la política pública.

Es preciso poner de presente entonces, que el debate sobre las condiciones de vida de la población afrocolombiana, raizal y palenquera del Distrito de Cartagena, no atañe solo a esta jurisdicción, sino también al gobierno nacional, que más allá de las partidas presupuestales tiene un compromiso de velar por el libre ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Por tanto, es desde la administración distrital que se debe optar por poner este problema público en la agenda del gobierno nacional y de la cooperación internacional. Es necesario generar otros escenarios para la implementación de esta política, de cara a desarrollar otras acciones estructurales que redunden en bienestar social para estas comunidades.

Es contradictorio seguir hablando de la amplia presencia de las comunidades afrodescendientes en el Distrito de Cartagena, cuando la evidencia da cuenta de las precarias condiciones en las que viven y resulta aún más contradictorio que desde la academia y los actos conmemorativos se hable de las grandes contribuciones de esta población a la construcción de la

nación y particularmente de Cartagena. Contribución que no solo es de carácter cultural, sino también en materia de infraestructura, economía, conocimientos científicos, entre otros. Esas contradicciones resultan más complejas, si se pone de presente el hecho de que estas comunidades cuentan con un amplio y robusto cuerpo normativo que ampara sus derechos. No obstante, ello no se ha configurado en garantía para el goce efectivo de los mismos.

La situación de las comunidades afrodescendientes del Distrito de Cartagena debe ser asumida como un problema público, que no solo las afecta a estas comunidades, sino el avance de toda la población. Esta problemática debe elevarse al nivel de incidencia que tiene para el pleno desarrollo económico del distrito. Es deber de la administración en representación del Estado, garantizar los derechos fundamentales de toda la población. Ello no es un asunto sectorial y, por tanto, no debe estar relacionado con aspectos de etnia o clase social.

6. RECOMENDACIONES

Luego de identificar las debilidades y oportunidades para fortalecer el proceso de implementación de la política pública objeto de esta consultoría, se considera importante plantear unas recomendaciones más explícitas. Que se materialicen en acciones concretas a desarrollar tanto desde lo institucional como desde lo comunitario.

Se requiere llevar a cabo un proceso de socialización y apropiación del instrumento de política, que apunte principalmente a los funcionarios públicos de carrera administrativa, a los contratistas y finalmente a los candidatos a alcaldía. Esto último puede dar lugar a que los candidatos lo integren en sus programas de gobiernos y posteriormente en el plan de desarrollo, de quien resultare ganador.

Se reitera la imperiosa necesidad que el Distrito de Cartagena, asuma de manera estructural los compromisos pactados en el marco del acuerdo 012 de 2012. Estos compromisos no solo implican cumplir unas metas y objetivos consignados en el instrumento, sino que requieren dar respuestas acertadas a las demandas de una población que ha sido históricamente marginada. La invitación es a humanizar el cumplimiento de los acuerdos, para mejorar las condiciones de vida de esta población. Implementar esta política pública, es un asunto ligado explícitamente a la garantía de derechos fundamentales. Frente a esta realidad la cabeza del sector requiere asumir los compromisos pactados en el acuerdo 012 del 2012. Para ello, es preciso que desde sus competencias adelante una serie de acciones concretas que permitan institucionalizar la política.

Es preciso diseñar planes, programas y proyectos dirigidos a la sociedad cartagenera de cara a generar el reconocimiento de la igualdad en términos de lo humano. Asimismo, se requiere que mecanismos como la etnoeducación y la Catedra de Estudios Afrocolombianos, tengan un carácter no solo de obligatoriedad, sino que se configuren en las principales estrategias para hacer

frente al racismo y la discriminación racial, así como para fortalecer los procesos de autorreconocimiento étnico de la población afro.

6.1 Recomendaciones al Distrito

Revisar y ajustar el plan de acción, metas e indicadores. Sin lugar a dudas 10 años después la realidad de las comunidades y de la administración distrital ha cambiado. Por tanto, es necesario que la institucionalidad convoque a las expresiones organizativas con el objeto de analizar dichas condiciones a la luz de datos estadísticos actualizados, para priorizar acciones en pro del objetivo de la política pública.

Teniendo en cuenta que un alto porcentaje de esta comunidad trabaja desde la informalidad y que ante la contingencia de la pandemia generada por el Covid-19 ello causó grandes afectaciones a la calidad de vida de esta población, se requiere adelantar un diagnóstico y caracterización de las condiciones laborales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueas. Con el objeto de proponer opciones de formalización de su fuerza laboral.

El desconocimiento de la política por parte de los funcionarios ha sido un elemento que incide negativamente en la implementación de la misma. Por ello, es preciso implementar a través de la Secretaría de Educación Distrital una estrategia de formación en enfoque étnico diferencial.

La política pública requiere ser socializada y reconocida por la población general del Distrito y particularmente por las comunidades sobre las cuales recae. Se recomienda entonces adecuar recursos humanos y económicos y generar las condiciones para llevar a cabo un amplio proceso de socialización de la política pública. El reconocimiento de la misma, permite que la comunidad pueda agenciar procesos en torno a este instrumento.

En materia de acceso a la educación superior, se recomienda que se amplíe de manera significativa el número de becas con enfoque diferencial que oferta el Distrito de Cartagena, a través de la Secretaría de Educación.

Redefinir en consonancia con la normativa vigente el carácter de obligatoriedad de la cátedra de estudios afrocolombianos. La problemática sobre la implementación de la Cátedra es meramente tautológica. La Cátedra es una estrategia dirigida a la población general para hacer frente al racismo. Esto implica que si no existe un mecanismo expedito para garantizar que las instituciones oficiales la apliquen, ello no va a suceder. Un mecanismo contra el racismo cuya implementación ha quedado a voluntad de los otros, será un mecanismo totalmente inerte.

La implementación de la política, requiere de la asignación de recursos que permitan desarrollar su plan de acción. Sin una asignación presupuestal por vigencia, la política pública seguirá siendo letra muerta.

Las comunidades afrodescendientes del Distrito de Cartagena no pueden seguir sumidas en la invisibilidad estadística. Ello, tiene amplias repercusiones en la asignación de recursos para esta población. En consecuencia el distrito debe adelantar estudios rigurosos con enfoque étnico diferencial que permitan contar con datos demográficos sobre la población y estadísticas sobre las condiciones de vida de estas comunidades.

Al ser esta una política pública intersectorial que requiere del concurso de otras instancias del Estado y de la sociedad, se hace preciso articularla con otros instrumentos de gestión y planeación tales como el Plan de Desarrollo Distrital y el Plan de Ordenamiento territorial. Este último es de vital importancia para regular aspectos relacionados con los territorios de zonas rurales ocupados ancestralmente por comunidades negras.

Se recomienda indagar y replicar experiencias exitosas de implementación de políticas públicas en otros lugares del territorio nacional e internacional. La administración distrital requiere contratar consultores expertos que dinamicen el rumbo de la política.

6.2 Recomendaciones a las Organizaciones Comunitarias

Las organizaciones de base comunitaria deben agenciar dinámicas de fortalecimiento organizativo que les permitan dar continuidad a los procesos de exigibilidad de derechos que en otros tiempos dieron lugar a la política pública.

El avance en la fase de implementación y con ello el logro de los objetivos y metas de la política, no es una cuestión que solo compete a la comunidad organizada o a las organizaciones que participaron en la etapa de diseño. Por tal motivo se recomienda llevar a cabo mesas de trabajo en torno a los procesos de seguimiento y evaluación de la política pública. Así como la conformación de un comité de veeduría comunitaria que oriente el cumplimiento de la política pública.

En este contexto el llamado es a que las organizaciones, consejos comunitarios y comunidad afrodescendiente del distrito de Cartagena asuman un rol más activo en torno a la implementación. No como ejecutores de política, sino desde el marco de las demandas, seguimiento y procesos orgánicos de exigibilidad de sus derechos.

Referencias

- Aguilar, L. (ed.). (2003). La implementación de las políticas públicas, México
- Aguilar, L (2012) Política Pública: La Política Pública Como Variable Dependiente: Hacia Un Análisis Más Integral de las Políticas Públicas. Grupo Editorial Siglo XXI.
- Aguilar, Luis, 2010, Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar
- Álvarez Ana Milena; Pérez Ginna, Villarreal Damaris y Villarreal
- Alejandro (2021). Narrativas del Colectivo la Comadre Sobre la Estrategia de Generación de Ingresos en el Distrito de Cartagena. Revista de Investigaciones Universidad del Quindío.
- Bardach, E. (1993). Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. En: L.A. Aguilar, Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. México D.F.: Porrúa Editores.
- Bustillo, María, Mendoza Yesid y Machado Jhorquis (2021) Pertenencia ciudadana: estudio de caso de las comunidades afro de la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables, Universidad Libre, Cartagena, Colombia
- Barreto, Luis, Cerón, Luz. y Fernández, Ana María. (2010). Metodologías para la investigación en políticas públicas. En André-Noél Roth Deubel. (Ed.), Enfoques para el análisis de políticas públicas (pp. 347-363). Bogotá: unal.
- Bonteni, Lindomar (2017) Políticas públicas por dentro. CLACSO. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Libro digital, PDF.
- Boaventura de Souza, S. (2002). “Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos”. El Otro derecho, 28, pp. 59-83.
- Cabeza, Israel (2015) Evaluación de la cohesión territorial en Cartagena de Indias. Perspectiva Geográfica
- Capano, Giliberto. (2009a), “Political Change and Policy Change: some notes on the rule of leadership as a theoretical and empirical problem”, en I. P. S. Association (ed.), XXI IPSA World Congress of Political Science, Santiago de Chile: IPSA
- Cartagena Como Vamos (2022) Informe de Calidad de Vida, Desafíos de ayer y hoy.
- Cartagena como Vamos (2021) Informe de Calidad de Vida

- Canto, Manuel y Oscar, Castro (2002) Introducción a las políticas públicas, en: (coordinadores) Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio. MCD, México.
- Canto, Rodolfo (2021) Más Allá del Pluralismo y la Participación Ciudadana Gestión y Política Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (2022) Informe Final. Bogotá.
- Curcio Pasqualina (2007) Metodología para la evaluación de políticas públicas de salud. Politeia. Universidad Central de Venezuela.
- Comisión de Estudio Kingdon, J. W. (1984). Agendas, alternatives, and public policies. Glenview (Illinois) y Londres: Scott, Forest and Company.
- Cruz Rodríguez, Edwin, Justicia cultural y políticas públicas: de las acciones afirmativas a las políticas interculturales (una propuesta normativa para el caso de los grupos étnicos) 127 Universitas, 91-125 (2013) doi:10.1144/Javeriana.VJ127.jcpp
- DANE (2005) Análisis Regional de los Principales Indicadores Sociodemográficos de la Comunidad Afrocolombiana e Indígena Apartir de la Infomación del censo general 2005.
- DANE (2022) Cartagena en Cifras y mercado laboral.
- Dunn, William. (1994). Public policy analysis. An introduction. 2nd edition. Englewood Cliff, NJ.: Prentice Hall
- Encuesta de Calidad de Vida, Departamento Administrativo de Estadísticas (2018)
- Espinosa Aarón, Ballestas Jhonnatan y Payares Astrid (2018) Segregación Residencial de Afrodescendientes en Cartagena, Colombia. Economía y Región. Cartagena.
- Espinosa Aaron, Madero Maristella, Rodríguez Gabriel y Díaz Luis (2002). Etnicidad, Espacio y Desarrollo Humano en Comunidades Pobres Urbanas: la Comuna 6 en Cartagena de Indias, Colombia, <https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v39n81.77333>, Cuadernos de Economía.
- Fanon, Frantz (1973). Piel negra, Máscaras Blancas. Argentina, Abraxas.
- Graglia, E (2004) Políticas públicas: Fases y fallas como proceso de satisfacción social, artículo de revista Studia Politicae N 03 Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, de la Universidad Católica de Córdoba, Argentina
- Guerrero, María Auxiliadora (2016) La investigación cualitativa. Universidad Internacional del Ecuador.

- Hasenfeld, Yaheskel y Brock, Thomas (1991), "Implementation of Social Policy Revisited", en *Journal of Administration and Society*, Vol. 22 N° 4, pp. 451-479. Lahera, Eugenio (2005) Ponencia presentada en el X Congreso del CLAD, Santiago, Chile
- Kraft, Michael y Furlong, Scott (2007) *Public Policy: Politics, analysis, and alternatives*, 2nd edition, Washington D.C., CQ Press.
- Lao – Montes, A. (2007). Sin justicia étnico – racial no hay paz: las Afro-reparaciones en perspectiva histórico – mundial. En Mosquera, C. & Barcelos, L. (Ed.). *Afro-reparaciones: Memorias de la esclavitud y justicia reparativa para negros, afrocolombianos y raizales*. (pp. 131 – 154) Editorial Universidad Nacional de Colombia. Sede Bogotá.
- Lasswell, Harold (1956) *The Decisión Process: Seven Categories of Functional Analysis*, University of Maryland Press, College Park, 1956.
- Lipsky, Michael (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, New York, Sage.
- Lozada, José (2014) *Investigación Aplicada: Definición, Propiedad Intelectual e Industria*. Universidad Tecnológica Indoamérica, Quito.
- Meny Yves y. Thoenig Jean-Claude (1989) *Les Politiques Publiques*, Paris, PUF. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile.
- Montecinos, Egon. (2007). *Límites del Enfoque de las Políticas Públicas para Definir un "Problema Público*. Bogotá, Colombia.
- Ocampo, José Antonio (2004) *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Bogotá, Editorial Norma.
- Mosquera Rosero, C. (2007) *Reparaciones para negros, afrocolombianos y raizales como rescatados de la Trata Negrera Transatlántica y como desterrados de la guerra en Colombia*. En Mosquera, C. & Barcelos, L. (Ed.). *Afro-reparaciones: Memorias de la esclavitud y justicia reparativa para negros, afrocolombianos y raizales*. (pp. 213 – 278) Editorial Universidad Nacional de Colombia. Sede Bogotá.
- Olvarría (2017) *Implementación de políticas públicas: lecciones para el diseño. Análisis de los casos de modernización de la gestión pública y de la reforma de salud en*

Chile. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Chile

- Olavarría, Mauricio (2007) *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*.
- Restrepo, Eduardo (1997) "Afrocolombianos, antropología y proyecto de modernidad en Colombia". En *Antropología en la modernidad: identidades, etnicidades y movimientos sociales en Colombia*, editadas por María Victoria Uribe y Eduardo Restrepo, 279-319. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología
- Observatorio de derechos sociales y desarrollo (2011) *Dinámica urbana y población afrocolombiana*
- Paquet, Gilles (2013). *Tackling Wicked Policy Problems. Equality, Diversity and Sustainability*. Ottawa: Invenire Books
- Pérez Gerson y Salazar Irene (2007) *La pobreza en Cartagena. UN análisis por barrios*. Banco de la Republica. Bogotá, D. C., diciembre de 2007 - Núm. 103
- Pérez Jesús (2015) *La Discriminación Racial a las Comunidades Negras: Análisis desde el Diario el Universal de Cartagena, Colombia*. Ciencia e Interculturalidad, Volumen 16.
- Peters, B. G. (2017) 'What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program', *Policy and Society*. Routledge, 36(3), pp. 385-396. doi: 10.1080/14494035.2017.1361633.
- Porras, J. I. (2001). *Policy Network o Red de Políticas Públicas: Una Introducción a su Metodología de Investigación*. *Revista de Estudios Sociológicos*, XIX(57). Recuperado de <http://www.arschile.cl/moodledata/2/Mod-2/RedesMetodos.pdf>
- Rittel, H. W. J. and Webber, M. M. (1973) 'Dilemmas in a General Theory of Planning', *Policy Sciences*, 4(2), pp. 155-169
- Roth André-Noél (2020) *Enfoque para el análisis de las políticas pública. Las Políticas Públicas y sus Principales Enfoque Analíticos*. Universidad nacional Colombia
- Segatto Rita (2006) *Racismo, Discriminación y Acciones Afirmativas: Herramientas Conceptuales*, Brasilia, serie antropológica.
- Stezano, Federico (2020) *Enfoques, definiciones y estimaciones de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe: Un análisis crítico de la literatura*. CEPAL
- Termeer, C. J. A. M., Dewulf, A. and Biesbroek, R. (2019) 'A critical assessment of the wicked problem concept: relevance and usefulness for policy science and

practice', *Policy and Society*. Routledge, 38(2), pp. 167-179. doi: 10.1080/14494035.2019.1617971.

Valencia Marcela (2020) *El Análisis de Políticas Públicas en: Manual de Ciencia Política y Relaciones Internacionales* / Editores Fabio Sánchez y Nicolás Liendo; autores Sergio Ángel ... [et al.] – Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.

Velásquez, Raúl (2009) *Hacia una nueva definición del concepto “política pública”*.
Revista Desafíos. Bogotá

Yanow, Dvora (2007) *Qualitative-Intepretative Methods in Polyci Research en Fischer*.
Handbook of public policy analysis.