

# ¿Dónde están las personas afrodescendientes en el Estado?

*La representación de las personas  
afrocolombianas en el nivel nacional  
de la rama ejecutiva del poder  
público en Colombia*



**¿Dónde están las personas  
afrocolombianas en el Estado?**

*La representación de las personas  
afrocolombianas en el nivel  
nacional de la rama ejecutiva del  
poder público en Colombia*



# *¿Dónde están las personas afrocolombianas en el Estado? La representación de las personas afrocolombianas en el nivel nacional de la rama ejecutiva del poder público en Colombia*

---

**Primera edición: 4 de junio del 2025.**

**ISBN: 978-628-95637-5-7.**

**ILEX Acción Jurídica** es una organización de la sociedad civil liderada por abogadas afrodescendientes y personas Afro-LGBT, dirigida a impulsar estrategias de acción jurídica, comunicaciones e investigación social con enfoque interseccional para contribuir al goce efectivo de los derechos de las comunidades y personas afrodescendientes en Colombia. Nuestro propósito es brindar apoyo técnico-jurídico a personas, comunidades y organizaciones afrodescendientes para lograr el acceso a sus derechos y para combatir la discriminación racial.

**Página:** <https://www.ilexaccionjuridica.org>

**Correo electrónico de contacto:** [info@ilex.com.co](mailto:info@ilex.com.co) [info@ilex.com.co](mailto:info@ilex.com.co)

**Facebook:** <https://www.facebook.com/ilexAJ/> <https://www.facebook.com/ilexAJ/>

**Twitter:** @IlexAJ

**Directora General:**

Dayana Blanco Acendra

**Investigadores(as):**

Eliana Robles-Pallares

Abraham José Caraballo Franco

Daniel Gómez Mazo

**Revisión:**

Dayana Blanco Acendra

Audrey Mena

**Corrección de estilo:**

Thalía Stephanie Yumbla Ruiz

**Diagramación:**

Joyce Triviño Hernández

Camila Marín

---

**Esta publicación debe citarse como:** ILEX Acción Jurídica. (2024). ¿Dónde están las personas afrocolombianas en el Estado? La representación de las personas afrocolombianas en el nivel nacional de la rama ejecutiva del poder público en Colombia. Bogotá.



# [ Contenido ]

<b>Resumen</b> .....	9
<b>Introducción</b> .....	10
<b>Metodología</b> .....	12
Limitaciones de la información recibida .....	14
<b>Revisión de literatura</b> .....	17
Cargos públicos y limitaciones para la población afrocolombiana.....	17
<b>La conformación de la rama ejecutiva en Colombia</b> .....	26
<b>El acceso al servicio público en Colombia</b> .....	28
<b>Mérito y representación étnico-racial en la función pública</b> .....	30
Sobre los concursos de méritos y sus oportunidades de ajuste .....	34
<b>¿Cómo se recolecta la pertenencia étnico-racial de los servidores públicos?</b> .....	37
Complejidad en la identificación étnico-racial: implicaciones de la amplia variedad de categorías utilizadas por entidades gubernamentales y el uso por parte de los(as) servidores públicos .....	40
<b>Panorama descriptivo de los servidores públicos en Colombia del orden nacional</b> .....	42
Generalidades de las bases de datos .....	42
Hallazgos descriptivos de los servidores públicos .....	43
Resultados por sexo .....	43
Resultados por rangos de edad .....	46
Resultados por departamento de nacimiento .....	47
Resultados por nivel educativo .....	50
Resultados por tipo de cargo y sector .....	51
<b>Dinámicas de acceso a cargos de dirección y liderazgo según el sexo</b> .....	55
<b>Representación de cargos públicos de la población afrocolombiana en Colombia</b> .....	57
Resultados en ministerios y departamentos administrativos.....	58
Resultados en otras entidades del Estado.....	61
Implicaciones de los resultados .....	63
<b>Experiencias comparadas sobre la inclusión de personas afro en instituciones públicas</b> .....	67
Acciones afirmativas .....	67
Estados Unidos.....	68
Canadá .....	72
Sudáfrica .....	72
Brasil.....	74
Uruguay.....	77
Hacia una implementación efectiva y contextualizada de las acciones afirmativas.....	78
<b>Conclusiones</b> .....	80
<b>Recomendaciones</b> .....	82
Al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC):.....	82
Al Ministerio de Educación: .....	84
<b>Anexos</b> .....	85

## Lista de figuras

Figura 1. Número de ministros(as) afrocolombianos(as) desde 2002.....	19
Figura 2. Conformación de la rama ejecutiva en Colombia.....	26
Figura 3. Categorías utilizadas por las entidades públicas y/o por los y las servidoras públicas.....	40
Figura 4. Composición de los y las servidoras públicas por sexo. ....	44
Figura 5. Composición de los y las servidoras públicas por rangos de edad- total general.....	46
Figura 6. ¿Dónde nacieron quienes trabajan en el servicio público? .....	48
Figura 7. Departamento de nacimiento de personas sin ningún grupo étnico-racial y personas afrocolombianas.....	49
Figura 8. Nivel educativo de los servidores públicos del orden nacional por sexo.....	50
Figura 9. Nivel educativo de los servidores públicos del orden nacional por pertenencia étnico-racial.....	50
Figura 10. Composición de los servidores públicos por sector administrativo.....	51
Figura 11. Composición de los niveles jerárquicos por sexo - total muestra.....	55
Figura 12. Composición de los niveles jerárquicos por sexo en servidores públicos y pertenencia étnico-racial.	56

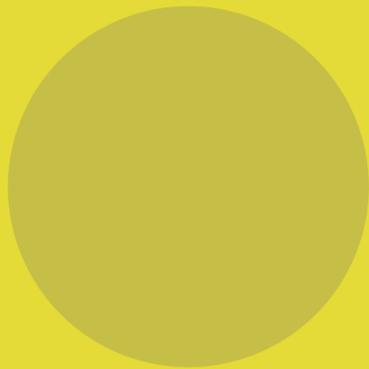
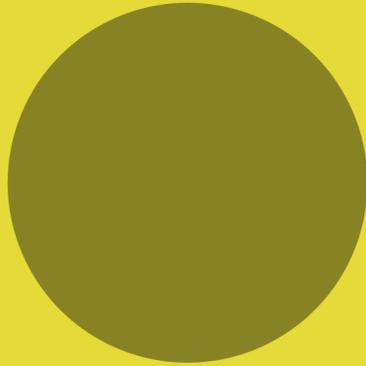
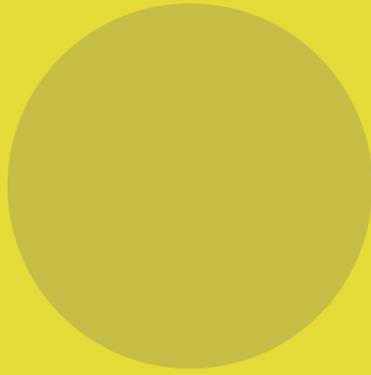
## Lista de tablas

Tabla 1. Variables solicitadas para el análisis descriptivo.....	13
Tabla 2. Preguntas adicionales solicitadas para el análisis descriptivo.....	13
Tabla 3. Resumen de derechos de petición enviados.....	15
Tabla 4. Limitaciones generales de la población afrodescendiente para acceder a cargos públicos y participación política .....	20
Tabla 5. Promedio de edad de los servidores públicos según condición étnico-racial.....	46
Tabla 6. Composición de los niveles jerárquicos ocupados según pertenencia étnico-racial.....	54
Tabla 7. Número de servidores(as) públicos(as) afrocolombianos(as) en ministerios públicos (2023) .....	59
Tabla 8. Número de servidores(as) públicos(as) afrocolombianos en departamentos administrativos (2023)	60
Tabla 9. Número de servidores públicos en otras entidades públicas de la rama ejecutiva.....	61

## Anexos

Anexo 1. Información de las entidades que respondieron el derecho de petición sobre la pertenencia étnico-racial de las y los funcionarios públicos. ....

Anexo 2. Comparación de registros primarios y secundarios de los servidores ¿(as) públicos(as) en ministerios, según derecho de petición y registros del Sigep II. ....



## [ Resumen ]

En Colombia, la participación de personas afrodescendientes en cargos públicos, especialmente en la rama ejecutiva del sector central, es notablemente baja, incluso en aquellos cargos que no tienen un rol decisorio; la subrepresentación da cuenta de un desequilibrio y desigualdad evidente en términos de justicia racial y acceso equitativo al empleo público. Este documento sostiene que la falta de representación no solo se traduce en la invisibilización de la población afrocolombiana, sino que también genera insuficiencias en la toma de decisiones y en la formulación y ejecución de políticas públicas adecuadas y contextualizadas.

Este texto expone la teoría de la burocracia representativa y destaca la importancia de una función pública inclusiva que refleje y responda a las diversas necesidades y problemáticas sociales. Esta se vuelve aún más relevante en el contexto colombiano donde, desde la misma Constitución Política, se declara que Colombia es un Estado que respeta y protege la diversidad étnica y cultural de la nación, y que protege a sus ciudadanos contra la discriminación racial. No obstante, los resultados descriptivos en este documento muestran que estos mandatos constitucionales están lejos de ser cumplidos. Así, por ejemplo, existe una baja representación de personas afrocolombianas en cargos públicos y en las entidades que afirman tener más de 100 servidores públicos que se autorreconocen como personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, que no suelen ocupar cargos decisorios. Por lo anterior, es posible reconocer que existen desafíos significativos para la adecuada articulación de la diversidad nacional en las políticas y decisiones públicas en el país.

Este documento plantea una crítica constructiva del ideal meritocrático para ingresar a cargos públicos, en este caso, la población afrocolombiana encuentra obstáculos adicionales debido a la naturalización de privilegios y desventajas heredadas, que socavan la noción del mérito. Es decir, la idea de mérito tradicionalmente entendida no necesariamente funciona de manera justa para diferentes grupos poblacionales. Este escenario refleja la persistencia de estructuras sociales segregadas y evidencia la necesidad de abordar de manera efectiva las desigualdades estructurales que enfrenta la población afrodescendiente en Colombia.

“*La idea de mérito tradicionalmente entendida no necesariamente funciona de manera justa para diferentes grupos poblacionales.*”

---

## [ Introducción ]

La representación de personas afrocolombianas al interior del Estado es un asunto paradójico en las discusiones sobre justicia racial en Colombia. De un lado, la experiencia indica que, al menos en el sector central del Estado, la presencia de personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en adelante (afrocolombianas) es escasa, en particular en los niveles más altos de las distintas ramas del poder público. Por otro lado, la falta de representación pasa, por lo general, inadvertida. La conversación pública sobre la inclusión de personas afrocolombianas en instituciones públicas sigue siendo incipiente cuando se le compara con otros grupos poblacionales que experimentan discriminación sistémica, como es el caso de las mujeres. Así mismo, en Colombia falta una discusión social franca sobre las implicaciones que la exigua representación afrocolombiana al interior de las instituciones públicas tiene sobre el funcionamiento del Estado y la protección de los derechos e intereses de las personas y comunidades afrocolombianas. La naturalización de estas dinámicas de exclusión étnico-racial constituye una grave manifestación del racismo sistémico, que:

*“[...] opera mediante una red interrelacionada o coordinada de leyes, políticas, prácticas, actitudes, estereotipos y prejuicios. Lo sostienen un amplio abanico de agentes, entre los que se encuentran las instituciones del Estado, el sector privado y las estructuras de la sociedad en sentido amplio”. (ONU, 2023, p. 3)*

Si bien en Colombia se han realizado diversos estudios sobre la administración pública, pocos se han enfocado en analizar la composición étnico-racial del Estado. Este documento intenta llenar este vacío en la literatura con un análisis cuantitativo descriptivo y cualitativo de la representación de personas afrocolombianas en las instituciones de la rama ejecutiva del poder público a nivel central. El propósito es avanzar en el debate sobre la igualdad en el acceso al empleo público y sobre la representación de las personas afrocolombianas en las instituciones del Estado y, con esto, contribuir a la materialización del principio de igualdad y no discriminación racial, elemento del estado social de derecho, en este ámbito particular.

Antes de proceder con la explicación sobre el desarrollo metodológico de este documento se considera fundamental aclarar el uso de dos conceptos clave dentro de este informe. En primer lugar, siguiendo el marco conceptual desarrollado por Pitkin (1967), cuando hablamos de representación de personas afrocolombianas en las instituciones públicas hacemos referencia de manera específica a la representación descriptiva de esta población, es decir, a la inclusión o presencia de personas afrocolombianas al interior de las instituciones estatales en calidad de servidoras públicas.

No es el propósito de este documento hacer un análisis sobre la representación sustantiva de este grupo poblacional dentro del Estado, es decir, sobre qué tanto representa o no el Estado y sus agentes las agendas e intereses de este grupo poblacional. Si bien un análisis sobre la representación sustantiva es, sin duda, importante, abordar esta cuestión desbordaría los propósitos de este documento de trabajo, por lo que dicho objetivo no será desarrollado en este texto. En segundo lugar, cuando se relaciona personas afrodescendientes/ afrocolombianas nos referimos a: "los descendientes de personas africanas esclavizadas, a través de generaciones y procesos de mestizaje, y sin importar el nivel de identidad individual o colectiva que estas poblaciones puedan tener" (Urrea y Barbary, 2004, p. 52).

La representación descriptiva es un avance esencial y una condición fundamental en la búsqueda de igualdad y no discriminación racial en el Estado colombiano, en consonancia con los principios constitucionales. Sin embargo, no se asume que esta representación por sí sola sea suficiente para garantizar una incidencia significativa en las políticas públicas. En este sentido, la representación de personas afrocolombianas en las instituciones públicas debe considerarse un logro en sí misma y un reflejo de la diversidad de la nación, sin imponer una expectativa de alineación ideológica específica, pues aumentar la presencia física de personas afrocolombianas en el servicio público puede mejorar su visibilidad, la igualdad de oportunidades y participación política y permitir el acceso a sus aportes intelectuales.

No obstante, para que esta representación tenga un impacto mayor es indispensable, por un lado, que las personas afrocolombianas puedan acceder a posiciones de liderazgo y toma de decisiones, desde donde su presencia tenga una incidencia directa en la formulación y ejecución de políticas; del otro, que estas personas al llegar a diferentes cargos cuenten con cierta formación política y conocimiento del contexto e interés por mejorar la calidad de vida de su grupo poblacional. Sin embargo, este texto solo se concentrará en el primer factor. Así, el objetivo no es solo aumentar su presencia en el sector público, sino también remover las barreras estructurales que limitan su participación en niveles de poder donde sus voces pueden influir de manera efectiva en el diseño de un Estado más justo.

Aunque insuficiente por sí sola, la representación descriptiva es un punto de partida necesario para avanzar hacia una representación activa o sustantiva, es decir, aquella que permite influir en políticas públicas que reflejen los intereses de las personas y comunidades afrocolombianas. Este estudio se propone sistematizar datos sobre la participación de personas afrocolombianas en cargos de toma de decisiones, evaluar si su representación es proporcional a su presencia en la sociedad, identificar las barreras estructurales que impiden el acceso a estos espacios de poder y formular recomendaciones para que las entidades públicas y privadas superen dichas barreras.

Asimismo, este estudio cuestiona la noción del mérito como criterio neutral en el acceso al sector público. Aunque la meritocracia se presenta como un mecanismo justo en términos abstractos y teóricos, en realidad y en la práctica tiende a ocultar los sesgos estructurales e históricos que han limitado las oportunidades de personas y comunidades afrocolombianas y otros sectores poblacionales marginados. Los procesos basados en el mérito tienden a reproducir privilegios sociales preexistentes y excluyen a quienes no han tenido acceso a las mismas oportunidades educativas y laborales. Por ello, es necesario promover políticas afirmativas que reconozcan y corrijan estas desigualdades estructurales.

## [ Metodología ]

La metodología del análisis se basa en una combinación de dos insumos importantes. El primero es un análisis cuantitativo descriptivo de información primaria recibida por entidades de la rama ejecutiva del orden nacional (sector central y sector descentralizado por servicios). Esta información se recopiló mediante derechos de petición en los que se solicitó información sobre variables sociodemográficas de los servidores públicos en Colombia, en especial la pertenencia étnico-racial, con el fin de validar la representación de las personas afrocolombianas en cargos públicos y, en particular, en cargos decisorios del Estado. La información solicitada se describe en la tabla 1<sup>1</sup>.

La decisión de no incorporar a todas las entidades del Estado, así como la de excluir la rama judicial del análisis sociodemográfico sobre la representación de las personas afrocolombianas está fundamentada en consideraciones metodológicas y contextuales específicas, entre las que se encuentra que la naturaleza de las funciones y responsabilidades de la rama judicial difiere significativamente de las que tiene la rama ejecutiva, pues en esta última se concentra la ejecución de políticas públicas y la toma de decisiones administrativas y gubernamentales. Por esta razón, para evaluar la representación de la población afrocolombianas en cargos decisorios del Estado se priorizó la recolección de datos en el ámbito ejecutivo y en aquellas entidades relacionadas con el diseño, elaboración y evaluación de políticas públicas y su puesta en marcha. Cabe mencionar que este documento no indaga sobre las personas contratistas en la rama ejecutiva del orden nacional.

En cuanto a los antecedentes de este estudio es importante señalar que la investigación de Daniel Gómez Mazo (2020), plasmada en su disertación ***Afro-Descendant Representation on Latin American Courts***, constituye uno de los pocos trabajos sobre la representación de personas afrocolombianas en las instituciones judiciales de Colombia. Para comprender este fenómeno, Gómez

---

<sup>1</sup> En este proceso se interpuso una acción de tutela hacia a las entidades que no respondieron el derecho de petición o no respondieron de fondo; esta tutela fue acatada y dichas entidades tuvieron que entregar la información solicitada.

Mazo combina una exhaustiva revisión de literatura sobre la representación de personas afrocolombianas con una metodología mixta que incluye el análisis de datos cuantitativos y cualitativos. En la parte cuantitativa, Gómez utiliza solicitudes de información para obtener datos sobre la composición étnico-racial de diferentes tribunales colombianos y del registro nacional de abogados. Aunque este estudio está centrado en la administración de justicia, constituye un antecedente relevante para la investigación que se presenta y cuyo enfoque es la representación de personas afrocolombianas en el sector ejecutivo.

**Tabla 1. Variables solicitadas para el análisis descriptivo**

<b>Dimensión</b>	<b>Variables</b>	
<b>Sociodemográfica</b>	Sexo	Edad
	Departamento de nacimiento	Municipio de nacimiento
	Pertenencia étnico-racial del servidor público	
<b>Educación</b>	Máximo nivel educativo alcanzado	
<b>Sitio de empleo</b>	Departamento de la entidad (donde está ubicado el servidor público)	Municipio de la entidad (donde está ubicado el servidor público)
<b>Naturaleza del empleo</b>	Tipo de nombramiento	Denominación del empleo actual o cargo
	Nivel jerárquico del empleo	Fecha de vinculación
	Salario mensual actual del servidor público	

*Fuente: elaboración propia de los y las autoras.*

Por otro lado, los derechos de petición contenían preguntas adicionales a cada una de las entidades para contrastar y nutrir la información del análisis cuantitativo descriptivo; estas preguntas se presentan en la tabla 2.

**Tabla 2. Preguntas adicionales solicitadas para el análisis descriptivo**

<b>Información</b>	<b>Pregunta</b>
<b>Cargos</b>	¿Cuántos cargos por tipo (directivo, asesor, profesional, técnico, asistencial) hay en la entidad?
<b>Cargos ocupados por personas afrodescendientes</b>	¿Cuántos de los cargos existentes en la entidad se encuentran ocupados por personas afrodescendientes, negras, raizales y palenqueras?
<b>Cargos ocupados por personas indígenas</b>	¿Cuántos de estos tipos de cargos están ocupados por personas indígenas?
<b>Dependencias</b>	¿Cuántas y cuáles son las dependencias con misionalidad o funciones directamente relacionadas con la población afrodescendientes hay en la entidad?
<b>Criterios para captar el enfoque diferencial en servidores públicos</b>	Por favor indicar en la respuesta cuáles son los criterios y clasificaciones que utilizan para contabilizar y/o determinar la pertenencia étnico-racial de los servidores públicos.

*Fuente: elaboración propia de los(as) autores(as).*

El segundo insumo importante que hizo parte de la metodología de esta investigación fue la revisión de literatura científica e informes que dieran cuenta de aspectos sobre la representación de personas afrodescendientes en cargos públicos, el mérito y demás temas que son relacionados con el acceso al empleo público.

Para esta revisión de literatura se utilizaron bases de datos y buscadores académicos como Google Scholar, Scopus, Redalyc, JSTOR, entre otros, con el fin de encontrar artículos que abordan el panorama de los cargos públicos, la representación, pluralidad en toma de decisiones, el mérito y las políticas públicas. Con el fin de orientar una mejor búsqueda de información se usaron algunas palabras clave definidas por el equipo de trabajo, como las siguientes: participación, cargos públicos, mérito, raza y etnia, acceso al empleo público, burocracia representativa, entre otras. Posteriormente se analizaron los artículos seleccionados, resaltando los hallazgos empíricos, enfoques teóricos y las tendencias y divergencias de estos, para después contrastar esa información con los hallazgos cuantitativos y descriptivos para el sector central de la rama ejecutiva en Colombia.

Por último, el presente informe investigativo también contempló una revisión del marco normativo en Colombia, cómo funciona y los vacíos que presenta en la necesidad de promover tanto la equidad en el acceso a cargos públicos, como la representatividad de personas pertenecientes a un grupo étnico-racial.

## ●● Limitaciones de la información recibida

Las limitaciones de la información revisada, en especial de aquella proveniente de los derechos de petición, se agrupan en tres categorías. La primera corresponde a la disponibilidad de la información desagregada, en especial para la variable de *pertenencia étnico-racial del servidor público*, dado que algunas entidades no cuentan con dicha información y afirman que aunque tienen o utilizan instrumentos para la recolección de información sociodemográfica, estos no incluyen esa variable; de hecho, algunas entidades solicitaron un tiempo adicional al límite legal para recolectar este tipo de información de sus servidores públicos y así dar respuesta a la solicitud.

La segunda categoría corresponde al argumento utilizado por algunas entidades que negaron la entrega de información refiriendo que esta es de carácter reservado, por lo que no puede ser entregada de manera desagregada. Al respecto alegaron que la protección de datos personales de los empleados públicos impide la entrega de dichos datos, incluyendo la variable de pertenencia étnico-racial. Esto quedó reflejado en la respuesta de una de las entidades que respondió el derecho de petición así:

*“Con respecto al primer punto de su solicitud, la siguiente información es reservada y no será remitida por protección de datos personales de los empleados públicos de la Entidad:*

*Sexo o género, edad, departamento de nacimiento, municipio de nacimiento (...), pertenencia étnico-racial del servidor público y fecha de vinculación”. (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2023, respuesta al derecho de petición, radicado 20236510368911)*

No obstante, en el derecho de petición se especificó que no era necesario proporcionar información que identificara individualmente a los servidores públicos —como nombres o números de identificación—, ya que la solicitud requería datos anonimizados. Este tipo de entrega respeta los principios de protección de datos personales, tal como lo contempla la Ley 1581 de 2012 sobre habeas data, y garantiza la transparencia y el acceso a la información pública conforme a la Ley 1712 de 2014. Esta última establece que toda información en poder de sujetos obligados se presume pública, salvo que exista una disposición legal específica que limite su acceso. Además, el principio de facilitación obliga a las entidades a entregar la información solicitada sin imponer exigencias innecesarias que puedan obstruir el ejercicio del derecho a la información.

Teniendo en cuenta lo anterior, la negativa a proporcionar datos desagregados, pese a haber sido solicitados en formato anonimizado, podría constituir una vulneración del principio de transparencia que impone el deber de proporcionar información de manera clara y accesible. Adicionalmente, más de 50 entidades del sector público central sí suministraron las variables solicitadas, lo que demuestra que existen diferencias en la interpretación de la solicitud por parte de las entidades. Esta falta de uniformidad en las respuestas puede comprometer el cumplimiento del principio de publicidad, según el cual la divulgación de información debe realizarse en los términos más amplios posibles, salvo excepciones expresamente justificadas por razones constitucionales o legales. En ese sentido, uno de los primeros hallazgos de la información solicitada se relaciona en la tabla 3 (para mayor detalle ver anexo 1):

**Tabla 3. Resumen de derechos de petición enviados**

Concepto	Enviados	Respondidos	Se llevó a cabo tutela	Con información étnico-racial
Derechos de petición radicados	84	81	6	58*

*Fuente: elaboración propia con base en la información de entidades públicas.  
\*Información suministrada con la variable de pertenencia étnico-racial.*

Por último, los datos recibidos están limitados a una temporalidad, pues las entidades suministraron información de los servidores públicos que en ese momento (segundo semestre de 2023 y a corte de septiembre de 2024) estaban vinculados a la entidad, es decir, no es posible determinar o caracterizar a los servidores públicos que ya no estaban vinculados a estas.



**[ ¿Dónde están las personas  
afrodescendientes en el Estado? ]**

## [Revisión de literatura]

### ●● Cargos públicos y limitaciones para la población afrocolombiana

La representación en cargos públicos de la población afrocolombiana en Colombia es importante para el reconocimiento y la equidad del sistema político, el correcto funcionamiento del sector público y la materialización del principio de la democracia representativa. La falta de representación no solo invisibiliza a esta población, sino que también genera vacíos en la toma de decisiones en el sector, el cual requiere de una pluralidad de voces para enriquecer procesos de toma de decisión y política pública.

Además, esta subrepresentación refleja las barreras históricas y estructurales que han limitado el acceso de las personas afrocolombianas a espacios de poder. La justicia racial y la igualdad de oportunidades requieren que las instituciones estatales reflejen la composición étnico-racial de la sociedad a la que sirven. Un Estado que aspire a una democracia representativa debe garantizar que todos sus ciudadanos/as, sin importar su origen étnico-racial, tengan las mismas oportunidades de acceder a posiciones de poder.

Una representación equitativa beneficia a la población afrocolombiana y también contribuye al fortalecimiento de la democracia porque promueve políticas públicas más inclusivas que respondan a la diversidad de intereses de la población. De manera similar al análisis que propone Ceballos (2023) sobre la representación de las mujeres en la judicatura colombiana, donde argumenta que la equidad de género en los cargos públicos no es simplemente un medio para otros fines, sino un fin en sí mismo, es una lógica que se puede aplicar al caso de la representación de las personas afrodescendientes. En este sentido, la igualdad en la representación debe entenderse no solo como un mecanismo instrumental, sino como un principio fundamental para garantizar la materialización del derecho a la igualdad y la no discriminación racial, pilares clave del Estado social de derecho (Ceballos, 2023).

Aunque en Colombia y en varios países más de América Latina existen instrumentos jurídicos y aspectos institucionales para la prevención y atención de situaciones de racismo y otras formas de discriminación, la población afrodescendiente es todavía una de las que más dificultades presenta para acceder a empleo formal, y eso explica la baja participación de personas afrodescendientes en cargos públicos y privados, particularmente en los niveles directivos, de confianza o manejo (Palacios y Mondragón, 2021).

En Colombia la participación política de las personas afrocolombianas en

cargos públicos ha sido históricamente limitada, así como afirma Reales (2004), del Movimiento Nacional Afrocolombiano —organización de la sociedad civil—, en el **Informe del Movimiento Nacional Afrocolombiano sobre la situación de derechos humanos de la población afrocolombiana (1994-2004)**:

*“En la última década los gobiernos y la sociedad dominante han mantenido inmodificable el histórico principio de supremacía y dominación blanca y mestiza en la administración pública y privada. Hoy por hoy los(as) profesionales afrocolombianos(as) siguen siendo excluidos(as) de los cargos altos e intermedios del Estado. No hay afrocolombianos(as) en cargos importantes de la Presidencia de la República. No hay magistrados(as) afrocolombianos(as) en las altas Cortes del país. No hay ministros(as) ni viceministros(as) afrocolombianos(as). Tampoco hay afrocolombianos(as) embajadores(as); y en las Fuerzas Armadas de Colombia no hay oficiales de alta graduación afrocolombianos(as)”. (p. 6)*

A pesar de que la situación anterior describe el panorama de hace más de dos décadas, la realidad de la población afrodescendiente en materia de representación permanece casi inalterada, en especial en los cargos decisorios y directivos del Estado. La discriminación racial y la exclusión de este grupo poblacional en altos cargos públicos es amplia, y un ejemplo de ello es la cantidad de ministros(as) afrocolombianos en los últimos gobiernos: desde la presidencia de César Gaviria en 1990 hasta la administración de Álvaro Uribe Vélez en 2002, no se designaron ministros(as) afrocolombianos(as) en el gabinete. Fue en el segundo mandato de Uribe Vélez en el que se designó por primera vez a una ministra afrocolombiana, Paula Moreno, quien ocupó el cargo en el Ministerio de Cultura del 2007 al 2010 (El Tiempo, 2007); luego, durante la presidencia de Juan Manuel Santos un ministro afrocolombiano ocupó el cargo en el Ministerio de Ambiente<sup>2</sup> (El Tiempo, 2022). Para el periodo presidencial de Iván Duque fueron tres mujeres afrocolombianas quienes ocuparon el cargo de ministra en distintos momentos<sup>3</sup>; finalmente, durante el mandato de Gustavo Petro se han designado cinco ministros(as) afrocolombianos(as)<sup>4</sup> (figura 1).

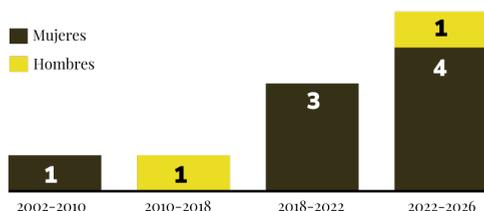
---

<sup>2</sup> Luis Gilberto Murillo fue ministro de Ambiente y también fue el primer embajador afrodescendiente de Colombia en Estados Unidos.

<sup>3</sup> En el Ministerio de Cultura: Carmen Inés Vásquez Camacho (agosto de 2018 - 24 de diciembre de 2020) y Angélica María Mayolo Obregón (4 de junio de 2021 - 7 de agosto de 2022); en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación: Mabel Gisela Torres (11 de enero de 2020 - 15 de junio de 2021).

<sup>4</sup> A noviembre de 2024 hicieron parte del Gobierno: Luis Gilberto Murillo (ministro de Relaciones Exteriores); Aurora Vergara Figueroa (ministra de Educación); Yesenia Olaya Requene (ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación); Francia Elena Márquez Mina (vicepresidenta, ministra de Igualdad y Equidad) y María Isabel Urrutía Ocoró (ministra del Deporte).

**Figura 1. Número de ministros(as) afrocolombianos(as) desde 2002.**



Fuente: elaboración de los(as) autores(as), con información de prensa y ministerial de cada periodo de gobierno.  
\*Gobierno de Gustavo Petro, a corte del 6 de noviembre de 2024.

En este orden de ideas, la representación de personas afrocolombianas en los ministerios de Colombia ha sido baja o nula, con respecto al total de ministros(as) que han liderado dichas entidades. Aunque el principio de mérito debería guiar el acceso a los cargos en el sector público, esto no garantiza que los criterios con los que se mide y aplica dicho mérito sean los adecuados o garanticen una competencia en condiciones de igualdad para todas las personas, y a pesar de que la meritocracia persigue fines deseables, oculta fallas importantes que socavan su supuesta objetividad, pues en lugar de corregir las desigualdades históricas, tiende a internalizarlas, reproducirlas y normalizarlas al ignorar cómo estas impactan en la capacidad de ciertos grupos sociales para cumplir con los estándares de "mérito". Así, la meritocracia permanece ciega ante las desigualdades raciales estructurales, lo que impide que sea un verdadero mecanismo de equidad, mientras las personas afrodescendientes siguen enfrentando barreras sistémicas que limitan su acceso a estas posiciones.

Ceballos (2023) argumenta que "tanto la burocracia moderna como la meritocracia están esencialmente asociadas con la necesidad de objetividad, eficiencia, independencia, igualdad y alta calidad, más allá de vínculos personales o políticos" (p. 129). Sin embargo, esta promesa no se cumple en la práctica pues, por un lado, la llegada de personas poco calificadas a los ministerios evidencia que el mérito no se aplica de manera consistente ni equitativa; y por el otro, el concepto de mérito no es racialmente neutral, sino que está atravesado por prejuicios implícitos y desigualdades históricas que benefician desproporcionadamente a ciertos grupos con mayores ventajas y privilegios.

“

*Aunque la meritocracia se presenta como imparcial, en realidad reproduce las jerarquías sociales existentes, ya que favorece a quienes poseen capital cultural, redes profesionales y acceso a oportunidades educativas de calidad. (Ceballos, 2023)*

Las condiciones de exclusión y marginación social son indicadores de que estos recursos no están disponibles en igualdad de condiciones para las personas afrodescendientes, debido a la exclusión histórica y estructural que han experimentado. Sobre la discusión del mérito volveremos más adelante.

Por su parte, varios informes sobre la representación política de la población afrodescendiente han contrastado que existen diversas limitaciones para que las personas afrodescendientes lleguen a estar en cargos públicos. Por ejemplo, un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (2020) concluyó que tanto las mujeres afrodescendientes como otros miembros de este grupo están subrepresentados en cargos políticos, tanto en elecciones populares como en designaciones de libre nombramiento y remoción en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Esta subrepresentación genera una baja representación y diversidad en sectores o ramas del poder público que son esenciales para abordar las brechas de género y raciales.

Lo anterior se abordó desde la Plataforma Política de Lideresas Afrodescendientes ante el Decenio Internacional de los Afrodescendientes, liderada por la Asociación Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora (2015), en donde resaltaron la importancia de garantizar la inclusión de las mujeres afrodescendientes en cargos públicos decisorios y toma de decisiones, dando orientaciones desde la Ley de Cuotas, estatutos de los partidos políticos y otras estrategias para su inclusión.

En cuanto a la participación de los hombres afrodescendientes, los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2022) muestran una mayor representación en elecciones populares en comparación con las mujeres afrodescendientes. No obstante, la información del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP, 2024) revela que, históricamente, tanto hombres como mujeres afrodescendientes han tenido una baja representación en cargos públicos directivos y asesores. Sin embargo, es relevante destacar que la participación porcentual de las mujeres afrodescendientes en estos espacios resulta relativamente superior a la de los hombres afrocolombianos.

*Tabla 4. Limitaciones generales de la población afrodescendiente para acceder a cargos públicos y participación política*

<b>Variable</b>	<b>Afectación</b>
<b>Menor acceso a educación media y superior</b>	Limita la generación de conocimientos y movilidad social para llegar a tener un cargo público, en especial los directivos o asesores.
<b>Partidos políticos excluyentes</b>	Los partidos políticos pueden carecer de estatutos inclusivos dificultando la participación de las personas afrodescendientes en cargos públicos.

<b>Discriminación laboral y racial</b>	Este tipo de fenómenos sociales alteran la objetividad de la contratación tanto en el sector público como en el privado, aislando a grupo poblacionales en el sector laboral.
<b>Falta de representación en espacios políticos</b>	Al excluir a la población afrodescendiente de espacios de poder político también se excluye su participación y acción; este tipo de actos se da por la invisibilidad general que tienen sobre las capacidades de las personas afrodescendiente.
<b>Pocas o nulas políticas sobre la inclusión e igualdad racial</b>	La falta de políticas y estrategias de inclusión podrían generar atrasos en la participación en política y cargos públicos de la población afrodescendiente.

Fuente: elaborado con base en CEPAL/UNFPA (2020); Byron (2010); Hopkins (1980) y Villadsen y Wulff (2018).

La discriminación y exclusión de este grupo poblacional en el mercado laboral —en el sector privado y en el público— es visible. La discriminación laboral es una situación en donde las personas son tratadas de manera desigual dadas algunas características observables como la etnia, aspectos fenotípicos u otros, cuyo trato afecta de manera más directa a las personas afrodescendientes e indígenas.

Como se relaciona en la tabla 4, Villadsen y Wulff (2018) realizaron un experimento de campo para investigar las diferencias entre el sector público y el privado en cuanto a la discriminación racial en los procesos de contratación y encontraron poca evidencia de que el sector público sea más justo en decisiones de contratación. Así mismo, Hopkins (1980) —aunque su investigación se centra en Estados Unidos— orienta lo que pueden enfrentar las personas no blancas en el sector público y, entre sus hallazgos, se encuentra que 1 de cada 5 empleados estatales percibe algún tipo de discriminación laboral en función de la edad, el sexo y la pertenencia étnico-racial. Además que, actores como las mujeres, los trabajadores mayores y las personas no blancas tienen sentimientos similares sobre que las promociones no son administradas de manera correcta. Esta última conclusión la evidencia también Byron (2010), quien señala que existe una alta discriminación en la promoción en el sector público. Estos resultados sugieren que sí existe un tipo de discriminación general en el sector y que afecta más a ciertos actores inmersos en él.

La discriminación laboral dentro del sector público no es el único factor que incide en la participación política y en la obtención de cargos públicos decisivos. La administración pública es un sector que brinda, generalmente, empleos con buena calidad, así como también lo hacen los sectores energéticos, financieros, de seguros y servicios sociales (Arroyo *et al.*, 2016). Sin embargo, las personas afrodescendientes suelen tener pocas posibilidades de acceder a empleos de

buena calidad. Esto se debe no solo a la discriminación laboral sino también a factores estructurales como el bajo logro educativo y a la insuficiente inversión pública en su educación.

Bertrand y Mullainathan (2004) estudiaron los aspectos étnicos en el mercado laboral con un experimento aplicado al sector privado y, entre los resultados, identificaron que para dos individuos idénticos o con perfiles profesionales similares, la persona postulante afrodescendiente tiene menos probabilidades de recibir una llamada para una entrevista. Los autores concluyen que existe un trato diferente en el mercado laboral y, aunque los resultados de este estudio se orienten al sector privado, esta es una muestra de la disparidad que existe para acceder a un empleo, y es un indicador del trato que reciben las personas afrodescendientes en el mercado laboral. En otra investigación, también en el sector privado, Rodríguez *et al.* (2013) encontraron que las personas afrodescendientes tienden a recibir menos llamadas a entrevistas laborales. En cuanto al sector público, aunque existen aspectos como pruebas estandarizadas orientadas al mérito, el racismo sistémico limita las posibilidades de conseguirlo porque los criterios de evaluación tienden a premiar logros académicos y profesionales que, para las personas afrodescendientes, son más difíciles de alcanzar debido a las desigualdades en el acceso a educación de calidad.

Además, también existen otros cargos como los de libre nombramiento y remoción, que son ocupados normalmente por las personas que dirigen o asesoran entidades públicas. En estos últimos, la participación de personas afrodescendientes es limitada debido a la invisibilidad de sus capacidades y porque su acceso al capital social y a redes de influencia es menor en comparación a personas con privilegios (Instituto Interamericano de Derechos Humanos [IIDH], 2007).

Por otra parte, la burocracia representativa hace referencia a cómo los servidores públicos (burócratas) y responsables políticos representan los intereses y, de alguna manera, responden a las cuestiones y problemáticas sociales de los distintos grupos poblacionales. En esta teoría existen dos visiones: la primera tiene que ver con la representación pasiva, que en otras palabras se refiere a cómo los políticos(as) y servidores(as) públicos(as) reflejan proporcionalmente la demografía de su población; la segunda es la representación activa, que es aquella en la que estos burócratas con similitudes a su población o grupos promueven los intereses de estos (McBeath *et al.*, 2014). En este sentido, este es un campo de construcción teórico que no solo se refiere a cuestiones de representación descriptiva sino también sustantiva.

La construcción del campo conceptual de la burocracia representativa tiene sus orígenes en investigaciones académicas desarrolladas en Europa y Estados Unidos, que han tenido como enfoque evaluar la representación de personas con alguna condición étnico-racial o minoritaria en los cargos y en la composición administrativa de un Estado. De acuerdo con Subramaniam (1967), el término

**burocracia representativa** fue utilizado por primera vez en el libro **Representative Bureaucracy** de Donald Kingsley (1944), y desde entonces ha ganado popularidad entre las ciencias sociales para discutir sobre el concepto, implicaciones y ventajas de los tipos de análisis propuestos al interior de este campo. En cuanto a las ventajas, según Subramaniam (1967), en caso de que la burocracia representativa se implementara, uno de los puntos a favor en un Estado sería:

*“El caso esencial es que una función pública que incluya a miembros de todas las clases garantiza, por tanto, que todos sus diferentes valores e intereses se articulen y, por lo tanto, influyan en las decisiones que adopta y en las políticas que formula”<sup>5</sup>*  
(p. 1013)

Una de las ideas centrales de la burocracia representativa tiene que ver con la aptitud que tienen los servidores(as) públicos(as) para tomar decisiones que involucran a comunidades diferenciadas en términos históricos, culturales o económicos con los cuales no tienen cercanía identitaria o de experiencia de vida. En este sentido, existe una preocupación sobre la posibilidad de que la ausencia de conocimiento directo sobre las realidades de estas comunidades pueda llevar a que sea más difícil encontrar soluciones para los problemas sociales que experimentan. Al llevar esta preocupación a la escala global de la burocracia estatal, se traduce en una preocupación sobre la forma en que las burocracias no representativas pueden o no responder de manera adecuada a las necesidades, deseos e intereses de sectores sociales que se encuentran ausentes o subrepresentados en espacios estatales socialmente homogéneos. Es por ello que autores como Van Riper, citado por Subramaniam (1967), mencionan que la burocracia representativa debe tener lo siguiente:

*“[...] (1) consistir en una muestra representativa razonable del cuerpo político en términos de ocupación, clase, geografía y similares, y (2) debe estar en sintonía general con la ética y las actitudes de la sociedad de la que forma parte, y atribuiría el éxito de la democracia estadounidense en parte, al menos, al carácter representativo de la Administración Pública Federal”.* (1967, p. 1013)

No obstante, dicha teoría tiene múltiples inconsistencias e implicaciones, una de ellas es que al tener diversas representaciones dispuestas en los cargos públicos habrían intereses diversos diferentes y, en algunos casos, contrapuestos, lo que podría generar una pugna entre distintos sectores representados (o no representados) al interior de las burocracias estatales, buscando cada uno defender los intereses de las comunidades que representan, con el riesgo de llevar a la división e ineficacia del aparato estatal y la pérdida del bien común como objetivo final de la acción del Estado (Subramaniam, 1967).

Uno de los principales puntos de tensión que tiene la idea de la burocracia representativa, es el riesgo de la esencialización identitaria o de las características

---

<sup>5</sup> Traducción propia. En su idioma original: “The essential case is that a civil service which includes members of all classes therefore ensures that all their different values and interests are articulated and hence brought to bear upon the decisions taken and policies formulated by it”.

sociodemográficas de las personas. Al hablar de esencialización nos referimos a la forma en la que se hacen generalizaciones sobre las cualidades o habilidades de las personas con base en sus características identitarias. En ese sentido, suponer que un funcionario público —debido a su pertenencia étnico-racial— actuará de una forma que se considera acorde o esperada conforme a dichas características identitarias, es esencializante. Un ejemplo claro de lo anterior, es asumir que un funcionario afrodescendiente defenderá los intereses de la población afrodescendiente en su labor institucional (acciones políticas en favor de su grupo). El punto central de la crítica es que, no necesariamente las características identitarias del sujeto serán relevantes para la labor misional que desarrolla o, aún si lo fueran, no hay certeza de cómo podrían influenciar su rol institucional.

Aunque la crítica sobre el esencialismo debe considerarse seriamente, existen otras razones que pueden fundamentar la idea de la representatividad de las instituciones. La representación de la población afrodescendiente en los cargos públicos es un indicador clave de la salud de la democracia en Colombia. La representación debe ser vista no solo como un objetivo cuantitativo, sino como un paso indispensable para garantizar la igualdad en la participación política y en las oportunidades para todos los ciudadanos. Una burocracia que no refleja la diversidad de la población disminuye la legitimidad del Estado y socava el cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación. En este sentido, la presencia de personas afrodescendientes en cargos públicos es fundamental para que el Estado sea un reflejo de la composición real de la población colombiana.

Para que el Estado funcione, entonces, como un reflejo equitativo de la sociedad que representa, es necesario que adopte políticas activas que promuevan la inclusión de voces diversas dentro de su estructura, lo que aportaría a la gestión de políticas públicas que respondan adecuadamente a los contextos sociales, políticos, económicos y culturales de las comunidades afrodescendientes. La falta de representación afrodescendiente en la burocracia limita su capacidad para influir en la agenda política y contribuir a la definición de los problemas que se consideran relevantes para la sociedad.

“

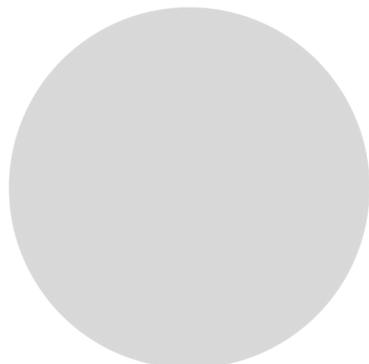
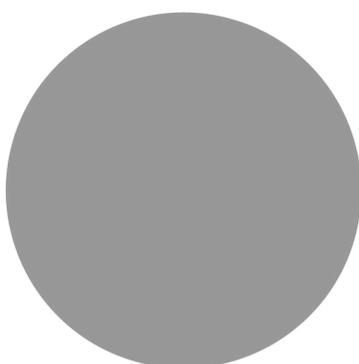
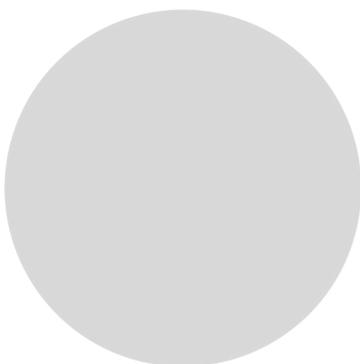
*La representación debe ser vista no solo como un objetivo cuantitativo, sino como un paso indispensable para garantizar la igualdad en la participación política y en las oportunidades para todos los ciudadanos. Una burocracia que no refleja la diversidad de la población disminuye la legitimidad del Estado y socava el cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación. En este sentido, la presencia de personas afrodescendientes en cargos públicos es fundamental para que el Estado sea un reflejo de la composición real de la población colombiana.*

---

Tomando en cuenta lo anterior, el análisis de la burocracia representativa revela que la exclusión de estos grupos en los espacios de poder no solo afianza la marginalización, sino que también afecta negativamente la eficacia de la administración pública. La representación no debe ser vista únicamente como una cuestión cuantitativa, pues es fundamental para la calidad de las decisiones políticas que afectan a toda la población.

En lo que concierne a la discusión sobre la representación de personas afrodescendientes en las instituciones públicas colombianas consideramos que el concepto de burocracia representativa puede ser de utilidad para entender las dinámicas de inclusión/exclusión étnico-racial en el aparato del Estado. También creemos que es importante analizar si la burocracia colombiana a nivel central es étnico-racialmente representativa para la población afrodescendiente, con el fin de determinar si este es otro espacio en el cual el racismo sistémico y la discriminación racial institucional se traducen en dinámicas de exclusión racial en espacios de tomas de decisiones; esto es relevante dado que, a diferencia del sector privado, el sector público se encuentra altamente regulado para garantizar condiciones de igualdad en su acceso, al menos desde una perspectiva normativa y teórica.

Finalmente, es importante considerar que la burocracia estatal está compuesta por personas que, en esencia, también son trabajadoras. Por ello, la ausencia de representación pasiva o descriptiva de ciertos grupos en estos espacios públicos puede constituir una forma de discriminación laboral, ya sea directa o indirecta. Esto es inaceptable en la mayoría de los regímenes constitucionales modernos que garantizan la igualdad de oportunidades en el empleo.



# La conformación de la rama ejecutiva en Colombia

La rama ejecutiva en Colombia es una de las tres ramas del poder público, junto con la rama judicial y la legislativa. Encabezada por el presidente de la república, esta rama desempeña un papel crucial en la ejecución, el cumplimiento de las leyes y de la Constitución Política. Además del presidente, los ministerios y departamentos administrativos, desempeñan roles significativos y decisorios en la conducción de la política nacional. El gobierno nacional opera en sectores administrativos y esta división, conocida como descentralización por servicios, se logra a través de instituciones o entidades vinculadas a los ministerios o departamentos administrativos, como se ilustra en la figura 2. Asimismo, la rama ejecutiva se organiza en tres órdenes: nacional, departamental y municipal.

Figura 2. Conformación de la rama ejecutiva en Colombia.



Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública (2023).

De acuerdo con la disposición constitucional, corresponde a los ministros y directores de los departamentos administrativos, bajo la dirección del presidente de la república, formular políticas y dirigir actividades administrativas para ejecutar la ley; un aspecto fundamental a la hora de mejorar las condiciones de vida de las personas en un territorio dado. Cabe mencionar que en Colombia existen actualmente 19 ministerios y 6 departamentos administrativos.

Cada ministerio y departamento administrativo tiene responsabilidades específicas, por lo cual, la rama ejecutiva desde el sector central desempeña un papel importante en la administración y ejecución de políticas públicas. La importancia de la rama —además de atender las demandas, necesidades y desafíos de la población— radica en su gestión, pero también en la forma cómo se distribuye, compone y orienta. Por lo anterior, el Estado, a través de las entidades que la integran, debe garantizar los derechos de los ciudadanos.

La elección de enfocar el análisis de esta investigación en la rama ejecutiva se fundamentó en el rol que tiene este sector del poder público para la transformación y superación de los principales problemas que aquejan a la sociedad colombiana y sus diferentes territorios. Esta rama no solo tiene la capacidad de formular e implementar políticas públicas que impactan directamente las condiciones de vida de la población, sino que también permite la gestión directa de recursos y una implementación más ágil de políticas. A diferencia de la rama judicial, que se centra en la interpretación de leyes, y de la rama legislativa, que se dedica a la creación normativa, la rama ejecutiva traduce esas leyes en acciones concretas y operativas que responden a las necesidades específicas de los(as) ciudadanos(as).

La representación en la rama ejecutiva no solo contribuye a la legitimidad del Estado, sino que también es un requisito para el cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación. Integrar a la población afrocolombiana en la toma de decisiones facilita un diseño de políticas más inclusivo, capaz de responder adecuadamente a los contextos sociales, políticos y económicos de estas comunidades. Esta representación es fundamental para contrarrestar la exclusión histórica y promover un acceso equitativo a los recursos y oportunidades.

En consecuencia, trabajar en la rama ejecutiva se presenta como una estrategia necesaria para fomentar la equidad en la participación política y asegurar que la diversidad étnico-racial se refleje efectivamente en la gestión pública. Esto, además de enriquecer la administración del Estado, promueve la construcción de un servicio público que garantice la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos. En última instancia, una burocracia representativa en la rama ejecutiva es elemental para materializar un Estado que responda a la pluralidad de su población y sus contextos.

## [ El acceso al servicio público en Colombia ]

La función pública está regulada en un cuerpo normativo amplio, que incluye normas constitucionales, legales y reglamentarias. El art. 122 y siguientes de la Constitución Política regulan la función pública, así: el art. 122 de la Carta indica que son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, como el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales, los empleados<sup>6</sup> y los trabajadores del Estado, y de sus entidades descentralizadas, por servicios y a nivel territorial. El art. 125 señala que, salvo los servidores de elección popular, libre nombramiento y remoción, trabajadores oficiales y otros que determine la ley, los empleos estatales serán de carrera y deben ser nombrados por concurso público, asignados para su desarrollo principal a la Comisión Nacional del Servicio Civil según el art. 130 superior. Al ser el concepto de servidor público un concepto genérico, este engloba las distintas especies de vinculación que puede tener una persona con el Estado colombiano (DAFP, 2020). Sin embargo, por regla general, el acceso al servicio público debe realizarse a través de la carrera administrativa, lo que implica superar un concurso público de méritos. En el caso de los servidores de carrera administrativa, el retiro del servicio puede acontecer por desempleo insatisfactorio en el ejercicio de sus funciones, por violaciones del régimen disciplinario o debido a la aplicación de causales legales o reglamentarias.

De acuerdo con el art. 1 de la Ley 909 de 2004, existen distintas tipologías de empleo en la función pública, que incluyen empleos de carrera, de libre nombramiento y remoción, de periodo fijo y temporales. También se incluyen los cargos de elección popular y los de los trabajadores oficiales. A continuación, se describen brevemente estas categorías:

- **Cargos de elección popular:** son aquellos que exigen un procedimiento de elección para poder llenar la vacante existente. En estos cargos se encuentran los cargos de presidente de la república, senador, representante a la cámara, gobernador departamental, diputado, alcalde municipal, concejal, edil, entre otros.
- **Empleos públicos de carrera administrativa:** corresponden a situaciones administrativas en la que una persona, luego de superar un concurso público de méritos, se vincula de manera definitiva a la función pública. Se reitera que, de acuerdo con el art. 125 de la Constitución Política, el nombramiento en carrera precedido de concurso público de méritos, es la regla de vinculación laboral de personas con el Estado. Sobre este tipo de vinculación debe advertirse que su

---

<sup>6</sup> La característica principal de esta forma de vinculación consiste en que el régimen del servicio está previamente determinado en la ley y, por lo tanto, no hay posibilidad de que el empleado pueda discutir las condiciones del empleo ni fijar alcances distintos de los concebidos por las normas generales y particulares que la regulan. Esta relación legal y reglamentaria se materializa en un acto administrativo de nombramiento y su posterior posesión (Machado, 2013, pp. 33-34).

finalidad es garantizar que, en igualdad de condiciones, la selección de talento humano de las instituciones del Estado se oriente hacia el reconocimiento del mérito como factor determinante en este tipo de procesos. Así mismo, la carrera administrativa también pretende garantizar que se materialicen fines y principios importantes del Estado en el campo de la función pública, como lo son la eficacia, la eficiencia, transparencia, la moralidad e imparcialidad públicas (Corte Constitucional, Sentencia C-102 de 2002).

- **Empleos de libre nombramiento y remoción:** el funcionario nominador puede elegir a la persona apropiada para el cargo sin necesidad de adelantar un concurso público de méritos, si la persona seleccionada cumple con los requisitos mínimos establecidos en la ley o el reglamento para el cargo. Igualmente, en este tipo de vinculación, la continuidad del funcionario seleccionado en su cargo depende de la voluntad del nominador, quien podrá removerlo o declararlo insubsistente sin necesidad de contar con una justa causa específica o cualificada. En esta categoría encontramos cargos de dirección, conducción y orientación institucionales, y otros como los siguientes:

*“b) Los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza, que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo, que estén al servicio directo e inmediato de los siguientes servidores, siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos [...]*

*c) Los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado;*

*d) Los empleos que no pertenezcan a organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones como las de escolta, consistan en la protección y seguridad personales de los servidores públicos.*

*f) Los empleos cuyo ejercicio impliquen especial confianza que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, que estén adscritos a las oficinas de los secretarios de despacho, de los Directores de Departamento Administrativo, de los gerentes, tanto en los departamentos, distritos especiales, Distrito Capital y distritos y municipios de categoría especial y primera.*

*e) Los empleos que cumplan funciones de asesoría en las Mesas Directivas de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales”. (Ley 909 de 2004, art. 5, num. 2)*

- **Empleos temporales:** estas son vinculaciones laborales con el Estado para actividades específicas o que no corresponden a la finalidad institucional del órgano en el cual se presentan. Según el art. 21 de la Ley 909 de 2004, la creación de estos empleos es excepcional y sólo procede cuando se requieren funciones que no realiza el personal de la planta ni corresponden a la actividad permanente de la institución; desarrollar proyectos que duran determinado tiempo; cuando, por situaciones excepcionales, se requiera

personal extra por exceso de trabajo; cuando se requiere adelantar labores de consultoría o asesoría por un periodo mayor a 12 meses y siempre que guarden relación estrecha con la naturaleza y objeto de la institución.

Dentro de este marco normativo se desarrolla la representación de la población afrocolombiana en el servicio público. En Colombia, todas las y los ciudadanos tienen derecho a acceder a cargos públicos, de acuerdo con los arts. 2, 13 y 125 de la Constitución Política de Colombia, y esto configura un componente esencial para construir una democracia representativa de toda la pluralidad que caracteriza nuestra sociedad. Bajo esos postulados constitucionales, el Estado debe garantizar que todos los ciudadanos, independientemente de su origen étnico-racial, tengan la oportunidad de ocupar posiciones en la administración pública, no solo por ser una cuestión de justicia social, sino porque es fundamental para mejorar la calidad de la gobernanza y la efectividad de las políticas públicas en el país



## **Mérito y representación étnico-racial en la función pública**

Según se mencionó, la selección mediante concurso público de méritos que da lugar a la vinculación en carrera administrativa es regla general para el acceso al empleo público en Colombia. Así mismo, tal como lo menciona el art. 2 de la Ley 909 de 2004: “El criterio de mérito, de las calidades personales y de la capacidad profesional, son los elementos sustantivos de los procesos de selección del personal que integra la función pública”, lo que reitera lo establecido en el art. 125 constitucional. En este sentido, el criterio de mérito es, quizás, el elemento preponderante que debería guiar el acceso a cargos o empleos que hacen parte de la función pública en el país.

El concurso público, tal como está establecido en el ordenamiento jurídico, evalúa las características profesionales y personales de los aspirantes para seleccionar el talento humano mejor cualificado. En relación con el concurso de méritos, la Corte Constitucional (CC) ha afirmado que: “el concurso de méritos es un sistema técnico de administración de personal y un mecanismo de promoción de los principios de igualdad e imparcialidad” (CC, Sentencia T-114 de 2022), en cuanto garantiza que los concursantes participen en igualdad de condiciones y los cargos públicos sean ocupados por los mejor calificados. Además, permite eliminar la discrecionalidad del nominador y evitar que imperen criterios arbitrarios y subjetivos en la selección de los aspirantes. En esa

medida y, en teoría, dicho procedimiento asegura que la administración pública esté conformada por personas aptas desde los puntos de vista de capacitación profesional e idoneidad moral, lo cual contribuye a la satisfacción del interés general y el bien común (CC, Sentencia T-114 de 2022).

Las reglas de cada concurso público de méritos deben definirse de forma previa al inicio de las inscripciones; los criterios a evaluar, fecha de inscripciones, formas de acreditar la formación académica y experiencia, entre otros, deben ser públicos antes de iniciarlo. Las pruebas, valor porcentual y carácter eliminatorio o clasificatorio, también deben ser definidas desde el mismo acto de cada convocatoria. Sin embargo, aunque el acceso, permanencia y promoción en la función pública está guiada por el principio constitucional de mérito, existen cargos o situaciones administrativas donde este principio pierde centralidad por la necesidad de proteger otros valores constitucionales.

Un ejemplo de esto son los cargos de elección popular y los de libre nombramiento y remoción, en los que el voto ciudadano (derecho a la participación) o la discrecionalidad del nominador, ajustadas a las normas legales, son los criterios que determinan el acceso a este tipo de cargos. Lo mismo puede decirse de los trabajadores oficiales y de los cargos cuya selección posee un procedimiento especial consagrado en la Constitución Política y la ley, como ocurre en el caso de los magistrados de las altas cortes, del fiscal general de la nación, del procurador general de la nación, del contralor general de la república, entre otros. En los demás casos, los empleos del Estado deben proveerse mediante un concurso público de méritos (Construyendo méritos, s. f.).

Ahora bien, el criterio de mérito como principio orientador de la función pública ha sido objeto de un importante escrutinio y debate en la academia contemporánea. De acuerdo con Sandel (2021) en su obra *La tiranía del mérito*, uno de los problemas centrales del ideal meritocrático es que, aunque en teoría persigue fines loables, en la práctica no garantiza la igualdad de oportunidades. Como lo señala el autor, si bien el criterio de mérito pretende recompensar el mayor esfuerzo o talento que una persona tiene para la realización de una actividad o labor, en realidad tiene vacíos porque ignora las condiciones que limitan el acceso de ciertos grupos a las oportunidades necesarias para competir en igualdad de condiciones (2021).

Investigaciones recientes sobre la representación de personas afrocolombianas en la administración de justicia cuestionan la neutralidad y eficacia de la meritocracia en un contexto de desigualdad racial (Gómez Mazo, 2020). La evidencia empírica sugiere que, en la práctica, la meritocracia puede funcionar como un mecanismo de exclusión que perpetúa las desigualdades existentes. La investigación centrada en la subrepresentación de afrodescendientes en la judicatura colombiana argumenta que los sistemas de selección basados únicamente en el mérito no consideran las desventajas estructurales que

enfrentan las personas afrodescendientes, como la discriminación racial en el acceso a educación de calidad, la falta de redes de apoyo y la precariedad económica. Este fenómeno se ve reflejado en la composición étnico-racial de la judicatura, donde las regiones con mayor población afrodescendiente suelen tener menos jueces de este grupo étnico-racial. Lo anterior sugiere que la meritocracia, tal como se aplica actualmente, no logra una distribución equitativa del talento judicial en todo el país.

Otro aporte fundamental para comprender las limitaciones del mérito es el producido por María Adelaida Ceballos (2023) en su tesis doctoral *Beautiful Bureaucrats in the Colombian Judicial Field*. Aunque su estudio se centra en el acceso de las mujeres al sistema judicial, sus observaciones tienen relevancia para la evaluación del mérito en diversos ámbitos. Ceballos analiza que el ideal meritocrático se presenta como un “principio de justicia para la asignación de recompensas” basado en la selección objetiva de los más capacitados, sin importar sus condiciones de origen. Sin embargo, lejos de garantizar la igualdad de oportunidades y combatir el nepotismo y la discriminación, las herramientas meritocráticas, como las pruebas estandarizadas, a menudo ignoran las barreras estructurales que afectan a grupos como las mujeres y personas afrodescendientes, perpetuando las desigualdades históricas en lugar de corregirlas.

El ideal meritocrático está basado en la idea de objetividad e igualdad, seleccionando a las personas más calificadas sin que factores como la raza, género o clase social influyan en el proceso. Kennedy (1990), en su obra *A cultural pluralist case for affirmative action in legal academia*, afirma que este ideal se alinea con una “meritocracia ciega al color” en la cual el mérito se concibe exclusivamente como una cuestión de logros individuales (p. 709). Según la meritocracia ciega al color es injusto que los méritos de una persona se evalúen en función de sus características personales, en lugar de los resultados de su trabajo. Por lo tanto, las instituciones que otorgan reconocimientos y honores deben hacerlo exclusivamente en función de criterios que ignoren aspectos como la raza, el género, la clase y cualquier otra particularidad del individuo, centrándose únicamente en el valor intrínseco de su obra o desempeño (p. 710). Sin embargo, Kennedy critica este enfoque por ignorar las desventajas estructurales que afectan a diversos grupos, como el de las personas afrodescendientes, y refuerzan las jerarquías preexistentes.

En contextos como el colombiano, factores como el clientelismo agravan aún más la posibilidad de defender en abstracto el ideal meritocrático. Las prácticas clientelares desconocen la idea del mérito en tanto facilitan el acceso a oportunidades laborales, educativas o de otro tipo a quienes han ofrecido, en retorno, favores o beneficios infundados. Este tipo de prácticas son comunes en el acceso a cargos públicos, en donde la pertenencia política, la cercanía a un partido, o el intercambio de favores o contribuciones a campañas, constituyen

vías importantes para acceder a empleos, lo que a todas luces se aparta del mandato constitucional de acceso a través de criterios de mérito (Sandel, 2021). Además, el abuso de figuras como el encargo y la provisionalidad, que deberían ser excepcionales, permiten eludir el concurso de méritos.

Los sistemas y criterios de evaluación del mérito están lejos de ser objetivos o neutrales, pues muchas veces tienden a reflejar las características de quienes ocupan las posiciones de poder que los establecen.

“

*La noción y criterios con los que se evalúa el mérito son establecidos por quienes poseen el poder de acuerdo con las características que tienen los miembros de su grupo social y, por ende, tienden a ignorar las barreras estructurales que impiden el acceso equitativo a la educación, al empleo y a las redes de influencia profesional”. Ceballos (2023)*

---

El ideal meritocrático parte de un supuesto problemático, pues la idea de la igualdad de oportunidades para acceder a posiciones de interés, como empleo o educación, es algo determinado por las asimetrías e inequidades del contexto social. Es así como el ideal meritocrático se desdibuja, puesto que sus asunciones de inicio resultan contradictorias con la experiencia material. Un ejemplo de estas asimetrías es cómo el acceso a la educación de calidad está mediado por el nivel socioeconómico de los potenciales aplicantes o sus familias en una amplia gama de realidades sociales.

Lo mismo puede afirmarse del acceso al empleo, en el que los contactos y relaciones mediadas por factores como la clase social y la raza juegan un rol fundamental (Sandel, 2021, pp. 19-20). Las dificultades para alcanzar el ideal meritocrático pueden ser aún más profundas en sociedades altamente desiguales como las latinoamericanas, en las que el acceso a bienes y servicios básicos está altamente influenciado por el estatus racial, de clase y género de las personas, razón por la que en esta región se presentan importantes ciclos negativos de pobreza hereditaria, así como una transmisión intergeneracional de privilegios que pueden remontarse al periodo colonial, como lo establecieron Jaramillo y Álvarez (2023), quienes identificaron que existe una persistencia en la desigualdad de acceso a la educación de calidad.

En gran medida, la idea tradicional del mérito naturaliza los privilegios y desventajas heredadas, equiparando las condiciones ventajosas de clase con la idea de mérito. Así, el mérito se asocia con características como la blanquitud, la pertenencia a clases sociales privilegiadas, la masculinidad y la cisheteronormatividad, lo que corroe la percepción de justicia social. Según Ceballos (2023): “por mucho que trabajen o cuenten con talento, algunos grupos sociales, como las mujeres y los grupos racial y étnicamente diferenciados, enfrentan barreras estructurales que les dificultan alcanzar la meta final” (p. 130). Además, la construcción de criterios

objetivos de mérito suele favorecer a quienes pertenecen a clases privilegiadas, mientras que se otorga un valor desigual al conocimiento, como el dominio de un idioma extranjero frente a las lenguas de pueblos indígenas o comunidades raizales.

Por otro lado, la investigación desarrollada en Brasil por Viana y Tokarski (2019) también señala que los concursos públicos, percibidos como meritocráticos, no logran mitigar las desigualdades de género y raza, perpetuando las desventajas estructurales. Estas competencias “funcionan como una forma velada de exclusión”, ya que no consideran las barreras que impiden el acceso equitativo a la educación, el empleo y las redes de influencia (Ceballos, 2023).

Tras identificar las limitaciones del ideal meritocrático, especialmente en contextos tan desiguales como el colombiano, es fundamental reconocer que la representación en cargos públicos no puede depender de criterios tradicionales de mérito exclusivamente enfocados en medir el logro académico y profesional, sino que también es necesario un enfoque que reconozca la diversidad de trayectorias y experiencias de las y los aspirantes. La trayectoria social permite, además, identificar la capacidad de los individuos para superar obstáculos y adversidades, lo que puede ser un indicador de determinación y compromiso con el servicio público. En ese sentido, la evaluación de aspirantes afrocolombianos(as) podría reconocer los obstáculos específicos que han superado debido al racismo estructural.

Por esta razón, es necesario que el Estado construya un sistema de evaluación del mérito más justo e inclusivo que parta del reconocimiento y valore la diversidad de experiencias, trayectorias y conocimientos que enriquecen la pluralidad de visiones presentes en la sociedad colombiana y que, por tanto, deben reflejarse en el diseño de soluciones y respuestas a los problemas más acuciantes. Este esquema de medidas debe buscar la implementación de políticas de acción afirmativa que promuevan la equidad para compensar las desigualdades acumuladas y fomentar una representación más inclusiva. Sin estas intervenciones, la baja representación de personas afrocolombianas en la administración pública continuará reflejando el racismo estructural que impide el acceso real a la representación y a posiciones de poder y liderazgo. Más adelante este documento profundiza en las políticas de acción afirmativas y ofrece un análisis más detallado para su ejecución como parte de este enfoque.

## ●● Sobre los concursos de méritos y sus oportunidades de ajuste

De acuerdo con el art. 31 de la Ley 909 de 2004, los concursos de méritos en Colombia deben seguir cada una de estas fases:

- ⦿ **Convocatoria:** la convocatoria obliga a todas las partes involucradas —administración pública, entidades contratadas para la logística y participantes— a que el concurso se realice. Define el marco dentro del cual se llevará a cabo el proceso de selección, pues en esta se especifican los requisitos que aplican en cada caso, el cronograma, las condiciones del concurso y las características del cargo. Esto quiere decir que los criterios a evaluar varían según las exigencias y naturaleza de las funciones de los cargos. Esta fase garantiza que todas las personas involucradas conozcan de antemano las reglas del proceso.
- ⦿ **Reclutamiento:** el objetivo principal de esta etapa es atraer e inscribir al mayor número posible de aspirantes que cumplan con los requisitos para los empleos objeto del concurso. Esta fase se enfoca en difundir el concurso para garantizar la participación de un amplio espectro de aspirantes.
- ⦿ **Pruebas:** en esta fase se aplican las pruebas o instrumentos de selección que tienen como finalidad evaluar la capacidad, idoneidad y adecuación de los y las aspirantes a los diferentes cargos. Estas pruebas permiten establecer una clasificación de las y los candidatos según las calidades requeridas para desempeñar las funciones del cargo. La valoración de estos factores se realiza a través de medios técnicos que deben ser diseñados y aplicados bajo criterios de objetividad e imparcialidad. Este aspecto es esencial para nuestro análisis porque permite que las pruebas seleccionadas para la evaluación puedan ajustarse y cobijar alternativas para evaluar la idoneidad en cada caso.
- ⦿ **Lista de elegibles:** con los resultados obtenidos en las pruebas se elabora una lista de elegibles en estricto orden de mérito. Esta lista tiene una vigencia de dos años y su finalidad es cubrir las vacantes que se generen durante ese periodo para los cargos convocados en el concurso. La administración pública está obligada a respetar este orden de mérito para llenar las plazas.
- ⦿ **Periodo de prueba:** una vez seleccionado un aspirante mediante concurso será nombrado en un periodo de prueba de seis meses. Durante este tiempo el desempeño del empleado(a) será evaluado según lo previsto en el reglamento aplicable. Si al término del periodo de prueba la evaluación es satisfactoria, el empleado adquiere los derechos de la carrera administrativa y su inscripción debe ser formalizada en el Registro Público de la Carrera Administrativa. En caso contrario, el nombramiento será declarado insubsistente y se procederá con la vacante de acuerdo con la lista de elegibles.

Estas fases están diseñadas, en teoría, para garantizar que el acceso a los

empleos en la función pública se haga bajo los principios de mérito, objetividad e igualdad, asegurando que las personas más capacitadas accedan a los cargos y se eviten prácticas arbitrarias o clientelistas. Sin embargo, por todas las razones anteriormente expuestas, se proponen algunos ajustes a la forma en cómo se evalúa el mérito en dichos concursos en Colombia, con el objetivo de promover la igualdad de oportunidades en el acceso al ejercicio de cargos públicos. Estas propuestas buscan que se incluyan nuevas formas de evaluar el mérito que comprendan, entre otras cosas, la diversificación de las pruebas estandarizadas hasta el acompañamiento que se brinda a las y los postulantes que aplican a las convocatorias de los concursos.

En primer lugar, los procesos de reclutamiento pueden diseñarse de manera deliberada para alcanzar una mayor diversidad de perfiles. Si bien la Ley 909 de 2004 establece que esta etapa busca atraer e inscribir al mayor número de aspirantes que cumplan con los requisitos del concurso, es necesario hacer ajustes que aseguren no solo la participación de grupos históricamente excluidos, como las personas y comunidades afrodescendientes, indígenas y otros grupos marginados, sino que incluyan programas de mentoría, apoyo y asesoría a candidatos(as) de grupos subrepresentados para aumentar sus probabilidades de éxito en los procesos de selección, de tal manera que puedan desarrollar las habilidades y conocimientos técnicos que se evalúan en estos concursos.

En relación con la fase de pruebas, es fundamental realizar una revisión integral de su diseño para asegurar que estas reflejen una evaluación más contextualizada e inclusiva de los candidatos(as). Las pruebas actuales tienden a enfocarse en aspectos técnicos y memorísticos, lo que puede perpetuar las desigualdades estructurales. Sería beneficioso diversificar los formatos de evaluación, incluyendo entrevistas estructuradas que permitan evaluar no solo el conocimiento teórico, sino también la capacidad de los(as) aspirantes para aplicar ese conocimiento en contextos y casos reales. Además, las pruebas deberían incluir criterios para evaluar la ética en la toma de decisiones y considerar las trayectorias de vida de los candidatos, lo que permitiría una comprensión más integral de sus competencias y potencial.

En los concursos de méritos es también importante incorporar criterios adicionales para la clasificación en las listas de elegibles. Esto implica aplicar criterios alternativos para evaluar el mérito, asegurando primero que los(as) candidatos(as) seleccionados cumplan con el puntaje mínimo necesario para desempeñar las funciones del cargo. Esta es una forma de garantizar que todos los candidatos cumplan con los requisitos mínimos necesarios. Sin embargo, una vez alcanzado ese corte mínimo, el proceso de selección podría beneficiarse de un enfoque que no se limite únicamente a favorecer a quienes obtienen los puntajes más altos.

Actualmente, la lista de elegibles se basa en el orden de mérito derivado de los resultados de las pruebas. Lo que se sugiere es que al revisar el escalafonamiento

de candidatos(as) que han cumplido con el puntaje mínimo, se introduzcan criterios diferenciales para corregir los efectos de la desigualdad estructural en los concursos de carrera. La trayectoria social incluye los obstáculos que los(as) candidatos(as) han enfrentado y las experiencias que los han formado, lo cual puede ser un fuerte indicador de su capacidad para superar adversidades y su compromiso con el servicio público. Este enfoque permite reconocer no solo el mérito académico, sino también el mérito basado en la experiencia de vida y el compromiso con la justicia social, promoviendo así una selección más equitativa en el servicio público.

Finalmente, se sugiere que el periodo de prueba, además de la evaluación, también se enfoque en desarrollar planes de mejoramiento más detallados que contribuyan a que los candidatos(as) seleccionados(as) durante este periodo puedan desarrollar y mejorar su desempeño en el contexto de sus funciones.

Estos ajustes propuestos apuntan a una revisión de las diferentes fases del concurso de méritos en Colombia con el fin de lograr un proceso de selección más inclusivo, equitativo y capaz de garantizar que la administración pública refleje las poblaciones a las que representa y sirve. Adoptar estas medidas puede contribuir a avanzar hacia un sistema que promueva la igualdad en el acceso a oportunidades, que reconozca las diversas trayectorias de vida y que supere las barreras estructurales que perpetúan las desigualdades en el acceso a la función pública.

## ¿Cómo se recolecta la pertenencia étnico-racial de los servidores públicos?

En la mayoría de las entidades públicas en Colombia la recolección de la pertenencia étnico-racial de sus servidores públicos pasa a través del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (Sigep) definido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) como:

*“Es el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público, herramienta clave al servicio de la administración pública y de los ciudadanos que permite consolidar, administrar y procesar la información de carácter institucional tanto nacional como territorial relacionada con: tipo de entidad, sector al que pertenece, conformación, planta de personal, empleos que posee, salarios, etc.; información con la cual se identifican las instituciones del Estado Colombiano”. (s. f.)*

En este caso, cada servidor(a) público(a) debe generar y actualizar su información en este sistema que, entre otras cosas, registra la hoja de vida y aspectos sociodemográficos de cada funcionario(a). Dentro de estas variables existe una denominada pertenencia étnica, la cual contiene alrededor de nueve categorías: afrocolombiano, indígena, minorías, negro, ninguna, otra, palenquero, raizal y Rom.

**Tabla 4. Categorías utilizadas en la plataforma Sigep II**

Dimensión	Categorías
<b>Pertenencia étnico-racial</b>	Afrocolombiano
	Indígena
	Minorías
	Negro
	Ninguna
	Otra
	Palenquero
	Raizal
	Rom

Fuente: Sigep II - Hoja de Vida, sección: datos demográficos, variable: pertenencia étnica (corte: 15/03/2024).

La categorización étnico-racial en el Sigep II posibilita una comprensión más completa de la diversidad étnico-racial dentro del cuerpo de servidores públicos, lo que a su vez facilita su caracterización. Sin embargo, es crucial reconocer que el uso de estas categorías étnico-raciales también plantea desafíos y limitaciones significativos. Uno de los principales retos radica en la complejidad y confusión que puede surgir al definir y clasificar estas categorías, que puede dar lugar a interpretaciones erróneas o a la invisibilización de ciertas identidades dentro de la diversidad étnico-racial. Además, es importante señalar que estas categorías no corresponden necesariamente a las utilizadas a nivel nacional por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en las operaciones estadísticas nacionales para captar a la población afrocolombiana; por ejemplo, en las dispuestas por el Sigep II no se utilizan categorías como *mulato(a)* y *afrodescendiente*.

Dentro de las categorías utilizadas en Sigep II existe una que podría resultar problemática y, es la que corresponde a *minorías*, que puede definirse como: “un grupo étnico, religioso o lingüístico, menos numeroso que el resto de la población, cuyos miembros comparten una identidad común” (ONU, 2010), o, en una definición más amplia de Capotorti (1979):

“Un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, que se encuentra en una posición no dominante y cuyos miembros, que son nacionales del Estado, poseen características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes de las del resto de la población y manifiestan, aunque sólo sea implícitamente, un sentimiento de solidaridad para preservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma”.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Esta es una definición que se recoge en ONU (2010), sin embargo, se debe mencionar que no hay ninguna definición internacionalmente acordada sobre qué grupos constituyen minorías.

De acuerdo con esto, al considerar esta categoría, puede surgir un subregistro en las otras. Es decir, algunas personas podrían identificarse con *minorías* y no utilizarían categorías directamente relacionadas con un grupo étnico-racial. Además, algunos grupos poblacionales han solicitado no usar la categoría de *minorías* para referirse a ellos. Así mismo, aunque dentro de estas categorías no está relacionada la categoría mestizo, es importante mencionar que diferentes entidades, como la CEPAL, han recomendado no usarlo en preguntas de autorreconocimiento étnico-racial.

En ese sentido, el uso de categorías como las mencionadas en el proceso de captación de información de la población afrodescendiente, resulta confusa y puede generar estigmatización, pues son conceptos que tienen connotaciones negativas al implicar una posición de subordinación o marginalidad en relación con el grupo dominante, como se estableció en la definición de Capotori (1979).

En conclusión, se reconoce que la recolección de la pertenencia étnico-racial en el ámbito público, a través de sistemas como el Sigep II, representa un paso importante hacia una mayor comprensión y caracterización de la diversidad étnico-racial de los servidores públicos en Colombia. Sin embargo, es crucial reconocer los desafíos y limitaciones asociados con el uso de categorías étnico-raciales, especialmente aquellas que pueden resultar problemáticas o generar confusión, como el caso de las categorías *minorías* y *otra*, y la no completitud de las que abarcan a la población afrodescendiente. La definición y clasificación de estas categorías debe abordarse con sensibilidad y precisión, garantizando que reflejen de manera precisa la diversidad étnico-racial y cultural de la población. Además, es fundamental que estas categorías no perpetúen estereotipos ni contribuyan a la estigmatización de determinados grupos poblacionales, por lo que se sugiere utilizar las categorías ya dispuestas por el DANE y aquellas concertadas con las comunidades étnico-raciales del país.

Además, la efectividad en la adecuación de las categorías utilizadas no es el único desafío que tiene la recolección de estos datos. Como se expone a continuación, las entidades públicas no utilizan las mismas categorías ni tienen al Sigep II como única fuente de información, lo que añade más complejidad a la forma de recolección de los datos. Estos factores afectan la posibilidad de conocer cuántos somos y dónde están las personas con pertenencia étnico-racial en el servicio público. Para profundizar en esto, en la siguiente sección se analiza cómo el uso de una amplia variedad de categorías por parte de diferentes entidades y los propios servidores públicos dificulta la precisión y coherencia de esta identificación.



## ●● Complejidad en la identificación étnico-racial: implicaciones de la amplia variedad de categorías utilizadas por entidades gubernamentales y el uso por parte de los(as) servidores públicos

Dentro de los resultados descritos y evidenciados en las respuestas a los derechos de petición, se encontró que, además de utilizar el Sigep II, las entidades consultadas también utilizan sus propios instrumentos de recolección de información. La razón de este doble mecanismo de recolección obedece tanto a procesos internos como a los trámites de contratación e inicio de contratos. Dentro de los hallazgos se encontró que las entidades no necesariamente utilizan las categorías empleadas por el DANE en la pregunta censal o las utilizadas en las operaciones estadísticas. Con base en las respuestas se encontraron más de 20 categorías diferentes para clasificar a las y los servidores públicos en Colombia.

Para exponer algunos ejemplos, en la figura 3 se puede ver el caso de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), entidad que se destaca por su amplitud en las categorías utilizadas. La DIAN afirma utilizar dos fuentes de información: Sigep II y el sistema para la administración del talento humano con el que cuenta la entidad; en este caso, para ambos registros se encontraron más 15 categorías.

*Figura 3. Categorías utilizadas por las entidades públicas y/o servidores públicos.*



*Fuente: elaboración propia con base a la respuesta de la DIAN (2023). (Radicado: 202382140100069335).*

La entidad amplía la captación y se observan categorías como “amerindio, trigueña, caucásica, hispanica, multirraza” y otras. Estos aspectos evidencian cómo las entidades caracterizan a los servidores públicos<sup>8</sup>. Un ejemplo adicional es el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), entidad que incluye las siguientes

<sup>8</sup> Considerando la forma en que fue suministrada la base de datos es posible que esta pregunta de pertenencia étnico-racial haya sido abierta (hipótesis).

categorías: “*mestizo, criollo, hispano, latino, americano*”, entre otras.

Estos resultados sugieren al menos dos conclusiones: en primer lugar, que, aunque el autorreconocimiento es un derecho no siempre garantiza que las personas estén familiarizadas con las categorías “estándar” utilizadas en los registros oficiales, especialmente en lo que respecta a la identificación étnico-racial. Por ejemplo, el DANE emplea seis categorías en sus operaciones estadísticas: 1. *Indígena*. 2. *Gitano(a) o Rrom*. 3. *Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. 4. *Palenquero(a) de San Basilio*. 5. *Negro(a), mulato(a), afrodescendiente, afrocolombiano(a)*. 6. *Ningún grupo étnico*. Sin embargo, esto no implica per se que las personas desconozcan su pertenencia étnico-racial o no sepan cómo autorreconocerse a sí mismas en términos étnico-raciales, sino que la identificación étnico-racial es un proceso que no solo depende de su percepción individual y que, también, está influenciado por factores sociales, culturales, territoriales y económicos que no siempre se alinean con las categorías institucionalizadas o estandarizadas.

Por otro lado, también se encontraron algunas categorías, como *hispano, latino o americano*, cuya naturaleza está relacionada más con el origen geográfico que con la pertenencia étnico-racial, lo que puede incluir una variedad de identidades y dificultar la precisión en la identificación étnico-racial<sup>9</sup>.

El segundo hallazgo está relacionado con la adopción de categorías predefinidas por parte de las entidades, sin considerar los efectos que estas tienen en la pertenencia étnico-racial. Este desconocimiento puede traducirse en una clasificación inexacta de las identidades étnico-raciales. Ejemplo de esta problemática se observa en entidades que utilizan términos como *comunidad negra, negritud, mestizo(a) o moreno(a)* indistintamente, desconociendo incluso recomendaciones de instituciones como la CEPAL:

“Se recomienda evitar una clasificación que involucre categorías poco específicas o ambiguas, como por ejemplo “mestizos” o “morenos”. La experiencia de algunos países ha mostrado que ello conduce, efectivamente, a problemas en la captación de la población indígena y afrodescendiente, algo que en contextos de fuerte discriminación puede tender a subestimar a tales poblaciones”. (CEPAL, 2021, p. 67)

Por lo anterior, es necesario destacar la importancia de garantizar la consistencia de los registros administrativos en Colombia, donde se asegure la precisión de los datos y permita a las personas expresar su identidad de manera adecuada, con una información completa y coherente. Si bien estas son recomendaciones para los censos de población y vivienda, también son de utilidad para la captación de la pertenencia étnico-racial de las personas al interior de las entidades públicas,

<sup>9</sup> El SENA(2023) afirma que “indica el registro sociodemográfico haciendo alusión a la raza a la que pertenecen. Estos campos no son de diligenciamiento obligatorio”.

incluidas aquellas que hacen parte del Sistema Estadístico Nacional.

## **Panorama descriptivo de los servidores públicos en Colombia del orden nacional**

### **●● Generalidades de las bases de datos**

Este apartado busca describir la cantidad de personas afrocolombianas e indígenas con cargos públicos en Colombia y para ello se utilizarán dos bases de datos: la primera de ellas suministrada por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), entidad encargada de administrar el Sigep II, sistema que almacena las hojas de vida y las declaraciones de bienes y rentas de los servidores públicos. El DAFP suministró una base de datos con alrededor de 247.467 registros de servidores(as) públicos(as) del orden nacional y territorial, sin embargo, el presente informe se centra en los 87.469 registros de servidores públicos del orden nacional que hacen parte de la rama ejecutiva. Esta base de datos tiene como fecha de corte el 30 de septiembre de 2024, y se identificará en este informe como base 1 (B1).

Por otro lado, la segunda base de datos fue creada con información primaria suministrada por ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, unidades administrativas especiales con personería jurídica, agencias nacionales, institutos científicos y algunos establecimientos autónomos, así como también entidades con carácter especial o naturaleza única; esta base de datos (B2) alcanzó 68.868 registros y tiene como fecha de corte el segundo semestre del 2023. Ambas fuentes de datos se tomarán como muestra para determinar la cantidad de personas afrocolombianas y su rol en las entidades del sector central.

Por otro lado, la segunda base de datos fue creada con información primaria suministrada por ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, unidades administrativas especiales con personería jurídica, agencias nacionales, institutos científicos y algunos establecimientos autónomos, así como también entidades con carácter especial o naturaleza única; esta base de datos, que se identificará en adelante como base 2 (B2) y que tiene como fecha de corte el segundo semestre de 2023, será la muestra para determinar la cantidad de personas afrocolombianas y su rol en las entidades del sector central, como ministerios y departamentos administrativos.

Por último, para los fines de este análisis, se decidió utilizar la B1 como la base de referencia para describir a los servidores(as) públicos(as) en variables agregadas, puesto que agrupa un número mayor de entidades frente a la B2, pues mientras la primera acoge a 155 entidades, la segunda no supera las 60. Además, esta última tiene una selección dispuesta, es decir, se limita a entidades de interés de

los(as) autores(as) de este estudio en relación con el diseño, implementación y evaluación de política pública, en contraste con la B1 que acoge a las entidades dispuestas en la administración del DAFP y las que tienen actualizada su información en el Sigep II. Finalmente, es importante destacar nuevamente que los resultados presentados a lo largo del documento no incluyen a las(os) contratistas de la rama ejecutiva.

## [ Hallazgos descriptivos de los servidores públicos ]

En esta subsección se abordarán los resultados descriptivos y sociodemográficos de los servidores públicos en Colombia, con una muestra de 87.469 registros. De estos, 2.184 son servidores que se autorreconocieron como negros(as), afrocolombianos(as), raizales y palenqueros(as) (en adelante afrocolombianos(as), y corresponden a 1.208 mujeres y 976 hombres; es decir, el 2,5 % de la muestra. Así mismo, el 0,8 % se autorreconoció como indígena y el 94,2 % de la muestra no hace parte de ningún grupo étnico-racial. Para mostrar estos resultados primero se presentarán variables como la edad, el sexo y otros aspectos sociodemográficos de interés para la caracterización, y después se procederá a describir la respuesta de cada entidad en el siguiente apartado.

### ●● Resultados por sexo<sup>10</sup>

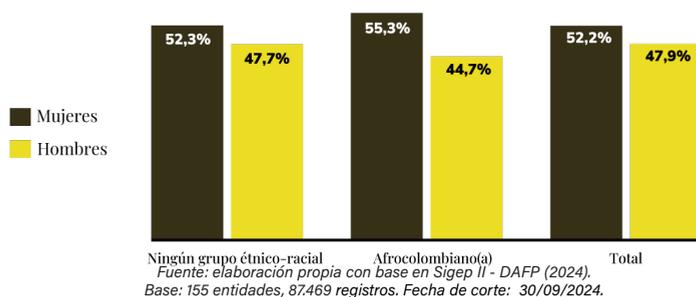
Del total de servidores públicos en la B1 se encontró que el 52,2 % de los servidores(as) públicos(as) son mujeres, y el 47,8 % restante son hombres. Los resultados muestran, además, que existe una diferencia en la distribución por sexo dentro de los(as) servidores(as) públicos(as) afrocolombianos(as). En este caso es mayor el porcentaje de las mujeres afrocolombianas en comparación con los hombres; esta diferencia entre mujeres y hombres en personas sin pertenencia étnico-racial llega a 10,6 pps (figura 4).

Sin embargo, es necesario contextualizar ese incremento relativo de representación de mujeres afrocolombianas (10,6 pps) dentro del panorama más amplio de subrepresentación de este grupo poblacional en el servicio público que se ha identificado en la muestra objeto de estudio. En esa línea, aunque los datos muestran que las mujeres afrocolombianas tienen una participación relativamente mayor en el servicio público en comparación con sus pares masculinos, esta diferencia debe interpretarse con cuidado y teniendo presente la escasa presencia de personas afrocolombianas, en general, en estas entidades.

---

<sup>10</sup> Es importante aclarar que los datos presentados en esta investigación corresponden exclusivamente a la categoría de sexo, solo representado con las variables de hombre y mujer. En este sentido, la investigación no recogió información sobre identidad de género de los(as) servidores(as) públicos, lo que implica que los datos se limitan al binario hombre-mujer. Sin embargo, reconocemos que algunas entidades están avanzando en la generación de variables adicionales para captar la representación de personas trans en el servicio público. Este es un paso necesario e indispensable para una mejor comprensión de la representación de personas con identidades de género diversas en el sector público.

Figura 4. Composición de los servidores públicos por sexo.



El análisis del contexto muestra que, si bien las mujeres afrocolombianas tienen una mayor presencia dentro de su grupo étnico-racial en el sector público (orden nacional, rama ejecutiva), la representación global de las personas afrocolombianas sigue siendo escasa. Como mencionamos antes, de una muestra de 87.469 servidores públicos, solo el 2,5 % se identifica como afrocolombiana, un porcentaje significativamente bajo en comparación con el 9,34 % que este grupo representa en la población total del país. Esto indica que, aunque existe un leve avance en la representación de las mujeres afrocolombianas, su presencia sigue siendo limitada y no refleja proporcionalmente la composición de la población afro en Colombia.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que la mayor presencia de las mujeres afrocolombianas en estos espacios no implica que su trayectoria laboral esté exenta de discriminación. A pesar de haber accedido a la burocracia estatal, es fundamental indagar en las barreras que enfrentan dentro de estas instituciones, tales como techos de cristal, sesgos en la promoción y dinámicas de exclusión en el entorno laboral. La representación numérica, aunque relevante, no garantiza igualdad de condiciones, por lo que es necesario analizar cómo operan las estructuras racistas y patriarcales en la función pública y que afectan la permanencia y las posibilidades de ascenso de las mujeres afrocolombianas.

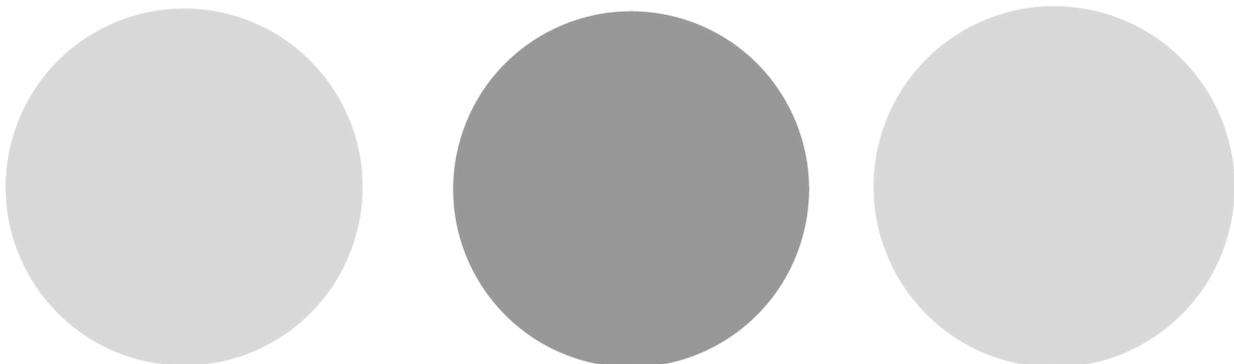
Así mismo, es importante considerar que las diferencias en los resultados de acceso al sector público entre hombres y mujeres afrocolombianas están marcadas por dinámicas de género, lo que significa que, dependiendo del ámbito analizado, un grupo puede enfrentar barreras más severas que el otro. En el caso de los hombres afrocolombianos, su acceso a derechos se ve afectado en mayor medida por el perfilamiento racial, la criminalización y la violencia policial. Esto responde a la percepción de peligrosidad que el racismo ha edificado en torno a ellos, basada en estereotipos que asocian la negritud masculina con la amenaza y la violencia.

Un ejemplo de cómo estas barreras comienzan a operar desde edades tempranas se encuentra en el ámbito educativo. En diversas investigaciones se ha documentado cómo los hombres afrocolombianos son más propensos

a ser disciplinados de manera desproporcionada, lo que tiene efectos en sus trayectorias educativas y laborales. En Estados Unidos, por ejemplo, el Fondo de Defensa Legal de la National Association for the Advancement of Colored People (NAACP) ha usado el concepto de “tubería escuela-prisión” para describir cómo las sanciones escolares —suspensiones, expulsiones y remisiones a la justicia juvenil— canalizan a los estudiantes afrodescendientes fuera del sistema educativo y limitan sus oportunidades futuras de acceso al empleo formal, incluido en el sector público (NAACP, citado en Okilwa *et al.*, 2017). Aunque en Colombia no existen estudios específicos sobre estas dinámicas, es necesario analizar cómo la exclusión educativa impacta la empleabilidad de los hombres afrocolombianos y cómo el racismo estructural condiciona sus posibilidades de inserción en la función pública.

Por lo tanto, es imprescindible analizar en cada caso el acceso a derechos de la población afrocolombiana desde una perspectiva interseccional. Mientras que las mujeres afrocolombianas enfrentan barreras dentro de la burocracia estatal que limitan su permanencia y ascenso, los hombres afrocolombianos deben superar obstáculos estructurales que restringen incluso su entrada al sector formal. Ambos fenómenos responden a formas diferenciadas de discriminación racial y de género que requieren políticas públicas específicas para abordar tanto la exclusión educativa y laboral de los hombres negros, como la discriminación y el racismo institucional que enfrentan las mujeres negras dentro del sector público.

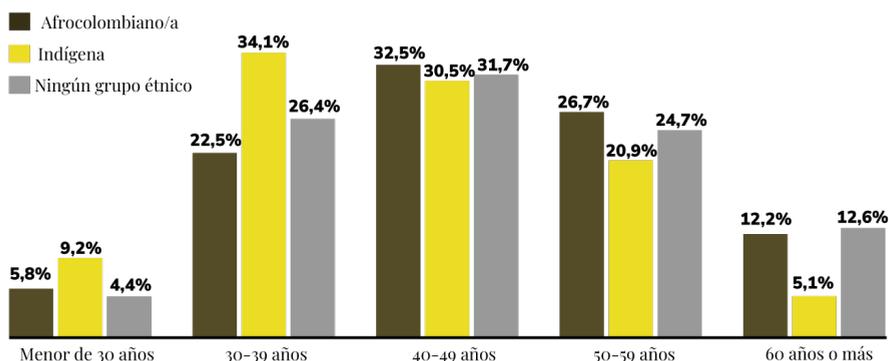
En ese sentido, es necesario que al indagarse sobre la falta de representación de los hombres afrocolombianos en el sector público se pueda examinar qué ocurre en las escuelas y sus dinámicas de exclusión educativa, que afectan desproporcionadamente a grupos vulnerables debido a interacciones entre racismo y dinámicas disciplinarias. Las políticas públicas educativas en Colombia deben abordar estas posibles asimetrías y promover investigaciones locales sobre racismo en la escuela que permitan comprender y mitigar las barreras específicas que enfrentan las personas afrocolombianas en su acceso a la educación y al empleo formal.



## ●● Resultados por rangos de edad

El 72,5 % de los servidores públicos tiene más de 40 años; estos se concentran en los rangos de edad de 40 a 59 años (figura 5). El promedio de edad total de los servidores públicos es de 46,2 años; este resultado por sexo es cercano, para hombres el 46,5 y para mujeres el 45,9.

*Figura 5. Composición de los servidores públicos por rangos de edad- total general.*



*Fuente: elaboración propia con base en Sigep II - DAFP (2024).  
Base: 155 entidades, 87.469 registros. Fecha de corte: 30/09/2024.*

La composición para las personas afrocolombianas no es muy lejana al comportamiento del total de la muestra. No obstante, para las personas indígenas existe una variación en la que se refleja que estos son 3,8 años más jóvenes que las personas sin ningún grupo étnico-racial y 3,6 años más jóvenes que las personas afrocolombianas (tabla 6).

*Tabla 5. Promedio de edad de los servidores públicos según condición étnico-racial*

Pertenencia étnico-racial	Promedio de edad
Rrom	48,4
Afrocolombianas	46,6
Ningún grupo étnico	46,4
Indígena	42,8
<b>Promedio general</b>	<b>46,2</b>

*Fuente: elaboración propia con base en Sigep II - DAFP (2024).  
Base: 155 entidades, 87.469 registros. Fecha de corte: 30/09/2024.*

## ●● Resultados por departamento de nacimiento

Los resultados muestran que el 70 % de los(as) servidores(as) públicos(as) del país, según la muestra (DAFP, 2024), tienen como lugar de origen estos nueve departamentos: Bogotá (32,4 %); Cundinamarca (sin Bogotá) y Boyacá (6%), Santander (5,3 %), Valle del Cauca y Tolima (4,6 %), Antioquia (4,3 %), y Nariño y Norte de Santander (3 %), respectivamente.

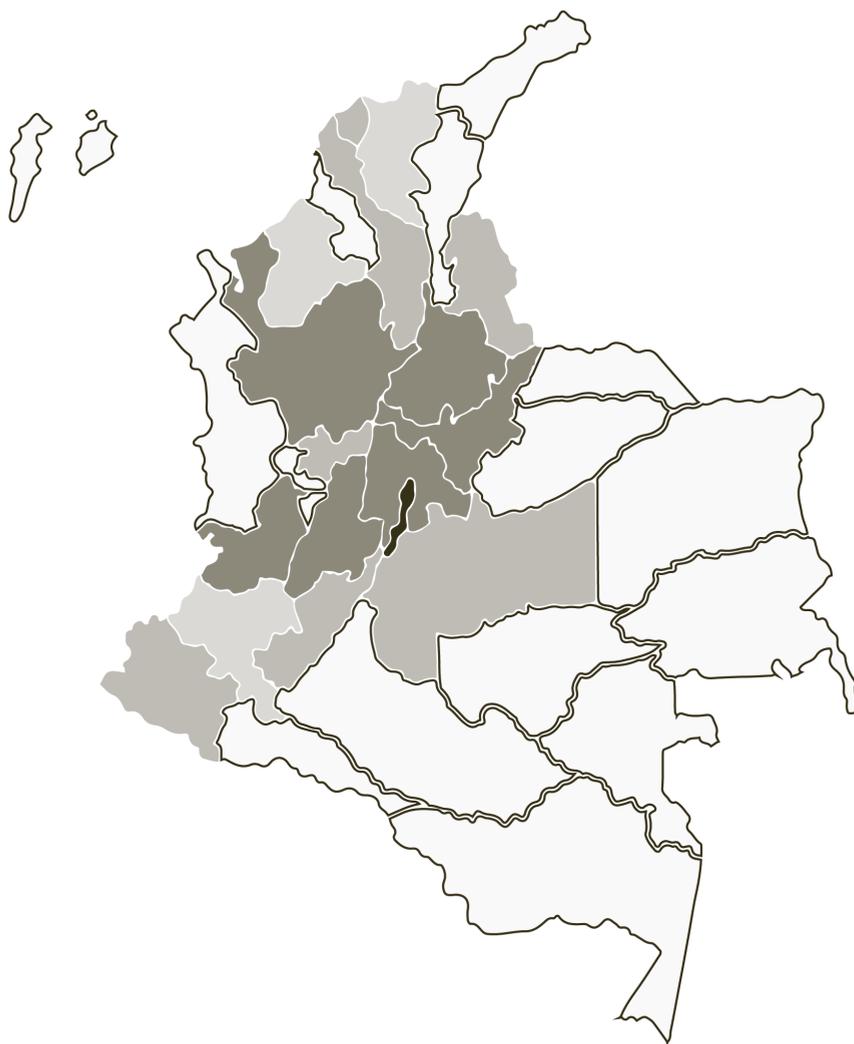
Esta radiografía de los departamentos de origen de los servidores públicos del país tiene diferentes implicaciones. La primera es una alerta sobre una centralización del poder político y una burocracia integrada por personas que nacen en los lugares en los que el Estado tiene mayor presencia, y que ofrecen mejor acceso a educación, ofertas formales de empleo y profesionalización, y, por tanto, mayores oportunidades de empleo público (Bogotá, Cundinamarca y Boyacá). Esto significa que un porcentaje significativo de quienes ocupan puestos en el Estado nacieron y muy probablemente se educaron en estos departamentos, lo que podría incidir en una mayor oportunidad de acceso a cargos públicos.

Por su parte, en las regiones con población mayoritariamente afrocolombiana la representación es menor, como es el caso de Chocó y Cauca. Esto puede indicar que un menor número de instituciones estatales —escuelas, universidades, empresas de servicios públicos, clínicas, hospitales, juzgados y tribunales, oficinas administrativas de entidades del orden nacional— se traduce en menos oportunidades de trabajo en el sector público en la misma región.

La segunda implicación identificada está estrechamente relacionada con la anterior, y corresponde a la idea de que existe un menor desarrollo de infraestructura del Estado en las regiones donde se concentra la mayoría de población afrocolombiana. Ambas están imbricadas, la falta de instituciones del Estado en regiones donde se concentra la población afrocolombianas e indígena se entrecruza con la débil descentralización del poder político en el país y frustra el derecho de estas personas a la igualdad de oportunidades en el acceso a cargos públicos, al tiempo que socava el ideal meritocrático que orienta los concursos de méritos, es decir, las personas afrocolombianas van a tener menos posibilidades —y de hecho las tienen— de acceder a un mayor logro educativo, a redes de influencia profesional y un mercado laboral formal que les prepare para tener mejores perfiles en las evaluaciones técnicas que se aplican en los procesos de acceso al empleo público.

Para el caso de los(as) servidores(as) públicos(as) que se autorreconocieron como negros(as), afrocolombianos, raizales y palenqueros(as) —el 52 %—, sus lugares de origen son: el 19,8 % nació en Chocó, el 15 % en el Valle del Cauca, el 10 % en Bolívar y el 6,3 % en el Cauca.

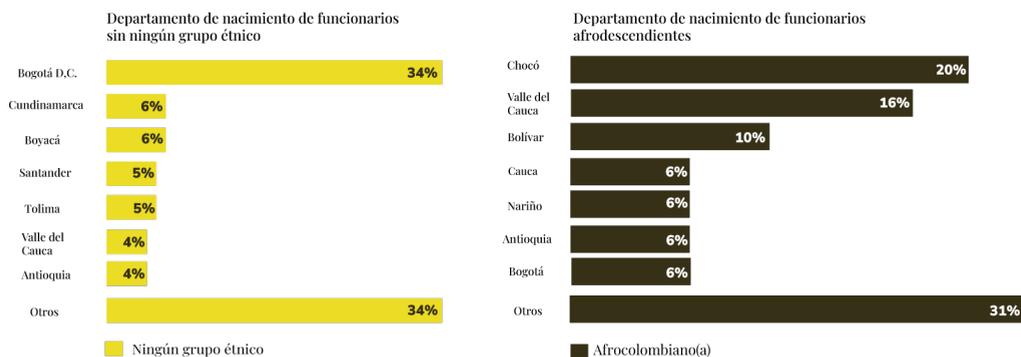
Figura 6. ¿En donde nacieron los servidores públicos?



**\*Entre más oscuro, mayor porcentaje.**

Fuente: elaboración propia con base en Sigep II - DAFP (2024).  
Base: 155 entidades, 87,469 registros. Fecha de corte: 30/09/2024.

**Figura 7. Departamento de nacimiento de personas sin ningún grupo étnico-racial y personas afrocolombianas.**



Fuente: elaboración propia con base en Sigep II - DAFP (2024).  
 Base: 155 entidades, 87.469 registros. Fecha de corte: 30/09/2024.

Según el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, la discriminación estructural histórica se manifiesta en altos índices de pobreza y exclusión social, que afectan el derecho al trabajo, la educación, la salud y la participación política de personas y comunidades afrocolombianas. El Comité expresa su preocupación por “el impacto que la discriminación tiene en el goce de los derechos establecidos en el artículo 5 de la Convención” (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 2020, párr. 16). Además, señala problemas específicos como “las barreras que impiden la inclusión laboral de estas poblaciones”, así como “la falta de disponibilidad y accesibilidad a los servicios de salud, especialmente en las zonas rurales remotas, donde habitan la mayoría de los pueblos indígenas y un número significativo de afrodescendientes”. También menciona los bajos niveles de educación de estas poblaciones en comparación con el resto de la población y “la representación todavía inadecuada de la población afrodescendiente e indígena en todos los niveles de la administración pública” (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 2020, párr. 16).

Este análisis evidencia otra dimensión crítica del problema, relacionada con la manifestación tangible de las barreras estructurales en el acceso a la función pública para personas afrodescendientes. Como ya se mencionó, la falta de servidores públicos(as) afrocolombianos(s) también puede estar relacionada a procesos de contratación que desconocen las condiciones contextuales y de desigualdad estructural que inciden también en quienes ingresan en mayor y menor número a la burocracia estatal. De ahí la importancia de la burocracia representativa como condición esencial inicial para el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación y equidad en la participación política en la conformación de la administración pública.

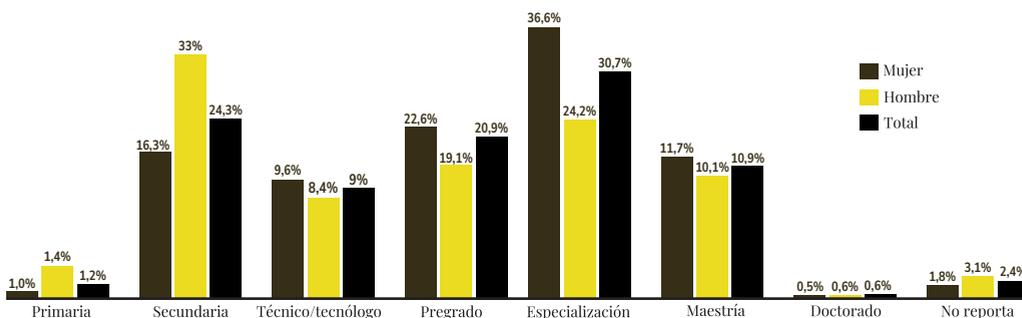
Las implicaciones de esta concentración demográfica en el sector central de

la rama ejecutiva son significativas porque socavan el principio de igualdad y restringen el ejercicio de diferentes derechos de las personas afrocolombianas, especialmente en términos de igualdad de oportunidades y de acceder a cargos públicos. La preponderante concentración de servidores públicos cuyo lugar de origen es Bogotá y departamentos de la región central puede limitar la diversidad de perspectivas necesarias para abordar los problemas y contextos del país. Esta centralización puede limitar o empobrecer las discusiones y análisis sobre la creación de políticas públicas que reflejen las necesidades diferenciadas y transversales de las regiones menos representadas, especialmente aquellas con mayor población afrocolombiana o indígena.

## ●● Resultados por nivel educativo

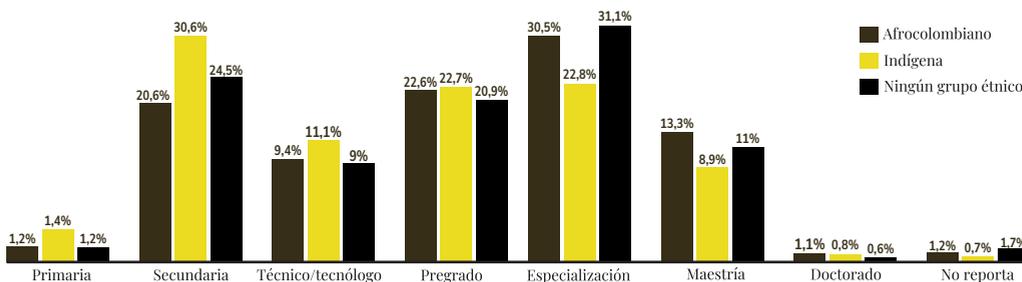
Los resultados por nivel educativo muestran que los servidores públicos que hacen parte de la muestra tienen un nivel educativo alto: el 20,4% cuenta con título de pregrado, el 30% tiene especialización, el 10,9 % cursó maestría y el 0,5% estudió doctorado.

**Figura 8. Nivel educativo de los servidores públicos del orden nacional por sexo.**



Fuente: elaboración propia con base en Sigep II - DAFP (2024) Base: 155 entidades, 87.469 registros. Fecha de corte: 30/12/2024.

**Figura 9. Nivel educativo de los servidores públicos del orden nacional por pertenencia étnico-racial.**



Fuente: elaboración propia con base en Sigep II - DAFP (2024) Base: 155 entidades, 87.469 registros. Fecha de corte: 30/12/2024.

Los resultados también muestran que las personas afrocolombianas tienen un nivel educativo similar a las personas de la categoría *ningún grupo étnico-racial*. El 22% de quienes integran estos dos grupos poblacionales alcanzaron título de pregrado y el 40% obtuvo estudios de posgrado; para el caso de los(as) servidores(as) públicos(as) que se autorreconocen como indígenas, el 30% estudió básica secundaria y el 22% culminó estudios de pregrado.

El alto nivel educativo en servidores públicos afrocolombianos(as) —al menos los de la muestra— incluye un considerable porcentaje de profesionales con títulos de pregrado, especialización e incluso maestría, lo cual indica que las personas afrocolombianas que están en el servicio público no solo superaron la brecha de oportunidades educativas de la población afrocolombiana en el país, sino que cuentan con las calificaciones profesionales necesarias —en términos de nivel de escolaridad alcanzada— para acceder a cargos de liderazgo y decisión dentro del sector público.

Estos resultados son un indicador de que las personas afrocolombianas de la muestra que alcanzan altos niveles educativos y hacen parte del servicio público han logrado superar importantes obstáculos estructurales. La educación es un factor importante para la movilidad social, pero las barreras de acceso y permanencia en niveles superiores de formación para la mayoría de las personas afrocolombianas, sumado a otros múltiples factores, limitan considerablemente sus posibilidades de ingresar al mercado laboral formal, particularmente en el sector público.

Teniendo en cuenta lo anterior, el análisis del logro educativo indica que superar las desigualdades en el sistema educativo permite a las personas afrocolombianas competir en el sector público. Sin embargo, estos datos también plantean una pregunta en torno a por qué, incluso entre quienes han alcanzado altos niveles de educación, la representación afrocolombiana en cargos decisorios y directivos es limitada. Esta paradoja parece indicar la existencia de una brecha invisible que, por tanto, invita a examinar si existen otros factores, como discriminación interpersonal y estructural o redes de influencia profesional menos accesibles, que impiden que los niveles educativos altos se traduzcan en mayor participación en posiciones de liderazgo. En el siguiente apartado se profundizará en estos elementos para analizar las posibles causas de esta subrepresentación en cargos decisorios en la administración pública.

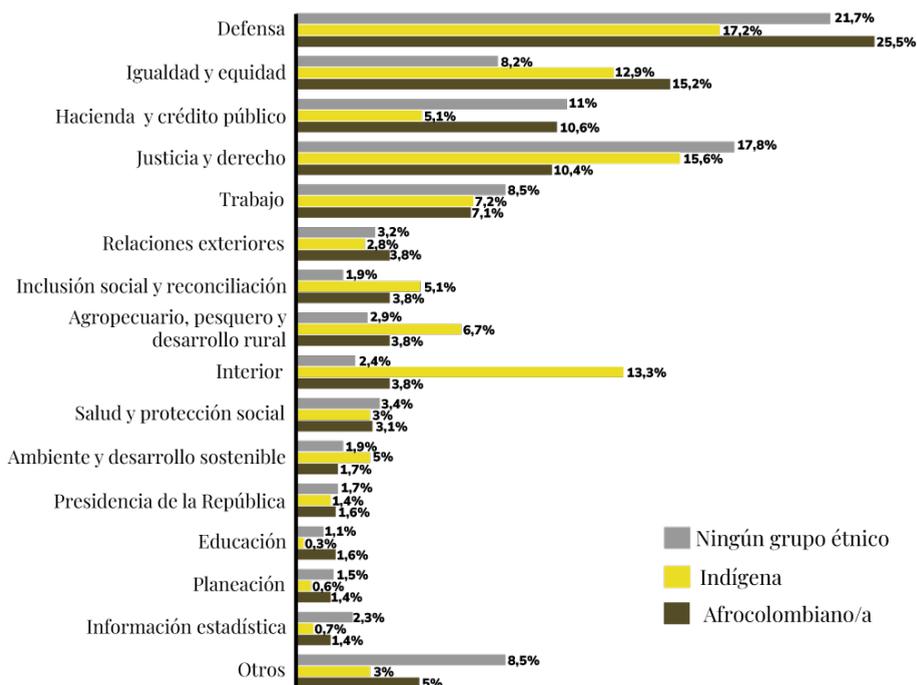
## ●● Resultados por tipo de cargo y sector

Estos resultados revelan dos aspectos significativos. En primer lugar, se evidencia una disparidad en la concentración de servidores(as) entre afrocolombianas e indígenas y aquellos que no pertenecen a ningún grupo étnico-racial. En segundo lugar, se observa una exigua representación de las personas afrocolombianas en

roles de liderazgo dentro de la administración pública.

Aunque la representación de personas afrocolombianas no llega al 3 % en una muestra de 87.469 servidores públicos, es necesario analizar en qué sectores se concentra esa representación por los efectos que eso tiene en términos de las políticas públicas en las que inciden. De acuerdo con los datos recopilados, la presencia de personas afrocolombianas se ha expandido a sectores administrativos variados. En la figura 10 se observa una representación significativa en sectores como Defensa, Igualdad y Equidad, Justicia y del Derecho, y Hacienda y Crédito Público, los cuales concentran el 61 % de estos servidores(as) públicos(as). Esta diversificación indica un posible incremento de personas afrocolombianas en sectores en los que no solo la presencia física —en términos numéricos— sino intelectual de las personas afro enriquece las decisiones y la formulación de políticas. Otros sectores como Relaciones Exteriores y Trabajo e inclusión social tienen una representación de personas afrocolombianas del 3,8 % y el 7 %, respectivamente. Esta participación en estos sectores puede deberse a políticas que buscan atender las necesidades de las comunidades afrocolombianas, como lo son las políticas de reconocimiento étnico-racial y de apoyo al posconflicto.

**Figura 10. Composición de los servidores públicos por sector administrativo.**



Fuente: elaboración propia con base en Sigep II - DAFP (2024).  
Base: 155 entidades, 87.469 registros. Fecha de corte: 30/09/2024.

Por otro lado, los sectores con menor participación de servidores y servidoras públicas afrocolombianas son Vivienda, Ciencia y Tecnología, y Cultura y Deporte. Esta situación también se presenta en la representación de servidores(as) indígenas. Aunque hay avances en la diversificación de sectores donde tienen presencia personas afrocolombianas, hay sectores como Salud y Protección Social, Transporte, y Estadística, que tienen una menor representación. Este es un indicador de barreras persistentes en la integración de personas afrocolombianas en sectores de alta influencia y decisión técnica, que suelen tener un impacto significativo en la infraestructura, la movilidad y la salud pública del país, así como en la recolección y producción de datos sociodemográficos y operaciones estadísticas del país.

Dada la disparidad documentada en indicadores de salud y que afecta a las personas afrocolombianas, resulta prioritario que las entidades rectoras del sector salud diseñen, implementen y evalúen planes, programas y proyectos que garanticen una atención con pertinencia cultural y que integre además sus sistemas ancestrales de cuidado. Sin embargo, la falta de representación equitativa en este sector puede debilitar las posibilidades de avanzar hacia la equidad en salud y limitar transformaciones significativas en la salud pública y en las condiciones de vida y bienestar de esta población ante la baja inclusión de las competencias técnicas de este grupo social. Lo mismo ocurre en sectores como Ambiente y Desarrollo Sostenible y Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, que, también presentan una menor representación afrocolombiana y son áreas en las que el conocimiento intelectual de este grupo puede fortalecer la transversalización del enfoque étnico-racial, territorial, y la contextualización del trabajo a las características geográficas, sociales, económicas y políticas de las diferentes regiones y municipios de Colombia.

En cuanto a la distribución de los cargos, es importante destacar que, del total de cargos directivos contabilizados en la muestra, el 94% de ellos están ocupados por servidores(as) que no pertenecen a ningún grupo étnico-racial, mientras que solo el 3% de estos cargos están ocupados por personas afrocolombianas. Esto se traduce en que de los 2.104 cargos contemplados en la muestra del DAFP (2024), únicamente 65 están ocupados por personas afrocolombianas. Esta disparidad en la distribución de cargos directivos evidencia la falta de representación y participación de este grupo poblacional en roles de liderazgo dentro de la administración pública.



*Tabla 6. Composición de los niveles jerárquicos ocupados según pertenencia étnico-racial*

Nivel	Afrocolombiano(a)	Indígena	Ningún grupo étnico-racial	Total cargos
<b>Asesor</b>	100	14	4.268	<b>4.459</b>
<b>Asistencial</b>	725	326	30.718	<b>33.008</b>
<b>Directivo</b>	65	20	1.977	<b>2.104</b>
<b>Profesional</b>	855	215	30.162	<b>31.674</b>
<b>Técnico</b>	356	98	11.290	<b>11.996</b>

*Fuente: elaboración propia con base en Sigep II - DAFP (2024).  
Base: 155 entidades, 87.469 registros. Fecha de corte: 30/09/2024.*

Los datos presentados evidencian una subrepresentación de personas afrocolombianas en cargos directivos, lo cual es particularmente relevante porque estas personas alcanzan niveles educativos comparables o superiores al promedio de los servidores en la administración pública. Esto indica que la falta de representación en roles directivos, no está relacionada con el logro educativo. Sin embargo, es fundamental tener en cuenta que la mayoría de los cargos directivos se designan mediante el mecanismo de libre nombramiento y remoción, lo que significa que la selección no se basa en concursos de mérito, sino en decisiones discrecionales de quienes tienen la autoridad para designar.

De acuerdo con las cifras de la muestra objeto de estudio, las personas afrocolombianas que están en el sector público, tienen altos niveles de formación académica pero baja representación en cargos directivos. En ese orden de ideas, los logros académicos no se traducen necesariamente en oportunidades laborales equivalentes, especialmente en roles directivos. Esta situación plantea interrogantes sobre cómo la designación puede verse afectada por las dinámicas de poder, redes de influencia y conexiones personales, a las cuales es probable que las personas afrocolombianas tengan un acceso más limitado debido a barreras históricas y sociales. Además, el contexto de discriminación estructural puede generar desventajas acumulativas.

Para el análisis de estos datos puede ser relevante la investigación de Viana y Tokarski (2019) sobre el sector público brasileño. Las conclusiones de ese estudio evidencian un “techo de cristal” para las mujeres en Brasil, que les impide acceder a cargos de mayor responsabilidad a pesar de contar con altas calificaciones. Un fenómeno similar podría estar presente en Colombia para el caso de las personas afrocolombianas en el sector público, sin embargo, por los alcances de este estudio, esos posibles factores no se indagan. La existencia de factores como la discriminación racial histórica, la falta de acceso a redes de poder y la persistencia de estereotipos, pueden crear barreras invisibles para el ascenso de personas afrocolombianas a roles de liderazgo, independientemente

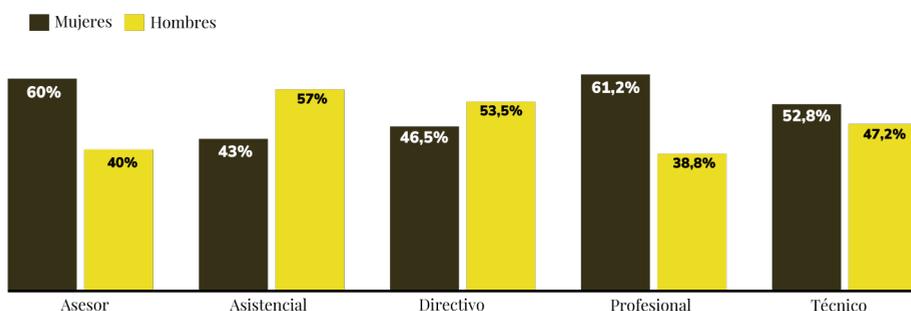
de su nivel educativo.

Adicionalmente, y para obtener una comprensión más completa de esta disparidad, sería valioso analizar también el número de personas afrocolombianas que se postulan o aspiran a través del concurso de méritos para cargos de *asesor y dirección*. Desafortunadamente, no se recogió información sobre este aspecto porque excede el alcance de este documento, pero sin duda merece un examen detallado. Este análisis ayudaría a medir si la baja representación en puestos directivos refleja una falta de oportunidades equitativas o si, en cambio, podría estar relacionada con la menor cantidad de postulaciones a dichos cargos.

## Dinámicas de acceso a cargos de dirección y liderazgo según el sexo

Con base en los datos recibidos se encontró una gran diferencia entre los roles, la pertenencia étnico-racial y el sexo del servidor(a) público(a). De acuerdo con la muestra total, se evidenció que, del total de cargos directivos, el 53,5 % están ocupados por hombres, frente al 46,5 % ocupados por mujeres. Sin embargo, en el nivel asesor, profesional y técnico, el panorama es distinto, pues son las mujeres quienes más ocupan estos cargos. Esta disparidad en la distribución de liderazgos refleja diferencias en género.

Figura 11. Composición de los niveles jerárquicos por sexo - total muestra.

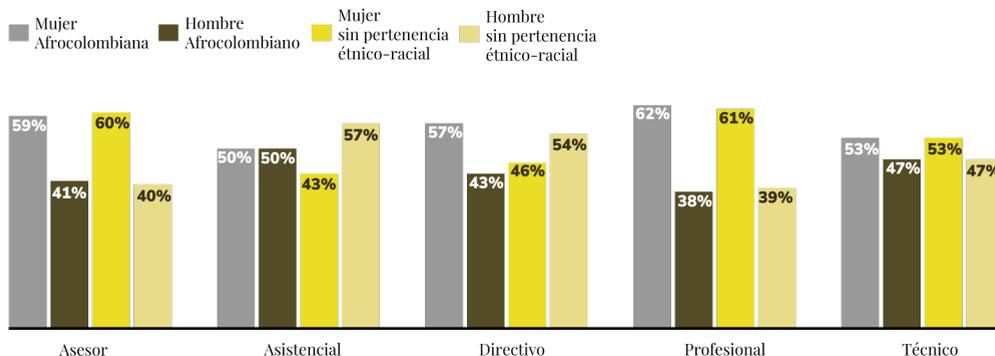


Fuente: elaboración propia con base en Sigep II - DAFP (2024).  
Base: 155 entidades, 87.469 registros. Fecha de corte: 30/09/2024.

Así mismo, existen diferentes resultados dada la desagregación de los datos. Si solo se toman los datos de pertenencia étnico-racial, se muestra que dentro de los servidores públicos afrocolombianos(as) el panorama es distinto, pues en esta categoría las mujeres son quienes más ocupan cargos directivos, llegando al 57 % (37 mujeres en cargos directivos de los 65 en la muestra para personas afrocolombianas), distribuidos como se muestra en la figura 12. Esta tendencia también se evidencia en los cargos asesores, profesionales y técnicos, mientras

que en el rol asistencial son los hombres quienes ocupan el 50% de estos cargos.

**Figura 12. Composición de los niveles jerárquicos por sexo en servidores públicos y pertenencia étnico-racial.**



Fuente: elaboración propia con base en Sigep II - DAFP (2024).  
Base: 155 entidades, 87.469 registros. Fecha de corte: 30/09/2024.

Aunque las mujeres afrocolombianas ocupan una mayor proporción de cargos directivos en comparación con los hombres afrocolombianos, esto puede ser resultado de diferentes factores, por lo tanto, no debe interpretarse como un cierre de brechas de género o étnico-racial en el acceso al empleo público. Este resultado puede responder, entre otras cosas, a dinámicas específicas de contratación o distribución laboral y no necesariamente refleja igualdad de oportunidades en el mercado laboral público en su conjunto. Por ejemplo, de los 978 cargos directivos ocupados por mujeres en la muestra, solo 37 son ocupados por mujeres afrocolombianas, es decir, el 3,7 %, mientras que el 93 % de estos son ocupados por mujeres sin pertenencia étnico-racial.

Estos datos reflejan una complejidad significativa en términos de representación de mujeres afrocolombianas en el sector público. Aunque en algunos casos pueden presentar niveles de representación comparables o incluso superiores a los de los hombres afrocolombianos, esto no implica que estén representadas de manera proporcional en relación con su porcentaje dentro de la población total del país ni que tengan una representación equitativa al compararlas con mujeres sin pertenencia étnico-racial. En ese sentido, las mujeres afrocolombianas siguen estando subrepresentadas en comparación con el total de mujeres en los cargos públicos del nivel central. Además, este fenómeno no necesariamente sugiere una mejora en las condiciones estructurales, ya que las mujeres afrocolombianas pueden seguir enfrentando discriminación y desigualdad en sus experiencias laborales.

Es importante resaltar que, en otros contextos, las dinámicas de género y raza pueden presentar resultados diferenciales. Por ejemplo, las mujeres suelen

enfrentarse a peores condiciones en ámbitos como el acceso a derechos relacionados con la violencia de género, violencia sexual, brechas salariales, representación política, trabajo no remunerado<sup>11</sup> y ascenso en el sector privado. Sin embargo, hay escenarios específicos, como el de la violencia policial, donde los hombres afrocolombianos enfrentan mayores niveles de afectación. Esto se debe, en parte, a estereotipos de género que asocian a los hombres con una mayor peligrosidad, lo que los expone desproporcionadamente a dinámicas de control y violencia institucional.

Este análisis es importante para la formulación de políticas públicas desde un enfoque interseccional. Dicho enfoque no debe aplicarse de forma abstracta o prioritaria a las mujeres afrodescendientes, sino que debe estar contextualizado en las problemáticas específicas de cada caso. Si bien en la mayoría de los escenarios sociales las mujeres suelen tener los peores resultados, hay circunstancias donde los hombres afrodescendientes enfrentan vulnerabilidades más pronunciadas. Por lo tanto, es necesario identificar cómo género y raza interactúan en contextos concretos para diseñar intervenciones más efectivas.

Finalmente, este estudio se enfoca en el análisis de estadísticas descriptivas y no aborda antecedentes históricos ni experiencias vividas por las personas afrocolombianas en las instituciones públicas. Estas historias podrían ilustrar cómo el hecho de que las mujeres afrocolombianas tengan mayor acceso a empleos en el sector público no implica necesariamente que experimenten menos discriminación que los hombres afrocolombianos. De hecho, una hipótesis plausible a explorar en investigaciones cualitativas posteriores es que las mujeres afrocolombianas podrían enfrentar niveles más altos de discriminación interpersonal dentro de las instituciones públicas. Estas futuras investigaciones permitirán profundizar en estas dinámicas y ofrecerán una perspectiva más integral sobre cómo operan las desigualdades interseccionales en el sector público.

## **Representación de cargos públicos de la población afrocolombiana en Colombia**

En esta sección se presentarán con mayor detalle los datos de personas afrocolombianas en el servicio público en Colombia, en especial en los ministerios y departamentos administrativos. Se abordarán al menos tres dimensiones: la primera es la cantidad de personas afrocolombianas en cada entidad, la segunda es la participación de este grupo poblacional en cargos decisorios y, por último, se

---

<sup>11</sup> Las actividades relacionadas con el trabajo doméstico no remunerado incluyen aquellas tareas realizadas sin recibir una compensación económica y todas las acciones que generan bienestar, desarrollo, crecimiento y aprendizaje para los miembros del hogar, familiares, amigos o personas cercanas. Estas actividades abarcan acciones como aconsejar o brindar consuelo, alimentar o ayudar a alguien a hacerlo, y acompañar a niños, niñas o personas adultas mayores, entre otras (Fundación WWB Colombia y el Observatorio para la Equidad de las Mujeres, 2020, citados en *Ilex Acción Jurídica*, 2022).

analizarán las implicaciones de los hallazgos en los ministerios y departamentos administrativos en términos de representatividad, invisibilidad estadística y en la elaboración de políticas públicas.

La base de datos B2 se refiere a la información primaria suministrada por entidades públicas. En esta sección se abordará la B2 para establecer la representación de las personas afrocolombianas en los cargos dentro de entidades como los ministerios y departamentos administrativos, dada su actualidad y que fueron datos proporcionados directamente por las entidades consultadas.

## ●● Resultados en ministerios y departamentos administrativos

La importancia de la representación de personas afrocolombianas en cargos públicos, especialmente en instituciones como ministerios y departamentos administrativos, reside en la necesidad de configurar una sociedad más equitativa y justa. La diversidad en la toma de decisiones es fundamental para generar políticas públicas más efectivas y basadas en la evidencia. La inclusión de personas afrocolombianas no solo diversifica la toma de decisiones, sino que también mejora el proceso de diseño de políticas públicas, en la medida en que amplía las perspectivas dentro de las instituciones públicas para el abordaje de problemáticas relacionadas con esta población y sus contextos sociales, políticos, económicos y culturales.

No obstante, es imperativo reconocer que garantizar la representación —toma de decisiones e influencia— e incluso la participación —presencia— no siempre conlleva a resultados directos en la toma de decisiones o en cambios sustantivos, dada la existencia de diferencias en las posiciones estructurales y en las modalidades de intervención con otros grupos poblacionales (Htun, 2003); en consecuencia, es importante que dicha representatividad sea sustancial. Sin embargo, los resultados de la evaluación de respuestas de ministerios y departamentos administrativos, revelan notables vacíos en cuanto a la representación de personas afrocolombianas en estas entidades.

En este análisis exploratorio de la participación se asignaron dos indicadores: el primero, el porcentaje de servidores(as) afrocolombianas en cada uno de los ministerios; y, el segundo, el porcentaje de personas afrocolombianas en cargos decisorios (nivel directivo) en cada una de las entidades consultadas. En la tabla 8, se muestra el número de servidores(as) públicos(as) en la entidad, el total de personas afrocolombianas y el número de cargos directivos ocupados por este grupo poblacional. Los resultados sugieren que no existe una representación significativa de personas afrocolombianas en los cargos públicos, especialmente en aquellos ministerios y departamentos administrativos relacionados con la transversalidad en la elaboración y gestión de las políticas públicas en Colombia.

Los ministerios que reportaron información desagregada y que más servidores públicos afrocolombianos(as) tienen en Colombia, de acuerdo con las respuestas a los derechos de petición, son: el Ministerio de Trabajo con 110 servidores — el 5,4 % de la nómina total de dicha entidad—; el Ministerio de Educación y el Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones con 13 servidores, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia con 12; y, por último, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación con 7 servidores. Para los demás ministerios, según la información suministrada, se registran entre 3 y 6 servidores(as) afrocolombianos(as)

*Tabla 7. Número de servidores(as) públicos(as) afrocolombianos(as) en ministerios públicos (2023)*

Ministerios	Número de servidores	Número de servidores afrocolombianos(as)	Número de servidores afrocolombianos(as) ocupando cargos directivos	Número de cargos directivos (ocupados)	Porcentaje de afrocolombianos(as) general (%)	Porcentaje afrocolombianos(as) en el nivel decisorio (%)
Ministerio del Trabajo	2.028	110	3	49	5,4	6,12
Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia	1.457	12	**	158	**	**
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	695	5	1	35	0,7	2,9
Ministerio de Defensa	641	No reporta	No reporta	23	No reporta	No reporta
Ministerio de Salud y Protección Social	608	6	0	25	1,0	0,0
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	553	13	1	25	2,4	4,0
Ministerio del Transporte***	533	No reporta	No reporta	30	No reporta	No reporta
Ministerio de Educación	503	13	2	27	2,6	7,4
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	404	No reporta	No reporta	22	No reporta	No reporta
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	399	3	0	24	0,8	0,0
Ministerio del Interior	345	4	1	22	1,2	4,5
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	310	3	0	16	0,9	0,0
Ministerio de Justicia y del Derecho	294	No reporta	No reporta	19	No reporta	No reporta
Ministerio de Cultura	285	6	2	16	2,1	12,5
Ministerio de Minas y Energía	274	4	0	12	1,5	0,0

<b>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural***</b>	260	4	1	17	1,5	5,8
<b>Ministerio del Deporte</b>	156	No reporta	No reporta	11	No reporta	No reporta
<b>Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación</b>	118	7	1	17	5,9	5,8

Fuente: elaboración propia con información primaria de los ministerios públicos, segundo semestre de 2023.

\*\*Se envió una encuesta para determinar la pertenencia étnico-racial. De 192 personas que respondieron, 15 se autorreconocieron en un grupo étnico-racial, 12 como afrocolombianos.

\*\*\*Según la base de datos suministrada.

Así mismo, el indicador decisorio — que es el número de los cargos directivos ocupados por personas afrocolombianas, sobre el total de cargos directivos en la entidad— muestra que existe una baja representación de este grupo poblacional en dichos cargos. Para exponer algunos ejemplos, según los datos administrativos de cada entidad, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación solo cuentan con 3 personas afrocolombianas con cargo decisorios, seguidos del Ministerio de Cultura y Ministerio de Educación con 2 personas; para los demás ministerios no existe una cifra específica o no cuentan con más de una persona en cargos decisorios.

**Tabla 8. Número de servidores(as) públicos(as) afrocolombianos en departamentos administrativos (2023)**

Departamento Administrativo	Número de servidores	Número de servidores afrocolombianos(as)	Número de servidores afrocolombianos(as) ocupando cargos directivos	Número de cargos directivos (ocupados)	Porcentaje de afrocolombianos(as) en el nivel general (%)	Porcentaje afrocolombianos(as) en el nivel decisorio (%)
<b>Departamento Nacional de Planeación</b>	312	4	0	65	1,3	0,0
<b>Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS)</b>	126	24	0	48	19,0	0,0
<b>Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)</b>	1118	5	0	19	0,4	0,0
<b>Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Dapre)</b>	786	12	2	28	1,5	7,1
<b>Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)</b>	199	2	0	9	1,0	0,0

Fuente: elaboración propia con información primaria de los ministerios públicos, segundo semestre de 2023.

Por otro lado, la información suministrada por los departamentos administrativos

también orienta a que existe una baja participación de personas afrocolombianas en cada una de las entidades. Por ejemplo, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) es la entidad que cuenta con el mayor número de servidores que se autorreconocen como negros(as), afrocolombianas, raizales o palenqueros(as), con el 19 % de su nómina, sin embargo, según los registros administrativos de la entidad, ninguno tiene un cargo directivo. Para los otros departamentos administrativos el porcentaje general no llega al 5%.

## ●● Resultados en otras entidades del Estado

En la base de datos B2 se recopiló información de aproximadamente 32 entidades adicionales de la rama ejecutiva y el sector central del país, con el objetivo de analizar la representación de servidores(as) públicos(as) afrocolombianos(as). Sin embargo, solo 16 de estas entidades proporcionaron información, mientras que las otras indicaron no tener datos sobre estos servidores<sup>12</sup>, pese que podían utilizar la fuente del Sigep II para entregar un estimado. En relación con el total de servidores(as) afrocolombianos(as) activos en cada entidad, la situación es similar a la descrita en la sección anterior, con un resultado que oscila entre el 1 % y el 5 %, como se muestra en la tabla 10.

*Tabla 9. Número de servidores públicos en otras entidades públicas de la rama ejecutiva*

Departamento Administrativo	Número de servidores	Número de servidores afrocolombianos(as)	Número de servidores afrocolombianos(as) ocupando cargos directivos	Número de cargos directivos (ocupados)	Porcentaje de afrocolombianos(as) general (%)	Porcentaje afrocolombianos(as) en el nivel decisorio (%)
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)	11.020	328	1	40	3,0	2,5
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	7.377	272	2	63	3,7	3,2
Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena)	9.894	158	3	163	1,6	1,8
Superintendencia Nacional de Salud	1.105	35	1	22	3,2	4,5

<sup>12</sup> Entre ellas: Contraloría General de la República, Defensa Civil Colombiana, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Superintendencia Financiera de Colombia, Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec).

<b>Unidad de Restitución de Tierras</b>	493	22	2	23	4,5	8,7
<b>Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima)</b>	1.184	14	0	14	1,2	0,0
<b>Instituto Nacional de Salud</b>	477	12	1	16	2,5	6,3
<b>Agencia Nacional de Tierras</b>	189	9	1	12	4,8	8,3
<b>Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales</b>	488	6	0	9	1,2	0,0
<b>Agencia de Renovación del Territorio (ART)</b>	305	4	2	14	1,3	14,3
<b>Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras</b>	294	4	0	13	1,4	0,0
<b>Superintendencia del Subsidio Familiar</b>	148	2	0	9	1,4	0,0
<b>Archivo General de la Nación</b>	144	2	0	8	1,4	0,0
<b>Superintendencia de la Economía Solidaria</b>	125	2	0	7	1,6	0,0
<b>Instituto Caro y Cuervo</b>	87	1	0	4	1,1	0,0
<b>Comisión Nacional del Servicio Civil</b>	142	1	0	6	0,7	0,0

Fuente: elaboración propia con información primaria de los ministerios públicos, segundo semestre de 2023.

En este caso, entidades como la Unidad de Restitución de Tierras y la Agencia Nacional de Tierras afirman que poco más del 4% de sus servidores son personas afrocolombianas y, de estas, un porcentaje superior al 8% tiene participación

decisoria en las entidades, dado que hay pocos cargos para tomas de decisión. Por su parte, entidades como la DIAN, el ICBF y el SENA refieren tener más de 100 servidores públicos que se autorreconocen como personas afrocolombianas, sin embargo, existe una baja participación de estos —entre 1 y 3 personas (4 %)— en cargos de nivel directivo. En las entidades del Estado, según los registros administrativos de las entidades que suministraron información, la presencia de servidores(as) públicos(as) se concentra en cargos de nivel profesional y asistencial.

## ●● Implicaciones de los resultados

Los resultados indican una baja representación general y decisoria en las entidades públicas del país, en especial en aquellas donde aspectos como el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas son importantes para mejorar las estrategias e intervenciones en cada territorio del país. Las implicaciones sugieren la existencia de desafíos significativos en cuanto a la representación y participación efectiva de afrodescendientes en roles de toma de decisiones dentro de entidades estatales.

Así mismo, aunque algunas instituciones informan cifras positivas en términos de presencia de servidores públicos afrocolombianos(as), la disparidad en la distribución de cargos decisorios revela un obstáculo en la búsqueda de una representación equitativa. La baja representación en roles de liderazgo en entidades del Estado, a pesar de un número alto de personas afrocolombianas vinculadas en algunas de estas, plantea interrogantes sobre la efectividad de los esfuerzos de inclusión y destaca la necesidad de abordar las barreras sistémicas que podrían limitar las oportunidades de ascenso y participación en la toma de decisiones para la población afrocolombiana.

Estos hallazgos instan al Estado colombiano y a todas sus entidades a la imperiosa necesidad de implementar medidas que fomenten la diversidad y la equidad en todos los niveles jerárquicos, no solo en términos de presencia, sino también en que esa representación pueda ser influyente, es decir, que esté reflejada en los cargos de toma de decisiones y directivos, de manera tal que la burocracia representativa pueda constituirse como condición habilitadora para que progresivamente se aumente la representación sustancial de los servidores públicos afrocolombianos(as) y sus contribuciones en la formulación de políticas y decisiones que reflejen la pluralidad.

El hecho de que el Departamento Administrativo de la Función Pública cuente con dos personas afrocolombianas como servidoras públicas, según Sigep II; destaca el desafío que enfrenta la administración pública en Colombia para aumentar la representatividad de este grupo. Esta entidad, conforme al Decreto 430 de 2016, tiene la responsabilidad de formular políticas generales para la

administración pública, en especial en asuntos relacionadas con el empleo público, la gestión del talento humano, la democratización de la gestión pública, la transparencia en el sector público y el fortalecimiento de las capacidades de los(as) servidores públicos, entre otras.

Para que la burocracia representativa funcione como una condición habilitadora es necesario identificar y abordar las barreras sistémicas que obstaculizan el ascenso de las personas afrodescendientes en la burocracia. Estas barreras pueden incluir discriminación racial, falta de igualdad de oportunidades en el acceso a la educación y la capacitación, así como la ausencia de redes de apoyo y mentoría. Es imperativo que las instituciones implementen medidas concretas para combatir estas desigualdades, como programas de capacitación dirigidos a personas afrocolombianas, iniciativas de mentoría que conecten a jóvenes profesionales con líderes establecidos y políticas de contratación que prioricen la diversidad étnico-racial en todos los niveles de la administración pública.

Existen diversos estudios empíricos que han estudiado la relación entre la diversidad racial y la política pública en contextos con poblaciones "minoritarias" significativas. Uno de estos lo ilustran Matsubayashi y Rocha (2012), quienes introducen dos hipótesis importantes que vinculan la diversidad racial con las políticas públicas: la hipótesis de reacción política y la hipótesis de reacción electoral. La primera señala que en los Estados con grandes poblaciones minoritarias las personas tienden a tener actitudes raciales negativas y, en ese sentido, más políticas conservadoras. Mientras que la segunda hipótesis (reacción electoral) plantea que el tamaño de estos grupos minoritarios podría limitar la actuación de legisladores en la creación de dichas políticas públicas. Aunque los autores afirmen que hay pocos estudios que exploren esta relación entre diversidad étnico-racial y políticas públicas, señalan que hay evidencia de que la percepción de amenaza está vinculada no solo al tamaño del grupo minoritario, sino a su impacto en la formulación de políticas (y no necesariamente a la cantidad de personas de ese grupo en dicha realización).

En este contexto, ¿por qué podría resultar crucial contar con una participación diversa en las diversas fases de la formulación de políticas públicas? Para destacar la importancia de esta diversidad podemos señalar al menos dos resultados dispuestos por la literatura científica. En primer lugar, Fellowes y Gretchen (2004) afirman que la presencia significativa de población afrodescendiente en un Estado se ha asociado con un menor gasto social y, en algunos casos, con disposiciones más restrictivas que limitan la movilidad social. Este aspecto es importante porque el contrapeso a este tipo de políticas pueden ser la participación y representación de personas afrodescendientes en las fases, para llevar a cabo intervenciones o política pública. No obstante, esta equivalencia puede ser efectiva o no, dependiendo de los intereses y la postura de los individuos involucrados. La diversidad en la toma de decisiones puede ayudar a contrarrestar los efectos de políticas que perjudican a grupos que

históricamente han estado marginados de su participación en las instituciones del Estado.

El segundo, lo ilustran autores como Alesina *et al.* (1997), quienes encuentran en su investigación que la fragmentación étnica<sup>13</sup> en una ciudad está inversamente relacionada con el gasto en bienes públicos, como educación, infraestructura vial, bibliotecas y sistemas de alcantarillado. Los autores concluyen que el conflicto étnico (no en un sentido de violencia) es un determinante en las finanzas públicas locales. Es decir, que esta fragmentación tiende a reducir la proporción del gasto social en bienestar y a generar conflictos étnicos. Asimismo, los autores concluyen que la fragmentación étnica suele estar vinculada con dificultades en la provisión de bienes públicos, lo cual puede llevar a que los responsables de las políticas públicas consideren la segregación, favoreciendo comunidades homogéneas. Sin embargo, en el largo plazo, esta opción tiende a disminuir la eficiencia económica y a generar círculos viciosos que perpetúan la desigualdad.

Aunque ambos enfoques no discuten directamente la relación entre política pública y quiénes participan en sus fases, si plantea la necesidad de abordar la complejidad de personas con pertenencia étnico-racial (ya sea decisorio, hasta en el de participación ciudadana) en los efectos directos de la política pública sobre estos. Por ejemplo, Elazar (1966, 1970, en Lamar, 1974 y Lyon, 1985)<sup>14</sup> sostiene que la política de los Estados está significativamente relacionada e influida con sus aspectos políticos, pues estos cuentan con su propia cultura moralista, individualista o tradicional. Hero y Tolbert (1996) resumen muy bien este punto, de la siguiente manera:

*“Elazar atribuye los procesos y resultados políticos a los valores culturales dominantes o predominantes y a los principios normativos relacionados. A su vez, se dice que esos valores derivan de los grupos étnicos y religiosos dominantes en un Estado”. (Los valores y creencias políticas de las minorías raciales y los grupos no europeos no se tienen muy en cuenta en el marco de la cultura política). (p. 853)<sup>15</sup>*

En ese sentido, es importante reconocer que, dada la teoría de Elazar, existen influencias de los grupos dominantes en la conformación de la cultura política y a su vez en perspectivas para abordar políticas públicas. En otras palabras, dados el entorno y el contexto en los cuales estas políticas se desarrollan existe la posibilidad de pasar por alto las perspectivas específicas de los grupos étnico-

<sup>13</sup> Los autores relacionan el concepto con divisiones étnicas o diversidad étnica en ciudades de Estados Unidos. Estos examinan cómo la diversidad étnica puede influir en la provisión de bienes públicos, como educación, carreteras, bibliotecas, entre otros, proporcionando un análisis de la dinámica entre la composición étnica de una población y la disposición a proveer servicios públicos.

<sup>14</sup> Lamar (1974) reseña la obra *Cities of the Prairie: the metropolitan frontier and American politics* de Elazar (1970); por su parte, Lyon (1985) reseña la obra *American Federalism: A View from the States* de Elazar (1966).

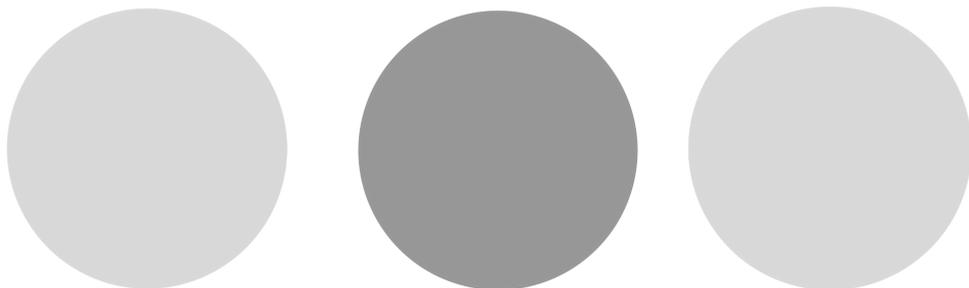
<sup>15</sup> El resaltado no hace parte de la cita, es incluido por los autores de este estudio.

raciales. Es decir, la falta de consideración de las perspectivas de estos grupos, podría resultar en políticas que no reflejen adecuadamente la diversidad cultural y las necesidades específicas de dichos grupos étnicos-raciales.

En ese sentido, se podría argumentar desde posturas como las Rawls (1971), Pitkin (1967, en Fain, 1980)<sup>16</sup> y otros(as), que para lograr políticas públicas más inclusivas y equitativas es esencial reconocer y comprender que la representación de personas en cargos decisorios y vinculantes con la política pública es determinante, sin dejar atrás las diversas voces y valores presentes en una sociedad, a fin de evitar posibles sesgos o exclusiones inadvertidas en la formulación e implementación de políticas públicas.

Los resultados evidencian una clara subrepresentación de personas afrocolombianas en las entidades públicas del sector central de la rama ejecutiva y dejan claros los desafíos para alcanzar una representatividad que refleje la diversidad social en la conformación de la administración pública en Colombia. Además, persisten barreras estructurales que impiden una participación equitativa en todos los niveles de la administración pública, lo que limita el impacto de las voces afrocolombianas en los espacios de poder y decisión.

Para conjurar estos desafíos es preciso revisar las acciones afirmativas implementadas en el país y explorar otras experiencias comparadas de inclusión de personas afrocolombianas en instituciones públicas. Más allá de saber cuántas personas afrocolombianas ocupan cargos públicos y cuántos de estos alcanzan cargos directivos, para los objetivos de este estudio se requiere evaluar también las herramientas y mecanismos con los que cuenta el Estado colombiano para trascender estas cifras marginales y construir una representación sustancial, equitativa e incidente en las decisiones centrales de las políticas públicas. En el próximo capítulo abordaremos cómo las acciones afirmativas han intentado mitigar las desigualdades históricas en el acceso a cargos públicos y en qué medida han promovido una representación más inclusiva; este análisis permitirá identificar alternativas de acción, y a su vez, proponer recomendaciones que fortalezcan estas políticas hacia una administración pública más diversa, equitativa y efectiva.



---

<sup>16</sup> Fain (1980) reseña la obra *The Concept of Representation* de Pitkin (1967).

# Experiencias comparadas sobre la inclusión de personas afro en instituciones públicas

## ●● Acciones afirmativas

En el marco de esta investigación es fundamental analizar el papel de las acciones afirmativas como instrumentos para cerrar brechas históricas de desigualdad. Con el fin de corregir esas brechas se han implementado mecanismos o instrumentos igualadores conocidos como acciones afirmativas. Estas se entienden como medidas que restablecen la igualdad para diversos grupos sociales a quienes históricamente se les ha negado o restringido el acceso y la participación en la configuración, validación y reivindicación de sus derechos en condiciones de igualdad de oportunidades (Durango Álvarez, 2016).

La importancia de centrarse en las acciones afirmativas en este contexto radica en su potencial para impactar la representación de las personas afrodescendientes en las instituciones públicas. La revisión de experiencias internacionales en países como Estados Unidos, Sudáfrica, Brasil y Uruguay, nos ofrece un marco comparativo que permite identificar políticas y estrategias que podrían adaptarse al contexto colombiano, para promover mejores condiciones de acceso a la educación y al empleo público de las personas afrocolombianas. Identificar acciones y mecanismos para revertir la desigualdad en el acceso a oportunidades, es un paso esencial para atender de manera integral los retos de equidad en el sector público y para alcanzar una democracia más representativa y pluralista.

Para la Corte Constitucional, las acciones afirmativas pueden entenderse como:

*“Una de las formas de alcanzar la igualdad material es a través de acciones afirmativas en beneficio de personas o grupos poblacionales que en razón de las dificultades que afrontan para el ejercicio pleno de los derechos o para acceder a ciertos bienes, requieran prerrogativas particulares, estímulos, impulso, beneficios o, en general medidas especiales para superar dichas barreras. Dentro de esta categoría se encuentran, por ejemplo, las becas y los subsidios para el acceso a ciertas prestaciones, como los servicios públicos. Una de las formas especiales de acción afirmativa es la discriminación positiva, es decir, aquel trato diferente que propende por materializar la igualdad real, a través de acciones afirmativas de igualdad que recurren a criterios tradicionalmente utilizados para profundizar o al menos perpetuar la desigualdad, tales como el origen racial, el sexo o las preferencias sexuales. (discriminación negativa), pero son utilizados, por el contrario, para romper esa situación de desigualdad o, al menos, para estrechar la brecha de la desigualdad no formalmente jurídica, aunque presente en la sociedad. Por lo tanto, se trata de medidas transitorias cuyo desmonte resulta del análisis de su eficacia en la superación de la desigualdad que combate”. (2017)*

Estas “*affirmative actions*”<sup>17</sup> pueden provenir de diferentes sectores políticos, legislativos, judiciales, sociales e internacionales. A continuación, revisaremos algunos ejemplos en países como Estados Unidos, Canadá, Uruguay, Sudáfrica y Brasil.

## ●● Estados Unidos

En Estados Unidos la primera medida de acción afirmativa se implementó durante la presidencia de Franklin D. Roosevelt, quien nombró secretario del Interior a Harold Ickes. Junto a Robert Weaver y Clark Foreman, ambos hombres blancos, Ickes lideró un esfuerzo en la Administración de Obras Públicas para fomentar la inclusión de personas negras en el mercado laboral. En 1934, Ickes y sus asistentes implementaron un acto administrativo que exigía a las empresas que recibieran fondos públicos —una situación común debido a la Gran Depresión— que emplearan trabajadores negros en proporción a la población local donde se realizaban las obras públicas (Baeta y Celso, 2017, pp. 116-117).

En 1935, el congreso aprobó el Acto de Relaciones Nacionales de Trabajo (*Wagner Act*, por el nombre de su autor, el senador Robert Wagner). Este acto prohibía a los empleadores adoptar “prácticas laborales injustas”, y en caso de discriminación laboral, requería que los empleadores adoptarían “acciones afirmativas” para devolver a las víctimas a su nivel salarial o posición original. Nuevamente Roosevelt aprovechó el contexto de la Segunda Guerra Mundial para promulgar en 1941 la Orden Ejecutiva 8802, que prohibía expresamente cualquier “discriminación en el empleo de trabajadores en la industria de defensa y en el gobierno basada en la raza, credo, color u origen nacional” (Baeta y Celso, 2017, p. 140). En diciembre de 1944 el general Dwight Eisenhower, comandante supremo, presionó por el alistamiento y envío de personas afroamericanas al frente de batalla como soldados combatientes; este hecho fue reconocido después por parte del Departamento de Guerra (Baeta y Celso, 2017, p. 142).

En 1944, la Suprema Corte resolvió el caso *Smith vs. Allright*, en el cual el dentista negro Lonnie Smith fue rechazado por el Partido Demócrata en Texas, que entonces tenía una política de “primarias blancas”, lo que excluía a los votantes negros de sus elecciones primarias, bajo el argumento de que el partido era entidad privada con el derecho de aceptar y rechazar a quien quisiera. Este sistema de exclusión impedía a los votantes negros participar de la elección de sus candidatos, ya que para la época la victoria de las primarias demócratas en Texas equivalía prácticamente a asegurar la elección debido a la predominancia del partido.

---

<sup>17</sup> *La acción afirmativa es una creación estadounidense del inicio de los años setenta del siglo XX* (Baeta y Celso, 2017).

Con el voto principal del juez Stanley Reed, la Corte decidió por ocho votos contra uno que un partido político es agente del Estado cuando organiza y regula sus elecciones primarias, y que la exclusión de Smith violaba la decimoquinta enmienda, frente a la prohibición de discriminación racial en el derecho al voto (Baeta y Celso, 2017, p. 143). La sentencia fue fundamental ya que, al definir a los partidos políticos como un representante estatal en el contexto de las elecciones, se impidió que los mismos limitarán el acceso de los ciudadanos al proceso democrático mediante políticas de segregación racial.

En 1961, el Presidente John Kennedy expidió la Orden Ejecutiva n.º 10925, que estableció el Comité Presidencial de Igualdad de Oportunidades de Trabajo, con el objetivo explícito de prohibir la discriminación en la contratación dentro del gobierno federal debido a la raza, color o nacionalidad (Baeta y Celso, 2017, p. 146). Este comité introdujo de manera formal el término acción afirmativa en la política estadounidense, exigiendo que los empleadores “tomaran medidas afirmativas para asegurar que los solicitantes de empleo recibieran un trato equitativo” (Orden ejecutiva 10925 de 1961). Este Comité marcó un paso importante en la política federal para combatir la discriminación y promover la igualdad de oportunidades, y sentó un precedente para la legislación antidiscriminatoria de los años siguientes.

El Acto de los Derechos Civiles de 1964, firmado por el presidente Lyndon Johnson, amplió la no discriminación en diversas áreas como la educación, el empleo y los espacios públicos, para eliminar la segregación racial en estos ámbitos. Según Hochschild y Weaver (2007), esta ley representó una de las legislaciones de derechos civiles más significativas del siglo XX, ya que no solo buscaba garantizar la igualdad formal, sino también establecer mecanismos para lograr la igualdad sustantiva en el acceso a los recursos y oportunidades en la sociedad estadounidense.

Más recientemente, el Disadvantaged Business Enterprise Program (DBE) —reautorizado en 2021 bajo el Infrastructure Investment and Jobs Act (IIJA) durante la administración de Joseph Biden— establece que al menos el 10 % de los fondos federales destinados a proyectos de carreteras y tránsito, se asignen a empresas en desventaja social y económica (Departamento de Transporte de EE.UU. 2021). Desde su creación en 1983, el programa ha priorizado el acceso a contratos públicos para grupos históricamente marginados, incluyendo a personas negras, hispanas y mujeres, aunque permite que cualquier empresa pueda calificar si demuestra dicha desventaja. Sin embargo, en septiembre de 2024 un juez federal del Distrito Este de Kentucky dictaminó que el programa DBE, al presumir como desfavorecidas a empresas propiedad de minorías raciales y mujeres, violaba las garantías de igualdad de protección consagradas en la Constitución de los Estados Unidos (Reuters, 2024). En su fallo, el juez bloqueó al Departamento de Transporte de EE.UU. (USDDOT) de utilizar la raza o el género como criterios para evaluar contratos, en respuesta a una demanda presentada por dos empresas, Mid-America Milling Company y Bagshaw Trucking, que operan en Kentucky e Indiana.

No obstante, la medida cautelar se aplicó exclusivamente a los demandantes y a los estados donde operan (Mid-America Milling Co. v. U.S. Department of Transportation, 2024).

A pesar de las medidas afirmativas para promover la participación de grupos raciales en cargos públicos, persisten brechas significativas en posiciones clave. Según Bialik (2019), del Centro de Investigación Pew, en la Cámara de Representantes de Estados Unidos los afroamericanos representan aproximadamente el 12 % de los miembros, lo que se aproxima a su proporción en la población general. Sin embargo, en el Senado su representación es más limitada. En 2021 había tres senadores afroamericanos en funciones (Brown y Atske, 2021). En cuanto a los gobernadores estatales, la representación es aún más baja: desde que Deval Patrick dejó el cargo en Massachusetts en 2015, no hubo un gobernador afroamericano sino hasta 2023 cuando fue elegido el demócrata afroamericano Wes Moore. (Brown y Atske, 2021). A lo largo de la historia de Estados Unidos solo cuatro afroamericanos han ocupado este puesto, lo que indica una notable subrepresentación en este nivel de liderazgo estatal.

La reciente decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos en los casos *Students for Fair Admissions vs. Harvard* y *Students for Fair Admissions vs. University of North Carolina* ha intensificado el debate sobre las acciones afirmativas y la interpretación de una constitución ciega al color (*color-blind*). En junio de 2023, la Corte Suprema determinó que las políticas de admisión basadas en consideraciones raciales violan la cláusula de igualdad de protección de la decimocuarta enmienda (*Students for Fair Admissions, Inc. v. President and Fellows of Harvard College*, 2023), argumentando que estas políticas deben ser "neutrales en cuanto a la raza" y que ninguna clasificación racial debe aplicarse sin una justificación persuasiva (Congressional Research Service, 2024).

El fallo establece que, si bien la diversidad estudiantil es un objetivo válido, las universidades deben perseguir su cumplimiento sin establecer distinciones raciales explícitas. Sin embargo, esta decisión ignora el papel que la raza ha jugado históricamente en la desigualdad de oportunidades educativas y profesionales, lo que plantea serias preocupaciones sobre el impacto de políticas "neutrales en cuanto a la raza" en el acceso a la educación superior, especialmente para comunidades marginadas como la afrodescendiente. Como señala Banks (2023), al eliminar la consideración de la raza, el fallo asume que las condiciones históricas de discriminación ya han sido superadas y que todos los aspirantes compiten en igualdad de condiciones, una premisa que no refleja la realidad de las persistentes desigualdades estructurales.

La educación superior ha sido un vehículo esencial para la movilidad social y las acciones afirmativas han sido una herramienta importante para mitigar las barreras sistémicas que limitan el acceso de las minorías raciales a instituciones de élite. Sin embargo, como advierte Banks (2023), este fallo no solo afecta a

los estudiantes potencialmente excluidos de estas universidades, sino que también impacta la capacidad de las instituciones para construir comunidades académicas diversas y fomentar el liderazgo en distintos sectores. La desaparición de las acciones afirmativas en las admisiones universitarias, conduce a una disminución en la representación de estudiantes afrodescendientes e hispanos, en consecuencia, perpetua su subrepresentación en espacios académicos y profesionales influyentes.

La noción de una constitución “ciega al color” parte de la premisa de que el Estado debe actuar de forma neutral frente a la raza y, por tanto, asume que toda distinción racial en las normas y las políticas públicas es sospechosa de ser inconstitucional. De acuerdo a lo anterior, cualquier medida que tenga en cuenta la raza, incluso si busca reparar o corregir injusticias del pasado o superar las desigualdades estructurales, es considerada problemática o contraria al principio de igualdad.

Aunque algunos sostienen que una Constitución “ciega al color” garantiza igualdad al tratar a todas las personas sin distinción racial, ese enfoque genera efectos regresivos si no se reconoce cómo actúan las estructuras de poder racializadas responsables de la desigualdad. Desconocer estas desigualdades estructurales limita la eficacia de las acciones afirmativas, que justamente buscan contrarrestar los efectos persistentes de la exclusión racial. Su eliminación debilita los mecanismos de reparación o los remedios para superar las disparidades sociales derivadas del racismo estructural y reduce la posibilidad de las personas afrodescendientes para acceder a espacios como la educación superior. Después de la prohibición de las acciones afirmativas en las admisiones universitarias se ha observado una disminución en la inscripción de estudiantes afroamericanos e hispanos en universidades (Reuters, 2024).

Para cerrar este caso de estudio sobre las acciones afirmativas en Estados Unidos, es necesario reflexionar sobre el impacto y los desafíos que enfrentan actualmente estas políticas en un contexto de crecientes restricciones legales. Si bien las acciones afirmativas han sido fundamentales para abordar desigualdades históricas y promover una mayor inclusión en la educación y el empleo, las recientes decisiones judiciales evidencian una creciente resistencia hacia este enfoque, particularmente bajo una interpretación de la Constitución que prioriza una igualdad formal sobre la búsqueda de la igualdad sustancial y material. El Disadvantaged Business Enterprise Program y las políticas de admisión universitaria, son ejemplos que muestran cómo las acciones afirmativas han sido esenciales para nivelar el campo de juego para grupos históricamente marginados. Sin embargo, el argumento de que estas políticas violan las garantías de igualdad al aplicar criterios raciales o de género, demuestra una desconexión con las realidades de las desigualdades estructurales que estas iniciativas buscan mitigar.

La eliminación de políticas afirmativas basadas en la raza no solo pone en riesgo la diversidad en las instituciones académicas y gubernamentales, sino que también limita las oportunidades de movilidad social y representación efectiva para las comunidades afrodescendientes y otros grupos subrepresentados.

## ●● Canadá

En Canadá las acciones afirmativas en favor de grupos históricamente excluidos tienen su inicio en 1985 con la ley de Equidad en el Empleo, cuyo objetivo es garantizar un acceso y una participación igualitaria en el mercado laboral para mujeres, minorías, personas con discapacidades e indígenas. Esta legislación busca reducir las desigualdades estructurales en el empleo a través de políticas que se aplican tanto en el sector público, como en empresas privadas reguladas a nivel federal, permitiendo así un alcance más amplio y uniforme de los principios de equidad en el empleo (Employment Equity Act, 1995).

Recientemente esta política se complementó con el Plan de Acción sobre Equidad en el Empleo, Diversidad e Inclusión 2021 – 2024 de la Agencia Espacial Canadiense, este plan complementa el mérito con principios de equidad, sin eliminarlo como criterio, sino que ajusta los procesos de evaluación para asegurar que sean inclusivos y accesibles para grupos subrepresentados (Canadian Space Agency [CSA], 2021). Asimismo, el plan establece acciones específicas para grupos subrepresentados y promueve la representación de mujeres, personas racializadas, indígenas y personas con discapacidades en posiciones de liderazgo. La CSA ha implementado programas de desarrollo de talento, que, complementando el mérito, abren el camino hacia la diversidad en posiciones de alta responsabilidad (CSA, 2021). Además, acciones como la modernización del sistema de autoidentificación permite a las personas aspirantes o candidatas autoidentificarse con mayor precisión en términos de género, etnicidad y otras características, lo que proporciona datos más ajustados para eliminar barreras en los procesos de selección.

Otro componente relevante del plan son los métodos de evaluación. Aunque las pruebas estandarizadas siguen formando parte de los procesos de selección, la CSA está desarrollando evaluaciones alternativas que reconocen las diversas trayectorias y experiencias de los candidatos, valorando habilidades y competencias más allá de los logros académicos tradicionales. Para lograrlo, se ha propuesto incrementar esfuerzos para desarrollar procesos de reclutamiento con un enfoque en métodos de evaluación libres de barreras. Este enfoque responde a las desigualdades estructurales que, a menudo, afectan a los grupos subrepresentados y, por tanto, busca promover un acceso más equitativo a oportunidades de empleo público y potenciar la diversidad (CSA, 2021).

En Sudáfrica, la Wiehahn Commission of Inquiry Into Labour de la década de 1970 recomendó, ante la presión nacional e internacional, la abolición de todas las formas de reserva de empleos basadas en el color de piel o etnia. Este informe reconoció legalmente a los sindicatos negros y eliminó las restricciones laborales impuestas por el *apartheid*, sentando las bases para la inclusión laboral de personas negras en el país.

En el ámbito judicial, el caso *Motala vs. University of Natal* (1995) obligó a las instituciones semiestatales a implementar programas de acción afirmativa. El Tribunal Supremo de Sudáfrica determinó que las políticas de acción afirmativa implementadas por la universidad, que establecían estándares de admisión diferenciados para estudiantes africanos e indios, eran constitucionales. Estas medidas buscaban corregir las desventajas históricas impuestas por el *apartheid*, reconociendo que los estudiantes africanos enfrentaban mayores barreras estructurales. El tribunal concluyó que tales políticas no constituían discriminación injusta bajo los artículos 8(1) y 8(2) de la Constitución, siempre que se diseñaran para promover la igualdad sustantiva y reparar desigualdades profundas. Este fallo estableció que las medidas de acción afirmativa son legítimas, cuando abordan desigualdades históricas de manera contextual y equilibrada, para permitir el acceso equitativo a oportunidades educativas (Right to education, 2022).

En 2007 surge el considerado programa de inclusión social más ambicioso de Sudáfrica, específicamente creado en favor de personas negras. Conocido como *Broad based black economic empowerment act: Codes of good practice on black economic empowerment (B-BBEE)* que fue diseñada para corregir las desigualdades históricas impuestas por el *apartheid* y busca incrementar la participación de personas negras en la economía, a través de mecanismos estructurados de evaluación y cumplimiento. El B-BBEE funciona a través de un cuadro de mando genérico (Generic Scorecard), que asigna puntuaciones a las empresas en función de su progreso en áreas clave, tales como la propiedad, el control de gestión, la equidad en el empleo y el desarrollo de habilidades. A su vez, el sistema de adquisiciones preferenciales fomenta que las empresas prioricen proveedores de propiedad negra, incentivando su crecimiento y competitividad en el mercado. También contempla programas de equivalencia de capital, permitiendo que empresas multinacionales contribuyan indirectamente a la propiedad negra a través de programas de desarrollo empresarial. A través de estos mecanismos, el B-BBEE no sólo promueve la equidad, sino que también impulsa el desarrollo socioeconómico de las comunidades negras en Sudáfrica (Department of Trade and Industry, South Africa, 2007)

Según Cameron y Milne (2011), la reforma del servicio público en Sudáfrica se basa en la idea de una burocracia representativa, que se centra en la representación

pasiva y en la creación de objetivos específicos para incrementar la participación de grupos desfavorecidos en la administración pública. Aunque el enfoque inicial de las políticas se centraba en alcanzar cuotas, la conversación ha evolucionado hacia un lenguaje de empoderamiento que busca una participación en el proceso de toma de decisiones.

El 12 de abril de 2023, el presidente de Sudáfrica firmó la Ley de Enmienda de Equidad en el Empleo, que modifica la Ley de Equidad en el Empleo de 1998 (Act No. 55 of 1998) con nuevas disposiciones para promover la diversidad y la igualdad en el lugar de trabajo. Esta nueva enmienda autoriza al Ministerio de Trabajo y Empleo a establecer objetivos de equidad en el empleo para las regiones y los sectores económicos, así como objetivos regionales, ya que la diversidad racial en Sudáfrica a menudo presenta diferencias regionales. Además, el Ministerio podrá regular los criterios de cumplimiento para emitir certificados de conformidad según la Sección 53 de la Ley. La nueva legislación requiere que las empresas con más de 50 empleados presenten planes de equidad laboral, detallando cómo cumplirán con los objetivos establecidos, y que entreguen informes anuales al Departamento de Trabajo y Empleo. También establece el principio de igual salario por trabajo de igual valor y proporciona definiciones claras sobre la discriminación, además de mecanismos de denuncia ante la Comisión de Conciliación, Mediación y Arbitraje o los Tribunales Laborales. Asimismo, las empresas que deseen contratar con el Estado deberán demostrar cumplimiento con la Ley de Equidad en el Empleo y garantizar que sus trabajadores reciban al menos el salario mínimo nacional. Para asegurar la implementación efectiva de estos lineamientos, la ley ordena que los inspectores laborales refuercen la supervisión en los centros de trabajo y emitan órdenes de cumplimiento cuando sea necesario (Gobierno de Sudáfrica, 2023).

A pesar de los avances, persisten desafíos significativos. La proporción de personas negras y personas indígenas, y de otras pertenencia étnico racial en cargos gerenciales, se duplicó del 13% en 2000 al 24% en 2013. Sin embargo, aún existe una marcada desigualdad racial en sectores como la alta dirección y la administración empresarial. Estos problemas reflejan el legado persistente del apartheid, lo que exige continuar con políticas de equidad y programas que promuevan la inclusión racial en todos los niveles del gobierno y la economía (OHCHR, 2024).

## ●● Brasil

En Brasil, la búsqueda de la eliminación de la discriminación en el empleo y la promoción de la igualdad racial han estado respaldadas por compromisos internacionales. En 1968, el país ratificó el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual establece medidas para eliminar la discriminación en el acceso y trato dentro del empleo y la ocupación (International

Labour Organization, 1958). Ese mismo año, Brasil también ratificó la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, un tratado adoptado por las Naciones Unidas que prohíbe de manera explícita la discriminación racial en cualquier circunstancia y establece un comité de monitoreo para supervisar su cumplimiento a nivel global (Naciones Unidas, 1965).

Con la promulgación de la Constitución Federal en 1988, una serie de derechos son creados o tutelados por el texto mayor y las personas negras no fueron olvidadas. Por primera vez una constitución brasileña reconoció el valor de proteger la cultura afrobrasileña (art. 215, §1º) y confiere estatus constitucional a la tutela de los quilombos y sus remanentes (art. 216, § 5§).

En 1995, Fernando Henrique Cardoso, entonces presidente de la república, determinó la creación de un Grupo de Trabajo Interministerial (GTI) para desarrollar políticas de valorización y promoción de la población afrodescendiente. Esto permitió adoptar una serie de disposiciones normativas y políticas públicas en favor de la población negra. Al mismo tiempo, movimientos de defensa de los derechos humanos de los afrodescendientes empezaron a exigir el cumplimiento de las disposiciones de los tratados internacionales a los cuales se había adherido el Estado. El proceso de presión por parte de los movimientos sociales culminó con la notificación de la OIT por el incumplimiento de la cláusula sobre la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo (Minhoto y Celso, 2017, p. 221).

Entonces, el gobierno brasileño creó el Grupo de Trabajo para la Eliminación de la Discriminación en el Empleo y la Ocupación (GTEDEO) y, a la vez, se creó el Programa Nacional de los Derechos Humanos (PNDH), cuyo objetivo central es el desarrollo de acciones afirmativas para el acceso de los afrodescendientes a los cursos profesionalizantes, a la universidad y a las áreas de tecnología de punta, así como "formular políticas compensatorias que promuevan social y económicamente la comunidad negra, y apoyar las acciones de la iniciativa privada que realicen discriminación positiva" (Minhoto y Celso, 2017, p. 221).

El 5 de septiembre de 2001, el gobierno brasileño aprobó el Programa de Acción Afirmativa para Hombres y Mujeres Negras, del Ministerio del Desarrollo Agrario. Este programa contenía la idea de la creación de cuotas por raza para la ocupación de puestos en la administración pública, además de aproximar a la población negra al acceso a líneas de crédito rural. Puede no haber sido exactamente la primera medida de acción afirmativa en el Brasil, pero ciertamente, en un momento contemporáneo, fue tal vez el primer programa oficial formal basado de modo ostensivo en una política de acción afirmativa (Minhoto y Celso, 2017, p. 217).

En mayo de 2002, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso aprobó el Programa Nacional de Acción Afirmativa (adoptado mediante Decreto nº 4.228, de 13 de mayo de 2002), una medida importante para abordar desigualdades raciales en Brasil. Aunque este programa se enfocó en la creación de políticas para apoyar

la inclusión de afrodescendientes, el programa no estableció metas ni cuotas específicas para su participación en instituciones públicas y privadas. En 2023, cuando Luis Inácio Lula Da Silva asume la Presidencia de la República, adopta el Decreto nº 11.785 de 20 de noviembre de 2023, que instituyó el Programa Federal de Acciones Afirmativas (PFAA) en Brasil, reemplazando al anterior Decreto nº 4.228, de 13 de mayo de 2002, que establecía el Programa Nacional de Acciones Afirmativas. Este nuevo decreto tiene como objetivo promover los derechos y la igualdad de oportunidades mediante acciones afirmativas dirigidas a poblaciones negras, quilombolas, indígenas, personas con discapacidad y mujeres, considerando sus especificidades y diversidades.

A diferencia del decreto de 2002, que no establecía metas o cuotas específicas para la participación de afrodescendientes en instituciones públicas y privadas, el Decreto nº 11.785/2023 introduce modalidades de acciones afirmativas. Según el artículo 2 del decreto mencionado, estas medidas buscan corregir las brechas históricas que han afectado a grupos sociales discriminados, estableciendo mecanismos concretos para promover su acceso y participación en diversas áreas. Entre las estrategias contempladas se incluyen políticas de reserva de cupos o vacantes, bonificaciones en procesos de selección, metas de inclusión, criterios de desempate para ampliar la representación de estos grupos, así como cursos preparatorios y programas de asistencia financiera, que faciliten su permanencia en el sistema educativo y laboral. Además, se prioriza la accesibilidad en múltiples dimensiones: arquitectónica, metodológica, comunicacional y actitudinal, y la destinación de recursos específicos para la implementación de estas acciones afirmativas.

Estas medidas buscan corregir desigualdades y promover la equidad y los derechos de grupos sociales históricamente discriminados. Además, el nuevo decreto establece la creación de un comité gestor responsable de la implementación, monitoreo y evaluación del PFAA, asegurando la efectiva aplicación de las políticas diseñadas para promover la inclusión y equidad en la administración pública federal. En resumen, el Decreto nº 11.785/2023 refuerza y amplía las iniciativas previas, introduciendo mecanismos más concretos y estructurados para abordar las desigualdades raciales y de género en Brasil.

Adicionalmente, Luis Inácio Lula Da Silva al asumir la Presidencia de la República nombró a tres ministros negros: Benedita da Silva, para Asistencia y Promoción Social; Gilberto Gil para Cultura; y Marina Silva para Medio Ambiente, y también indica el primer ministro negro en la historia del Supremo Tribunal Federal, Joaquim Barbosa, al final aprobado por el Senado Federal. Ese mismo año fue creada la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR). Al ser una entidad de rango ministerial, la SEPPIR se dedicó a la formulación y coordinación de políticas para promover los derechos de la población afrobrasileña, buscando una mayor inclusión social y económica (Minhoto y Celso, 2017). La SEPPIR se destacó por promover políticas específicas, como el

incentivo a la creación de cuotas para afrodescendientes en universidades y en el empleo público, además de impulsar programas que fomentaran la conciencia sobre la contribución cultural y social de la población negra en Brasil. Esta secretaría también colaboró con organismos internacionales para monitorear el cumplimiento de tratados de derechos humanos, como la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, y coordinó acciones en los sectores de educación, salud, cultura y derechos humanos, desde los que abordó el impacto del racismo en la vida cotidiana de millones de brasileños.

En los últimos años han existido avances en la representación de las personas afrobrasileñas en los cargos públicos. En las elecciones generales de 2018-2022 se registró un crecimiento del 36.25 % de las candidaturas negras para la Cámara de Diputados *Portal da Câmara dos Deputados*, (Luminate Group, 2023). En cuanto a quienes fueron electos, actualmente el 26 % de escaños de la cámara son diputados afrobrasileños. Sin embargo, el 56 % de la población en Brasil es afrodescendiente, por lo que aún existe una desproporción significativa en la representación (Câmara & Ribeiro, 2023).

## ●● Uruguay

En Uruguay, a pesar de que las personas afrodescendientes representan el 8 % de la población, según un estudio del Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 2020) solo el 3 % de los servidores públicos era afrodescendiente, cifra que revela la brecha en la representación política y administrativa en comparación con la población no racializada.

Desde 2013, Uruguay ha implementado políticas afirmativas para mejorar la representación y participación de la población afrodescendiente en el ámbito público. Con la promulgación de la Ley N.º 19.122, el país estableció que al menos el 8 % de las vacantes en la administración pública deben ser ocupadas por personas afrodescendientes, con el objetivo de contrarrestar la exclusión histórica y aumentar su representación en cargos gubernamentales (Uruguay, 2013). En 2014, esta ley fue reglamentada mediante el Decreto N.º 144 de 2014, que detalló los mecanismos de implementación del cupo en el ingreso a la función pública y en el acceso a programas educativos y laborales (Uruguay, 2014). De acuerdo con la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), en su Informe de gestión 2018, la implementación de esta ley ha permitido un incremento en la representación de afrodescendientes dentro del sector público, aunque persisten desafíos en su cumplimiento efectivo (ONSC, 2018).

De igual manera, esta ley de cuotas fue acompañada de otras iniciativas educativas y de capacitación que buscan facilitar el acceso de las personas afrodescendientes a oportunidades de empleo en el sector público. Estas

políticas van alineadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, que promueven la inclusión y la igualdad de oportunidades. Además de favorecer el acceso al empleo público, estas medidas buscan incentivar la permanencia y el desarrollo profesional de afrodescendientes en estas instituciones, lo que permite una representación más diversa y equitativa en los organismos del Estado (CEPAL, 2020).

A su vez, entendiendo que la educación se convierte en un mecanismo de movilidad social importante, el gobierno uruguayo ha lanzado programas de becas educativas destinados a estudiantes afrodescendientes, con el objetivo de mejorar el acceso a la educación superior. Estos programas permiten a los jóvenes afrodescendientes superar las barreras económicas que históricamente han limitado su acceso a la educación superior. De acuerdo con el informe del Banco Mundial sobre la inclusión social en Uruguay, existe una escasez en la cobertura de este tipo de becas, pues para el 2017 solo recibieron beca el 19.7 % de los solicitantes (Banco Mundial, 2020, pág. 71).

Las experiencias de Estados Unidos, Canadá, Brasil, Sudáfrica y Uruguay muestran que las acciones afirmativas son esenciales para corregir desigualdades estructurales, pero también evidencian que su efectividad depende de su capacidad de adaptarse a los contextos específicos. En el caso colombiano, estas experiencias inspiran la necesidad de un diagnóstico exhaustivo de las desigualdades raciales por género y la implementación de estrategias que incluyan cuotas, programas educativos y medidas que reconozcan las trayectorias de líderes sociales y comunitarios.

El ejemplo de Uruguay destaca que las cuotas, aunque importantes, son insuficientes sin acciones estructurales que garanticen la permanencia y el desarrollo profesional. Por otro lado, la estrategia canadiense de redefinir el mérito ofrece una lección crucial: considerar las barreras enfrentadas por las personas racializadas y valorar capacidades más allá de los logros tradicionales. En este sentido, integrar una perspectiva de equidad en la evaluación del mérito y promover una educación inclusiva, son pasos fundamentales para construir una democracia más pluralista y representativa. Estos enfoques, contextualizados al entorno colombiano, permitirían avanzar hacia una igualdad sustantiva que no solo abra puertas, sino que garantice una participación efectiva en todos los niveles de decisión.

## ●● **Hacia una implementación efectiva y contextualizada de las acciones afirmativas**

Las experiencias analizadas en este capítulo revelan que las acciones afirmativas son herramientas transformadoras para abordar las desigualdades estructurales que afectan a las personas afrodescendientes en su acceso a las instituciones

públicas. Países como Estados Unidos, Brasil, Sudáfrica, Canadá y Uruguay han implementado políticas que, aunque variadas en alcance y enfoque, comparten el objetivo común de cerrar brechas históricas y promover una representación más equitativa. Sin embargo, estas políticas también enfrentan limitaciones significativas, como resistencias culturales, retrocesos legales y desafíos en su sostenibilidad.

Para garantizar el éxito de las acciones afirmativas, es fundamental que estas medidas no se limiten a la creación de cuotas o programas puntuales, sino que formen parte de un enfoque integral que considere las especificidades sociales, culturales y políticas de cada contexto. En el caso colombiano, esto implica partir de un diagnóstico de las desigualdades raciales, establecer mecanismos de monitoreo continuo y promover acciones educativas que cuestionen los estereotipos racistas y las estructuras de poder existentes.

Además, las políticas de inclusión deben ir más allá de garantizar el acceso; deben también fomentar la permanencia y el desarrollo profesional de las personas afrodescendientes en las instituciones públicas. Esto incluye el diseño de estrategias para su participación efectiva en espacios de toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas que impacten a sus comunidades.

En última instancia, las acciones afirmativas deben ser vistas como un punto de partida, no como una meta en sí misma. Su éxito depende de su capacidad para evolucionar hacia medidas transformadoras que promuevan una igualdad sustantiva, reconozcan las diversas trayectorias de vida y contribuyan a una sociedad con igualdad racial y justa. Así, el análisis de experiencias internacionales no solo ofrece lecciones valiosas, sino que también inspira el desarrollo de estrategias que respondan a las necesidades específicas del contexto colombiano.

No basta solo con alcanzar las cuotas que imponen las leyes. Aunque las medidas de cuotas son acciones afirmativas que buscan garantizar la representación de las personas afrodescendientes en cargos públicos, es importante que al igual que en Sudáfrica la conversación de un paso más allá y evolucione hacia acciones que fortalezcan a quienes desean participar en elecciones y se les brinden garantías para sus campañas.

## [Conclusiones]

En Colombia existe una escasa participación de personas afrodescendientes en las instituciones estatales del sector central ejecutivo, especialmente en los niveles directivos. Así mismo, es evidente el desequilibrio en términos de justicia racial y acceso equitativo al empleo público, lo que refleja la persistencia de dinámicas de exclusión étnico-racial.

Esta ausencia de representación no solo invisibiliza y excluye a la población afrodescendiente, sino que también genera vacíos en la toma de decisiones y en la formulación y ejecución de políticas públicas, dado que la pluralidad de voces y experiencias es fundamental para enriquecer estos procesos, como se demostró en este documento, considerando sus limitaciones. Por ello, se aborda el concepto de burocracia representativa.

La teoría de la burocracia destaca la importancia de una función pública inclusiva para garantizar que se consideren y articulen los diferentes valores e intereses de la sociedad en las decisiones y políticas públicas. Sin embargo, esta presenta desafíos como el riesgo de esencializar identidades y generar divisiones entre los sectores representados, pues cada persona es diferente, tiene preferencias individuales y sus voluntades, y no necesariamente por ser de un grupo étnico-racial y estar en una posición decisoria debe promover los intereses de grupos con similitudes al suyo. A pesar de las críticas, la idea de instituciones representativas sigue siendo relevante para enriquecer el debate público y mejorar la toma de decisiones estatales, gracias a su multiplicidad de visiones sobre la solución de problemáticas sociales.

En este documento se determinó, desde la descripción de las principales entidades relacionadas con la toma de decisiones, que no necesariamente existe una burocracia representativa en Colombia —al menos desde el punto de vista descriptivo—. Es decir, los servidores públicos del país no reflejan la demografía y la diversidad étnico-racial de la población, sin embargo, este punto presenta una limitación relacionada con la muestra entregada por el DAFP.

Por otro lado, la población afrodescendiente se enfrenta al ideal meritocrático para ingresar a un cargo público. Este ideal enfrenta una serie de desafíos significativos en el ámbito de la función pública, especialmente en contextos como el colombiano. La naturalización de privilegios y desventajas heredadas tiende a socavar la noción de mérito al equiparar condiciones ventajosas en términos de clase, identidad y estatus con la idea de mérito. Desde una perspectiva de justicia étnico-racial, el ideal de mérito resulta problemático debido a la falta de programas de acciones afirmativas que contrarresten las desigualdades estructurales y el racismo sistémico que enfrentan diferentes poblaciones en diversos sectores sociales, en especial el educativo, cuyo sistema reproduce patrones de exclusión social

heredados en el pasado y evidencia parcialmente la persistencia de estructuras sociales coloniales segregadas (Jaramillo y Álvarez, 2023).

En cuanto a los resultados descriptivos, la conclusión general es la baja presencia de personas afrodescendientes en cargos decisorios, con números que no superan algunas veces la cifra de una sola persona. Algunos ministerios reportan solamente tres personas afrodescendientes en cargos decisorios cada uno, mientras que otros ministerios muestran cifras aún menores o no especificadas.

Aunque existen instrumentos jurídicos e institucionales para abordar la discriminación racial, la población afrodescendiente sigue enfrentando dificultades significativas para acceder a empleos formales, tanto en el sector privado como en el público. La representación de este grupo poblacional en cargos públicos es crucial para garantizar el reconocimiento y la equidad en el sistema político, así como también para el funcionamiento eficiente del sector. La falta de esta representación no solo invisibiliza a esta población, sino que también crea vacíos en la toma de decisiones, escenarios que requieren, precisamente, de una diversidad de perspectivas para enriquecer los procesos de formulación de políticas públicas.

Esta subrepresentación refleja un problema de desigualdad y discriminación en la conformación del servicio público, y es a su vez un problema de justicia racial, cuya resolución es necesaria no solo porque compromete los derechos de las personas afrocolombianas sino porque es un asunto de interés público que afecta el funcionamiento del Estado y las decisiones que este adopta para el país y las personas que viven en él.



## [Recomendaciones]

Las recomendaciones presentadas en este documento son complementarias y reflejan la necesidad de un enfoque integral para abordar la subrepresentación afrocolombiana en la administración pública y las brechas estructurales que afectan el acceso y permanencia en la educación. Dicho esto, por un lado, es necesario promover políticas de acceso a la educación de calidad que reduzcan las brechas estructurales que afectan la entrada y permanencia de las personas afrocolombianas en la educación superior. Al tiempo que estas medidas se implementan y, teniendo en consideración los retos que implica superar la dramática subrepresentación de personas afrodescendientes en los cargos públicos, es necesario que estén acompañadas por la adopción de acciones afirmativas transitorias.

La baja representación de personas afrocolombianas es un problema de exclusión racial histórica y social que es estructural, por tanto, requiere que las intervenciones se diseñen y coordinen desde diversos sectores. Por ello, este conjunto de acciones encierra un espectro amplio de mecanismos que incluyen el fortalecimiento de la competencia cultural en el servicio público, la apreciación de la diversidad cultural como valor a aspirar en la conformación de quienes sirven en las instituciones públicas y la revisión exhaustiva de los criterios de mérito —que frecuentemente resultan desiguales y aparentemente neutrales, pero que en realidad perpetúan la exclusión descrita—.

### **Al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC):**

1. El mejoramiento de la recolección de la variable étnico-racial en el Sigep II y registros administrativos de las entidades. Ello con el objetivo de asegurar una recolección de datos precisa y representativa en el Sigep II se recomienda la modificación de la pregunta y categorías utilizadas dentro de la plataforma, implementando un sistema de autorreconocimiento étnico-racial armonizado con las categorías utilizadas por el DANE, con el fin de llegar a una consistencia y estandarización al momento del registro.
2. Realizar estudios que evalúen, describan y analicen, con base en datos empíricos, los factores que inciden en la subrepresentación de las personas afrodescendientes en el empleo público, abarcando las diferentes formas de acceso a este: desde los procesos públicos de concursos de méritos hasta los procesos de designación en provisionalidad y los cargos de libre nombramiento y remoción. Este estudio debería determinar cuáles son los factores estructurales que influyen en que lleguen menos personas afrocolombianas a los procesos de concursos de méritos, la influencia

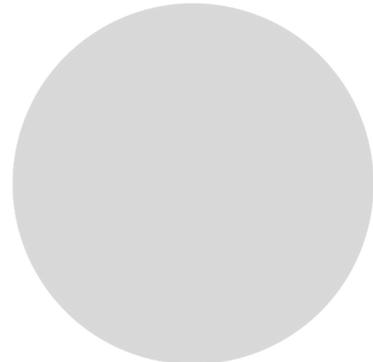
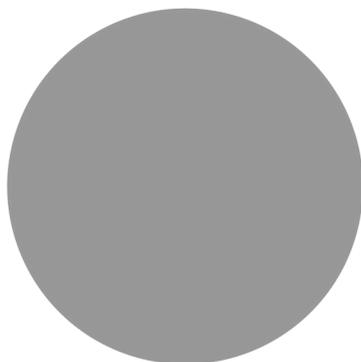
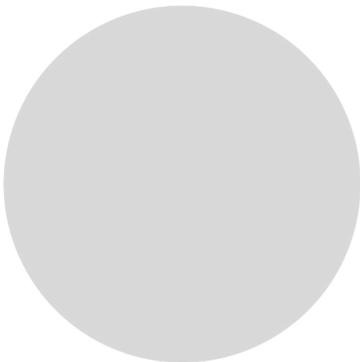
de la pertenencia étnico-racial, y la discriminación en los procesos de designación de cargos de libre nombramiento y remoción, provisionalidad, y en los procesos reglados por la CNSC.

3. Realizar un estudio empírico que evalúe y mida en qué fases del concurso de méritos las personas afrocolombianas obtienen peores resultados, y analizar también qué ocurre en las dinámicas de designación de cargos directivos en los que la discrecionalidad tiene un componente importante, con el fin de determinar si se puede promover, como acción afirmativa, el uso de las figuras de libre nombramiento y remoción, y de provisionalidad, como oportunidades para aumentar la representación de personas afrocolombianas. Esto, mientras se implementan, en paralelo, medidas complementarias para superar las brechas en el acceso a la educación superior y las prácticas discriminatorias —en todas sus expresiones— que excluyen a este grupo en los procesos de selección.
4. Implementar procesos de formación en materia de sesgos raciales implícitos, prácticas de discriminación y condiciones subyacentes del racismo que afectan su acceso a derechos y las garantías fundamentales de las personas y comunidades afrodescendientes dirigidos a los equipos de la Comisión Nacional del Servicio Civil involucrados en el diseño, implementación y evaluación de los concursos de méritos.
5. Se recomienda una revisión exhaustiva de los criterios de evaluación del mérito en cada etapa de los concursos de méritos y de los procesos de designación, con el objetivo de corregir las desigualdades que afectan desproporcionadamente a las personas afrocolombianas. No se sugiere prescindir de las evaluaciones técnicas, pues estas siguen siendo fundamentales para asegurar que los aspirantes cumplan con los requisitos básicos del cargo. Sin embargo, se propone que, una vez alcanzado el puntaje mínimo en los exámenes, se apliquen criterios diferenciales en el escalafonamiento para valorar la trayectoria social, el liderazgo, y el compromiso con la justicia social, además del mérito técnico. La inclusión de estos criterios de evaluación reconoce no sólo el mérito académico, sino también las experiencias y habilidades desarrolladas en contextos de desigualdad, además de promover una representación más equitativa en la administración pública.
6. Se recomienda diseñar e implementar programas de acción afirmativa que promuevan el acceso de personas afrocolombianas a la administración pública y a posiciones de liderazgo en el sector público. Además, se sugiere aprovechar los cargos de libre nombramiento y remoción para incrementar la representación afrocolombiana en roles de alta discrecionalidad, siempre que exista un compromiso claro para establecer metas de representación y mecanismos de seguimiento. Adicional a la representación descriptiva,

es necesario promover que quienes ocupan estos cargos puedan ejercer una representación sustantiva, participando activamente en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas que reflejen la diversidad del país.

### **Al Ministerio de Educación:**

1. El Ministerio de Educación debe implementar una política nacional de educación antirracista, para abordar el racismo sistémico y promover la superación de las disparidades en el acceso a la educación superior en personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Esta política debe incluir la formación en pedagogías antirracistas para educadores, la incorporación de currículos inclusivos que resalten las contribuciones de las comunidades afrodescendientes, y el establecimiento de protocolos claros para identificar, abordar y prevenir la discriminación racial en las instituciones educativas. Además, el Ministerio debe realizar diagnósticos sobre las disparidades raciales en el acceso y permanencia en el sistema educativo medio y superior de estudiantes con pertenencia étnico-racial, y fortalecer los mecanismos de monitoreo para garantizar una implementación efectiva y rendición de cuentas.



## [ Anexos ]

### *Anexo 1. Información de las entidades que respondieron el derecho de petición sobre la pertenencia étnico-racial de las y los funcionarios públicos.*

Entidad	¿Tiene información de la pertenencia étnico-racial del servidor público?	Instrumento de recolección y/o respuesta de la entidad en el derecho de petición
<b>Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES)</b>	Sí	"Una vez revisadas nuestras bases de datos, sistemas de información y documentación que reposa dentro de nuestros archivos, a la fecha no hay empleos desempeñados por funcionarios públicos afrodescendientes, negras, raizales y palenqueras (Directivo, asesor, profesional, técnico, asistencial u otros)".
<b>Agencia de Renovación del Territorio (ART)</b>	Sí	Sigep II
<b>Agencia Nacional de Contratación Pública</b>	Sí	Instrumento de recolección de información propia
<b>Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado</b>	Sí	Sigep II
<b>Agencia Nacional de Hidrocarburos</b>	Sí	Sigep II
<b>Agencia Nacional de Infraestructura</b>	Sí	Sigep II: "Según los datos extractados del Sistema de Información y Gestión de Empleo Público - Sigep, ningún servidor actual de la planta de personal se ha autodeterminado como persona afrodescendiente, negra, raizal o palenquera."
<b>Agencia Nacional de Minería</b>	Sí	Instrumento de recolección de información propia
<b>Agencia Nacional de Tierras (ANT)</b>	Sí	Instrumento de recolección de información propia
<b>Agencia Nacional Inmobiliaria (Anim)</b>	Sí	Instrumento de recolección de información propia. Los cargos de carrera de la Entidad son provistos a través de la Comisión Nacional del Servicio Civil, por lo que se proveen por meritocracia. Ahora, en los cargos provistos por mérito no se encuentran afrodescendientes, negras, raizales y palenqueros.
<b>Agencia Para la Reincorporación Y la Normalización (ARN)</b>	Sí	Instrumento de recolección de información propia
<b>Archivo General de la Nación</b>	Sí	Instrumento de recolección de información propia
<b>Cámara de Representantes (solo servidores, no incluye a los representantes)</b>	Sí	Instrumento de recolección de información propia

<b>Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH)</b>	Sí	Sigep II
<b>Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC)</b>	Sí	Instrumento de recolección de información propia.
<b>Consejo Nacional Electoral (CNE)</b>	No	
<b>Contraloría General de la República (CGR)</b>	No	"A la fecha se está diseñando al interior de la entidad la estrategia de inclusión y diversidad con enfoque de género. En las condiciones descritas, se tiene que actualmente no se cuenta con la data requerida en su petición."
<b>Defensa Civil Colombiana</b>	No	Frente a los numerales tres y cuatro (los que relacionan a la población afrodescendiente en el derecho de petición) se informa que, de acuerdo con la información suministrada por el grupo de Gestión del Talento Humano, no se cuenta con esa información desagregada.
<b>Defensoría del Pueblo</b>	No	
<b>Departamento Administrativo de la Función Pública</b>	Sí	Sigep II
<b>Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Dapre)</b>	Sí	Instrumento de recolección de información propia y Sigep II
<b>Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)</b>	Sí	Sigep II
<b>Departamento Administrativo Para la Prosperidad Social</b>	Sí	Aplicativo de gestión de personal denominado IRIS
<b>Departamento Nacional de Planeación (DNP)</b>	Sí	Instrumento de recolección de información propia y Sigep II
<b>Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)</b>	Sí	Sigep II y el sistema para la administración del talento humano con el que cuenta la entidad.
<b>Dirección Nacional de Inteligencia (DNI)</b>	Sí	Instrumento de recolección de información propia
<b>Instituto Caro y Cuervo</b>	Sí	Instrumento de recolección de información propia
<b>Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)</b>	Sí	Plataforma Sistema de Captura de Información Administrativa y Financiera (SCIAF)
<b>Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH)</b>	Sí	Instrumento de recolección de información propia. "Las vinculaciones son por meritocracia acorde a los requisitos establecidos en el manual de funciones y competencias."
<b>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)</b>	Sí	Sigep II
<b>Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales</b>	Sí	Herramienta interna denominada: Encuesta de perfil socio-demográfico y de condiciones de salud
<b>Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP)</b>	No	No tienen información, sin embargo en la repuesta afirman lo siguiente "pertenencia étnica: predominantemente afrodescendientes."

<b>Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (Invemar)</b>	Sí	"Se tienen instituidos criterios acorde con los perfiles de cargo establecidos en el respectivo manual y se registran datos sociodemográficos según lo informado por los colaboradores en encuestas esporádicas".
<b>Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)</b>	No	"Respecto de los numerales donde se requiere información de los funcionarios en poblaciones afrodescendientes, negras, afrodescendiente raizal o palanquera, me permito informar que en la actualidad el IGAC no cuenta con dicha caracterización, por lo cual se solicitó al DAFP – Sigep, entidad encargada de administrar la información de los funcionarios públicos a través del formulario único de hoja de vida, remitirnos dicha información a fin complementar nuestra base de datos".
<b>Instituto Nacional de Salud (INS)</b>	Sí	Sigep II
<b>Instituto Nacional de Vías (Invías)</b>	Sí	Instrumento de recolección de información propia. "Las vinculaciones son por meritocracia acorde a los requisitos establecidos en el manual de funciones y competencias".
<b>Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima)</b>	Sí	Instrumento de recolección de información propia. "No se tiene desagregado este criterio de información en la base de datos de la planta global de los funcionarios públicos del Invima, ya que su vinculación al Instituto se origina por el cumplimiento de los requisitos contemplados para cada cargo, los cuales son supervisados, según el caso, por la Comisión Nacional del Servicio Civil; por lo tanto, el origen étnico o raizal de un servidor público adscrito a esta Entidad, ya sea por carrera administrativa, encargo o provisionalidad, no es un criterio de selección, el Instituto vela por la transparencia, igualdad, mérito e imparcialidad en la vinculación de sus funcionarios".
<b>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</b>	Sí	Sigep II
<b>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</b>	Sí	Sigep II: "Verificado en el Sigep II no se encontró registro en este sentido por parte de los funcionarios que se encuentran vinculados a la planta de personal a la fecha".
<b>Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación</b>	Sí	Instrumento de recolección de información propia
<b>Ministerio de Comercio, Industria y Turismo</b>	No	A fecha de corte de respuesta de derecho de petición la entidad mencionó: "No se tienen criterios de clasificación para identificar los funcionarios públicos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con pertenencia étnica racial".
<b>Ministerio de Cultura</b>	Sí	Propio
<b>Ministerio de Defensa</b>	No	Los datos correspondientes a "pertenencia étnico-racial del servidor público" y "años de experiencia en el cargo", no los posee el Ministerio, el primero porque es una circunstancia que cada servidor informa de acuerdo con su criterio y para el caso no lo han hecho, el segundo, porque no se cuenta con los datos.
<b>Ministerio de Educación</b>	Sí	Sigep II
<b>Ministerio de Hacienda y Crédito Público</b>	Sí	Instrumento de recolección de información propia
<b>Ministerio de Justicia y del Derecho</b>	Sí	Sigep II

<b>Ministerio de Minas y Energía</b>	Sí	Instrumento de recolección de información propia y Sigep II
<b>Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia</b>	Sí	Instrumento de recolección de información propia. Sin embargo, la entidad en su respuesta menciona, "Sobre el particular informo que no existe un aplicativo que genere este tipo de información, ni un formato donde se le solicite al funcionario informarlo.
<b>Ministerio de Salud y Protección Social</b>	Sí	Instrumento de recolección de información propia y Sigep II
<b>Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones</b>	Sí	Instrumento de recolección de información propia y Sigep II
<b>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</b>	Sí	Instrumento de recolección de información propia
<b>Ministerio del Deporte</b>	No	No reporta
<b>Ministerio del Interior</b>	Sí	Propio
<b>Ministerio del Trabajo</b>	Sí	Instrumento de recolección de información propia
<b>Ministerio del Transporte</b>	No	A pesar de que en la planta de personal del Ministerio existen personas de color debido a la situación geográfica donde se ubican varias de las direcciones territoriales e inspecciones fluviales como Chocó, Cauca, Guajira, etc., dicha población nunca ha manifestado un autorreconocimiento como negros, raizales, afrodescendientes o palenqueros o indígenas.
<b>Procuraduría General de la Nación (PGN)</b>	No	En lo que respecta al grupo étnico al cual pertenecen los funcionarios, se informa que la Procuraduría General de la Nación no cuenta con una herramienta de caracterización y clasificación de los grupos étnicos a los cuales pertenecen sus funcionarios.
<b>Registraduría Nacional del Estado Civil</b>	No	No reporta en base de datos
<b>Senado de la República (solo servidores, no incluye a los senadores)</b>	No	"El Senado de la República no lleva un seguimiento o registro de la pertenencia étnico-racial de los funcionarios de la entidad".
<b>Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena)</b>	Sí	Instrumento de recolección de información propia
<b>Superintendencia de Industria y Comercio</b>	Sí	Instrumento de recolección de información propia. "Respecto de la información solicitada: "Pertenencia étnico-racial del servidor público", no se cuenta con la información, pues la misma no se le solicita a ningún servidor para ser vinculado laboralmente a la entidad, es decir, que para la vinculación de una persona a la Superintendencia de Industria y Comercio, no se realiza un análisis étnico-racial para su vinculación, simplemente que su hoja de vida cumpla con los requisitos exigidos para el empleo a proveer según los parámetros establecidos en las fichas técnicas de los manuales de funciones de la entidad.
<b>Superintendencia de la Economía Solidaria</b>	Sí	Instrumento de recolección de información propia
<b>Superintendencia de Sociedades</b>	Sí	Sigep II

<b>Superintendencia de Transporte</b>	Sí	Instrumento de recolección de información propia
<b>Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada</b>	Sí	Sigep II
<b>Superintendencia del Subsidio Familiar</b>	Sí	Propio
<b>Superintendencia Financiera de Colombia</b>	No	Se precisa que los funcionarios no han reportado a la entidad su pertenencia a un grupo étnico racial, en consecuencia, no contamos con información al respecto.
<b>Superintendencia Nacional de Salud</b>	Sí	Instrumento de recolección de información propia
<b>Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo</b>	Sí	Sigep II
<b>Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia</b>	Sí	Sigep II
<b>Unidad de Restitución de Tierras</b>	Sí	Sigep II
<b>Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC)</b>	No	"No se utiliza ninguna metodología de clasificación especial" - "No hay la cantidad suficiente de personal que cumpla con estas características para ser discriminados o identificados con estas referencias."
<b>Unidad Nacional de Protección</b>	Sí	Sigep II
<b>Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres</b>	Sí	Instrumento de recolección de información propia. "Revisada la base de datos y las variables sociodemográficas del personal de planta no se evidencian cargos ocupados por personas afrodescendientes, negras, raizales y palenqueras."
<b>Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (URIV)</b>	Sí	Instrumento de recolección de información propia

*Anexo 2. Comparación de registros primarios y secundarios de los servidores (as) públicos(as) en ministerios, según derecho de petición y registros del Sigep II.*

Ministerios	Fuente: primaria (derechos de petición)					Base de datos Sigep II, con 87.469 registros				
	Número de servidores	Número de servidores afrocolombianos(as)	Número de servidores afrocolombianos(as) ocupando cargos directivos	Porcentaje de afrocolombianos(as) general (%)	Porcentaje afrocolombianos(as) en el nivel decisorio (%)	Número de servidores	Número de servidores afrocolombianos(as)	Número de servidores afrocolombianos(as) ocupando cargos directivos	Porcentaje de afrocolombianos(as) general (%)	Porcentaje afrocolombianos(as) en el nivel decisorio (%)
<b>Ministerio del Trabajo</b>	2.028	110	3	5,4	6,12	1.703	48	-	2,8	-

<b>Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia</b>	1,457	12	**	**	**	1,510	56	7	3,7	4,5
<b>Ministerio de Hacienda y Crédito Público</b>	695	5	1	0,7	2,9	602	2	-	0,3	-
<b>Ministerio de Defensa</b>	641	No reporta	No reporta	No reporta	No reporta	637	8	-	1,3	-
<b>Ministerio de Salud y Protección Social</b>	608	6	0	1	0	577	4	-	0,7	-
<b>Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones</b>	553	13	1	2,4	4	536	11	1	2,1	3,2
<b>Ministerio del Transporte***</b>	533	No reporta	No reporta	No reporta	No reporta	390	10	-	2,6	-
<b>Ministerio de Educación</b>	503	13	2	2,6	7,4	525	12	-	2,3	-
<b>Ministerio de Comercio, Industria y Turismo</b>	404	No reporta	No reporta	No reporta	No reporta	374	4	-	1,1	-
<b>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</b>	399	3	0	0,8	0	326	6	1	1,8	4,2
<b>Ministerio del Interior</b>	345	4	1	1,2	4,5	267	3	1	1,1	6,7
<b>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</b>	310	3	0	0,9	0	302	4	1	1,3	6,3
<b>Ministerio de Justicia y del Derecho</b>	294	No reporta	No reporta	No reporta	No reporta	290	4	1	1,4	5,6
<b>Ministerio de Cultura</b>	285	6	2	2,1	12,5	294	6	2	2,0	14,3
<b>Ministerio de Minas y Energía</b>	274	4	0	1,5	0	283	4	-	1,4	-
<b>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural***</b>	260	4	1	1,5	5,8	239	6	1	2,5	7,7
<b>Ministerio del Deporte</b>	156	No reporta	No reporta	No reporta	No reporta	163	6	2	3,7	25,0
<b>Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación</b>	118	7	1	5,9	5,8	100	5	2	5,0	12,5

Fuente: elaboración propia de los autores, con base el DAFP 2024 y derechos de petición.

## [ Referencias ]

- Alesina, A., Baqir, R. y Easterly, W. (1997). Public goods and ethnic divisions. *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press., 112(4), 1243-1284. [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w6009/w6009.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w6009/w6009.pdf)
- Arroyo, J., Pinzón, L., James, J., Gómez, D. y Cendales, A. (2016). Afrocolombianos, discriminación y segregación espacial de la calidad del empleo para Cali. *Cuadernos de Economía*, 35(69), 753-783. doi:10.15446/cuad.econ.v35n69.54347
- Asociación Red de Mujeres afrolatinoamericanas, afrocaribeñas y de la Diáspora (2015). *Memoria Primera Cumbre de Líderesas Afrodescendientes de las Américas*. Managua: ONU Mujeres.
- Banco Mundial. (2020). *Inclusión Social en Uruguay*. Washington, DC: Banco Mundial. Licencia: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.
- Banks, R. (2023). Stanford's Rick Banks on Race-Based College Admissions SCOTUS Decision. Stanford: Stanford Law School.
- Baeta, M. y Celso, A. (2017). *De las acciones afirmativas: la trayectoria social de los negros en Brasil*. Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica.
- Bertrand, M., & Mullainathan, S. (2004). Are Emily and Greg More Employable Than Lakisha and Jamal? A Field Experiment on Labor Market Discrimination. *American Economic Review*, 991-1013.
- Bialik, K. (2019). *For the fifth time in a row, the new Congress is the most racially and ethnically diverse ever*. Pew Research Center. <https://bit.ly/3WH93cb>
- Brown, A. y Atske, S. (2021). *Black Americans have made gains in U.S. political leadership, but gaps remain*. Pew Research Center. <https://bit.ly/3Ez4cnb>
- Byron, R. (2010). Discrimination, complexity, and the public/private sector question. *Sage journals*, 37(4), 435-475. doi:<https://doi.org/10.1177/0730888410380152>
- Capotorti, F. (1979). *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*. Ginebra: ONU.
- Câmara, J., & Ribeiro, G. (2023 de noviembre de 2023). Luminare Group. Obtenido de Día de la Conciencia Negra en Brasil: ¿Por qué es necesario ampliar la representación política?
- Cameron, R., & Milne, C. (2011). Representative Bureaucracy in the South African Public Service. *African Journal of Public Affairs*, 18-35.
- CanadiAN Space Agency [CSA]. (2021). 2021-2024 Employment Equity, Diversity and Inclusion

Action Plan.

Ceballos, M. (2023). *Women's place(s): Asocio-legal analysis of gender inequalities in the colombian judiciary* [Tesis de doctorado, McGill University]. Repositorio digital institucional McGill University. <https://escholarship.mcgill.ca/concern/theses/1544bv70x>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] y Fondo de Población de las Naciones Unidas [UNFPA]. (2020). *Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión*. Santiago: CEPAL/UNFPA. <https://hdl.handle.net/11362/46191>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2021). *Recomendaciones para los censos de población y vivienda en América Latina. Revisión 2020*. Santiago: CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/47562>

CEPAL. (2020). *Personas afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe .

Congressional Research Service. (2024). *Race-Conscious Admissions and Equal Protection in Higher Education*.

Constituição da República Federativa do Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Obtenido de (art. 215,§1º);(art. 216, § 5º).

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial [CERD]. (2020). *Observaciones finales sobre los informes periódicos 17º a 19º combinados de Colombia*. CERD.

Constitución Política de Colombia. Arts. 2, 13, 122, 125, 130. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Construyendo Méritos. (s.f.). *Introducción a los concursos de méritos*. <https://www.construyendomeritos.com/blog/introduccion-a-los-concursos-de-meritos>

Corte Constitucional de Colombia. (2017). *Sentencia C-115/17*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-115-17.htm>

Decreto nº 11.785. (2023). *Decreto nº 11.785 de 2023*. Obtenido de Institui o Programa Federal de Ações Afirmativas.

Decreto Nº 4.228. (2002). *Decreto Nº 4.228 de 2002*. Obtenido de Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4228.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4228.htm)

Department of Trade and Industry, South Africa. (2007). *Broad-Based Black Economic Empowerment Act: Codes of Good Practice (B-BBEE)*. Department of Trade and Industry, South Africa.

- Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (s. f.). ¿Qué es Sigep II? *Departamento Administrativo de la Función Pública*. <https://acortar.link/dG8D73>
- Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (2020). Concepto 106791 de 2020. Ref: Empleos. Servidores Públicos. Denominación de los servidores públicos. Rad: 20209000045172 del 4 de febrero de 2020.
- Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (2024). Repuesta derecho de petición, radicado 20253000063941 del 3 de febrero de 2024.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2024). Mercado Laboral. *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*. <https://www.DANE.gov.co/files/operaciones/GEIH/pres-GEIH-ago2024.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023). Respuesta a derecho de petición, radicado 20236510368911 del 7 de junio de 2023.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2023). Respuesta a derecho de petición, radicado 202382140100069335 del 11 de julio de 2023.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (7 de junio de 2023). Respuesta a derecho de petición, radicado: 20233300008501T. Bogotá.
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. (22 de junio de 2023). Respuesta a derecho de petición, radicado: S-2023-2400-2006046. Bogotá.
- Durango Alvarez, G. (2016). Las acciones afirmativas como mecanismos reivindicadores de la paridad de género en la participación política inclusiva: Ecuador, Bolivia, Costa Rica y Colombia. *Revista de derecho*, (45), 137-168. <http://www.scielo.org.co/pdf/dere/n45/n45a07.pdf>
- Employment Equity Act. (1995). Employment Equity Act (S.C. 1995, c. 44).
- Executive Order 10925. (6 de march de 1961). The American Presidency Project . Obtenido de Executive Order 10925—Establishing the President’s Committee on Equal Employment Opportunity: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-10925-establishing-the-presidents-committee-equal-employment-opportunity>
- Fain, H. (1980). Hanna Pitkin's the concept of representation. [Reseña del libro *The Concept of Representation* de H. Pitkin]. *Noûs*, 14(1), 109–113. doi:<https://doi.org/10.2307/2214898>
- Fellowes, M. y Gretchen, R. (2004). Politics and the new american welfare states. *American Journal of Political Science*, 62-73, 362-373. <https://doi.org/10.2307/1519888>
- Gobierno de Sudáfrica. (2023). President Cyril Ramaphosa assents to Employment Equity Amendment Bill | South African Government. Gobierno de Sudáfrica. Obtenido de <https://www.gov.za/news/media-statements/president-cyril-ramaphosa-assents->

- Gómez Mazo, D. (2020). *Afro-Descendant representation on Latin American Courts* [Tesis de doctorado, Universidad de Fordham]. *SJD Dissertations*. doi:<https://ir.lawnet.fordham.edu/sjd/17>
- Hero, R. y Tolbert, C. (1996). A racial/ethnic diversity interpretation of politics and policy in the states of the U.S. *American Journal of Political Science*, 40(3), 851-871. doi:<https://doi.org/10.2307/2111798>
- Hochschild, J. y Weaver, V. (2007). The skin color paradox and the american racial order. *Social Forces*, 86(2), 643-670. <https://scholar.harvard.edu/jlhochschild/publications/skin-color-paradox-and-american-racial-order>
- Hopkins, A. (1980). Perceptions of employment discrimination in the public sector. *Public Administration Review*, 40(2), 131-137. <https://doi.org/10.2307/975623>
- Htun, M. (2003). *Dimensiones de la inclusión y exclusión política en Brasil: Género y raza*. Washington, D. C: Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0009787>
- Ilex Acción Jurídica (2022). *Análisis de la política fiscal como instrumento para alcanzar la justicia racial desde el enfoque étnico-racial en América Latina*. Bogotá: Ilex Acción Jurídica.
- International Labour Organization. (1958). C111 - Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111. Obtenido de International Labour Organization: [https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx\\_es/f?p=normlexpub:12100:0::no::P12100\\_ilo\\_code:C111](https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=normlexpub:12100:0::no::P12100_ilo_code:C111)
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos [IIDH]. (2007). *Estudios sobre la participación política de la población afrodescendiente: la experiencia en Colombia*. San José: IIDH.
- Jaramillo, J. y Álvarez, A. (2023). The persistence of segregation in education: Evidence from historical elites and ethnic surnames in Colombia. *Cuadernos de Historia Económica*, (58). <https://repositorio.banrep.gov.co/server/api/core/bitstreams/62fb3708-399e-423a-bb20-0696588729de/content>
- Kennedy, D. (1990). A cultural pluralist case for affirmative action in legal academia. *Duke Law Journal*, 1990(4), 705-757. doi:<https://doi.org/10.2307/1372722>
- Lamar, H. (1974). Cities of the Prairie: the metropolitan frontier and American politics. [Reseña del libro *Cities of the Prairie: the metropolitan frontier and American politics* de D. Elazar]. *Journal of American Studies*, 61(2), 501-503. <https://doi.org/10.2307/1904012>
- Ley 1581 de 2012. Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales. 18 de octubre de 2012. D.O. 48587. [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=49981](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=49981)

- Ley 909 de 2004. Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. 23 de septiembre de 2004. D.O. 45680. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14861>
- Lyon, V. (1985). American federalism: A view from the states. [Reseña del libro *American Federalism: A View from the States* de D. Elazar]. *Canadian Journal of Political Science*, 18(1), 187-188. doi:10.1017/S0008423900029413
- Machado, D. (2013). *Guía de Derecho Administrativo laboral*. Bogotá: Corporación Universitaria de Colombia Ideas.
- Matsubayashi, T. y Rocha, R. (2012). Racial diversity and public policy in the states. *Political Research Quarterly*, 65(3), 600-614. <http://www.jstor.org/stable/41635258>
- Mid-America Milling Company v. U.S. Department of Transportation. (2024). United States District Court Eastern District of Kentucky. Obtenido de Case No. 3:23-cv-00072-GFVT: <https://fingfx.thomsonreuters.com/gfx/legaldocs/byprqzajnve/09242024highway.pdf>
- Minhoto, B., & Celso, A. (2017). De las acciones afirmativas : la trayectoria social de los negros en Brasil. Ediciones Nueva Jurídica, 472 páginas.
- Motala and Another v University of Natal. (1995). 1995 (3) BCLR 374 (D); 1995 SACLR LEXIS 256. [https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Motala%20v%20University%20of%20Natal\\_Supreme%20Court%20of%20SA\\_1995\\_EN.pdf](https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Motala%20v%20University%20of%20Natal_Supreme%20Court%20of%20SA_1995_EN.pdf): Supreme Court of South Africa.
- McBeath, B., Chuang, E., Bunger, A. y Blakeslee, J. (2014). Under what conditions does caseworker-caregiver racial/ethnic similarity matter for housing serviv provision? An application of representative bureaucracy theory. *Social Service Review*, 88(1), 134-164. doi: 10.1086/675373
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (14 de julio de 2023). Respuesta a derecho de petición, radicado: 2023-313-011387-2. Bogotá.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo . (07 de junio de 2023). Respuesta a derecho de petición, radicado: 2023E1021404. Bogotá.
- Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación. (16 de mayo de 2023). Respuesta a derecho de petición, radicado: 20234020223902. Bogotá.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (14 de junio de 2023). Respuesta a derecho de petición, radicado: 2-2023-016984. Bogotá.
- Ministerio de Defensa Nacional. (14 de junio de 2023). Respuesta tutela primera instancia No. 2023-106. Bogotá.

- Ministerio de Educación Nacional. (06 de junio de 2023). Respuesta a derecho de petición, radicado: 2023-ER-348387. Bogotá.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (05 de junio de 2023). Respuesta a derecho de petición, radicado: MJD-EXT23-0021131. Bogotá.
- Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes. (16 de mayo de 2023). Respuesta a derecho de petición, radicado: MC12373E2023. Bogotá.
- Ministerio de Minas y Energía. (13 de julio de 2023). Respuesta a derecho de petición, radicado: 1-2023-025142. Bogotá.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (31 de mayo de 2023). Respuesta a derecho de petición, radicado: 588352-CO. Bogotá.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (16 de mayo de 2023). Respuesta a derecho de petición, radicado: 202342401155192. Bogotá.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (23 de mayo de 2023). Respuesta a derecho de petición, radicado: 231038490. Bogotá.
- Ministerio de Transporte. (16 de mayo de 2023). Respuesta a derecho de petición, radicado: 20233410579611. Bogotá.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (23 de junio de 2023). Respuesta a derecho de petición, radicado: 2023EE0059847. Bogotá.
- Ministerio del Interior. (10 de marzo de 2023). Respuesta a derecho de petición, radicado: 202313030174912. Bogotá.
- Ministerio del Trabajo. (14 de julio de 2023). Respuesta a derecho de petición, radicado: 08SE2023420100000035291. Bogotá.
- Naciones Unidas. (21 de diciembre de 1965). Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Obtenido de Asamblea General en su resolución 2106 A (XX).
- Okilwa, S., Khalifa, M. y Briscoe, F. (Eds.). (2017). *The school to prison pipeline: The role of culture and discipline in school*. Leeds: Emerald Publishing Limited.
- ONU. (2010). *Derechos de las minorías: normas internacionales y orientaciones para su aplicación*. Ginebra: ONU.
- ONU. (2023). *Promover la justicia y la igualdad raciales erradicando el racismo sistémico*. Consejo de Derechos Humanos Naciones Unidas.
- Palacios, Y. y Mondragón, S. (2021). Precariedad laboral en población afrodescendiente e

indígena agravada por el conflicto armado en Colombia. *Revista de Ciencias Sociales*, 27(2), 338-351. <https://www.redalyc.org/journal/280/28066593024/html/>

Pitkin, H. (1967). *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.

Portal da Câmara dos Deputados. (3 de octubre de 2022). Portal da Câmara dos Deputados. Obtenido de Número de deputados pretos e pardos aumenta 8,94%, mas é menor que o esperado, Murilo Souza.: <https://www.camara.leg.br/noticias/911743-numero-de-deputados-pretos-e-pardos-aumenta-894-mas-e-menor-que-o-esperado/>

Primera mujer negra, ministra en Colombia. (2007). *El Tiempo*. <https://bit.ly/40HnfmV>

Quién es Luis Gilberto Murillo, el primer embajador afro en EE. UU. (2022). *El Tiempo*. <https://acortar.link/CLMFQP>

Racial Diversity and Public Policy in the States. (n.d.).

Rawls, J. (1971). *A theory of justice: Original edition*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. doi:<https://doi.org/10.2307/j.ctvjf9z6v>

Reales, L. (2004). *Informe del Movimiento Nacional Afrocolombiano CIMARRON sobre la situación de derechos humanos de la población afrocolombiana (1994-2004)*. Movimiento Nacional Afrocolombiano Cimarrón.

Rodríguez, C., Cárdenas, J. C. y Villamizar, S. (2013). *La discriminación racial en el trabajo un estudio experimental en Bogotá*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

Reuters. (11 de september de 2024). Reuters. Obtenido de Harvard's Black enrollment dips after US Supreme Court bars affirmative action, By Joseph Ax.: <https://www.reuters.com/world/us/harvards-black-enrollment-dips-after-us-supreme-court-bars-affirmative-action-2024-09-11/>

Rodríguez, C., & Baquero, D. (2015). Reconocimiento con redistribución: El derecho y la justicia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

Sandel, M. (2021). *La tiranía del mérito ¿qué ha sido del bien común*. Penguin Random House.

Servicio Nacional de Aprendizaje [Sena]. (2023). Respuesta a derecho de petición, radicado: 01-9-2023-038172 del 6 de julio de 2023.

Sentencia C-102/2022. (2022, 17 de marzo). Corte Constitucional (Diana Fajardo Rivera, M.P.).

Sentencia T-114/2022. (2022, 29 de marzo). Corte Constitucional (Diana Fajardo Rivera, M.P.).

Sistema de Información y Gestión del Empleo Público [Sigep]. (2024). Sección de datos demográficos, variable pertenencia étnica (15/03/2024).

- Subramaniam, V. (1967). Representative bureaucracy: A reassessment. *The American Political Science Review*, 61(4), 1010-1019. <https://doi.org/10.2307/1953403>
- United States Supreme Court. (1944). *Smith v. Allwright*, 321 US 649. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/321/649/>
- Urrea, F. y Barbary, O. (2004). *Gente negra en Colombia : dinámicas sociopolíticas en Cali y el Pacífico*. Cali: Lealon.
- U.S. Department of Transportation. (10 de February de 2025). U.S. Department of Transportation. Obtenido de Disadvantaged Business Enterprise (DBE) Program: <https://www.transportation.gov/civil-rights/disadvantaged-business-enterprise>
- Uruguay. (2013). FIJACION DE DISPOSICIONES CON EL FIN DE FAVORECER LA PARTICIPACION EN LAS AREAS EDUCATIVA Y LABORAL, DE LOS AFRODESCENDIENTES. Obtenido de Promulgación: 21/08/2013: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19122-2013>
- Viana, R. y Tokarski, C. (2019). Burocracia representativa: uma (re)produção de desigualdades de gênero e raça no setor público federal? *NAU Social*, 10(19), 65-84. doi:<https://doi.org/10.9771/ns.v10i19.33968>
- Villadsen, A. y Wulff, J. (2018). Is the public sector a fairer employer? Ethnic employment discrimination in the public and private sectors. *Academy of Management Discoveries*, 4(4). doi:<https://doi.org/10.5465/amd.2016.0029>





**¿Dónde están las personas  
afrocolombianas en el Estado?**

*La representación de las personas  
afrocolombianas en el nivel  
nacional de la rama ejecutiva del  
poder público en Colombia*