



Proyecto Regional
“Población afrodescendiente de América Latina”

**Políticas públicas para la inclusión
social de la población
afrodescendiente**



351.19608

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. Proyecto regional “Población afrodescendiente de América Latina”.

Políticas públicas para la inclusión de la población afrodescendiente. Ciudad de Panamá: PNUD, 2011. 67 p.; 21 x 19 cm. Disponible en internet en: www.afrodescendientes-undp.org.

ISBN 978-9962-688-05-1

1. Políticas públicas. 2. Población afrodescendiente. 3. Desarrollo humano. 4. Inclusión social. 5. América Latina.

Políticas públicas para la inclusión social de la población afrodescendiente

Material didáctico desarrollado por el proyecto regional “Población afrodescendiente de América Latina” en asociación con la Escuela Virtual para América Latina y el Caribe del PNUD.

Proyecto cofinanciado por:

Gobierno de Noruega
Comisión Europea

Socio estratégico:

Secretaría General Iberoamericana

Directora del proyecto

Silvia Beatriz García

Asistente de proyecto

Shaunette Bailey

Producción editorial y adaptación

Escuela Virtual para
América Latina y el Caribe del PNUD

Ilustraciones

Fernando Maldonado
Dayna Gabriunas
Herbert Otálora

Diseño Gráfico y diagramación

Juan Sebastián Cárdenas González
Margarita Urueta Osorio



El proyecto regional PNUD “**Población afrodescendiente de América Latina**” tiene como ámbito geográfico de acción toda América Latina y comenzó a ser ejecutado en el año 2009. Sus objetivos son: (a) aumentar las capacidades de las organizaciones de la población afrodescendiente y sus redes, (b) ampliar la ciudadanía mediante la sistematización de conocimiento relacionado con la inclusión social y el goce efectivo de los derechos de la población afrodescendiente y (c) difundir ese conocimiento.

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de los y las autores/as y no representan necesariamente las de las Naciones Unidas, incluido el PNUD, o las de los Estados miembros de la ONU.

Copyright © 2011

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción, transmisión o almacenamiento en un sistema de recuperación de cualquier parte de esta publicación, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado o de otro tipo, sin previa autorización del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

ISBN 978-9962-688-05-1



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Centro Regional para América Latina y el Caribe
Casa de las Naciones Unidas
Ciudad del Saber, Edificio 128
Apartado 0816-1914
Panamá, República de Panamá
Central telefónica: (507) 302-4500
Fax: (507) 302-4551



Políticas públicas para la inclusión social de la población afrodescendiente

Bienvenidas y bienvenidos a la cartilla *Políticas públicas para la inclusión social de la población afrodescendiente*. En ella se presentan algunos conceptos básicos sobre desarrollo humano y políticas públicas en su relación con la población afrodescendiente de América Latina, y se proponen algunas actividades para una mejor comprensión de esos conceptos.



Objetivos

A través del desarrollo de esta cartilla usted podrá:

- Familiarizarse con conceptos esenciales del paradigma de desarrollo humano y del proceso de las políticas públicas.
- Comprender el papel de las políticas públicas en la promoción de la plena inclusión social de la población afrodescendiente de América Latina.

Contenidos de la cartilla

CAPÍTULO 1

Desarrollo humano y población afrodescendiente	11
1.1 ¿Qué es el desarrollo humano?	13
1.2 Desarrollo humano e inclusión social	21
1.3 Avances en el desarrollo humano para la población afrodescendiente	27

CAPÍTULO 2

Las políticas públicas y la población afrodescendiente	39
2.1 ¿Qué son las políticas públicas?	41
2.2 Las políticas públicas como proceso	51
2.3 Participación ciudadana y políticas públicas	59
Referencias bibliográficas	66



Íconos de la cartilla

En esta cartilla usted encontrará algunos elementos gráficos que le servirán de orientación para una lectura comprensiva y eficiente del contenido:



Para empezar: A través de algunas preguntas se revisan sus ideas previas en torno al tema central de la unidad.



Ideas fundamentales: En esta sección se presentan los conceptos básicos y principales temas de análisis.



A trabajar: En esta sección se propone una serie de ejercicios mediante los cuales el lector o lectora podrá aplicar a su propio entorno los conceptos estudiados y revisados.



Un momento para pensar: Esta sección invita a la reflexión y el análisis.



Antes de seguir avanzando: Esta sección sintetiza los conceptos vistos en cada unidad.

CAPÍTULO 1

Desarrollo humano y población afrodescendiente

“Invertir en la gente es la mejor estrategia de desarrollo: una sociedad progresa sólo si todas las personas que la integran incrementan sus libertades y capacidades.”

Mahbub ul Haq

A continuación se presentan los conceptos básicos de “desarrollo humano” e “inclusión social”.



1.1 ¿Qué es el desarrollo humano?



Para empezar:

*¿Ha escuchado hablar acerca del desarrollo humano?
¿En qué contexto?*

*¿Qué conoce sobre el desarrollo humano?
¿Qué le gustaría saber sobre el desarrollo humano?*



Ideas fundamentales

Los seres humanos cuentan, en condiciones óptimas, con la posibilidad de elegir entre un conjunto de opciones que consideran valiosas para su forma de vida; por ejemplo, una buena salud, educación de calidad y alimentación adecuada. En la mayoría de los casos, estas posibilidades están determinadas por el contexto en el cual se vive: la comunidad a la que se pertenece, las vivencias familiares, y la experiencia de vida propia.

El desarrollo humano se puede entender como el aumento del rango de opciones, posibilidades u oportunidades entre las cuales pueden elegir los seres humanos. Las opciones significan aquellas cosas que los seres humanos valoran o desean por una buena razón, como una vida saludable o la posibilidad de disfrutar de un medio ambiente limpio. Cabe señalar que estas opciones no incluyen posibilidades destructivas o meramente caprichosas, tales como matar o robar (Gómez Buendía 2008).

Es muy probable que estas opciones cambien a lo largo de los años.



DESARROLLO HUMANO INFORME 1990



El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), apoyado en los desarrollos conceptuales de los economistas Amartya Sen y Mahbub ul Haq, introdujo el concepto de desarrollo humano en primer Informe sobre desarrollo humano (IDH) en 1990.

Seguramente, las generaciones presentes tienen unas expectativas u opciones diferentes de las de sus padres.

A pesar de su condición cambiante, se pueden señalar cuatro opciones que resultan fundamentales para todas las personas:

- * Tener una existencia sana y duradera,
- * acceder al conocimiento,
- * disfrutar de recursos materiales suficientes para tener un buen vivir, y
- * tener la posibilidad de participar en la vida de la comunidad y en los asuntos colectivos

El paradigma del desarrollo humano hace referencia a las opciones de las personas, en términos de funcionamientos y capacidades:

Amartya Sen entiende por **funcionamientos**, las cosas que una persona puede ser o hacer a lo largo de su vida. Por ejemplo, leer o escribir, estar bien alimentado o gozar de buena salud y tener una vivienda digna.

Las **capacidades**, por su parte, consisten en varias combinaciones de funcionamientos que cada persona puede obtener. Por ejemplo, gozar de bienestar corporal como consecuencia de tener adecuadas condiciones de salud, una buena alimentación y una vivienda adecuada.

La **libertad**, dentro del concepto de desarrollo humano, está determinada por la posibilidad de conseguir funcionamientos. Esta posibilidad proporciona una medida de las oportunidades con las que cuenta la persona para alcanzar su bienestar. En otras palabras, a mayor número de opciones entre las cuales se puede elegir, mayor es el bienestar.



Amartya Sen, economista y filósofo indio, conocido por sus trabajos sobre las hambrunas, la teoría del desarrollo humano, la economía del bienestar y los mecanismos subyacentes de la pobreza. Recibió el premio Nobel de economía en 1998 y el Bharat Ratna en 1999 por su trabajo en el campo de la matemática económica.

Para Amartya Sen, el desarrollo se concibe como “un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutan los individuos” (Sen 1999).

El propósito del desarrollo

El propósito básico del desarrollo es ampliar las opciones de las personas. En principio, estas opciones pueden ser infinitas y pueden cambiar con el tiempo. Las personas a menudo valoran logros que no se reflejan, o al menos no inmediatamente, en el ingreso o el crecimiento: mayor acceso al conocimiento, mejor nutrición y mejores servicios de salud, disposición de vidas más seguras, mejores niveles de seguridad contra el crimen y la violencia física, más horas satisfactorias de ocio, mayor amplitud de libertades políticas y culturales, o más espacios de participación en las actividades de la comunidad. El objetivo del desarrollo es crear un ambiente propicio para que las personas disfruten de vidas largas, saludables y creativas.

El paradigma del desarrollo humano cubre todos los aspectos del desarrollo, ya sea el crecimiento económico y el comercio internacional; el déficit presupuestario y las políticas fiscales; los ahorros, la inversión y la tecnología; los servicios sociales básicos y las redes de seguridad para los pobres. Ningún aspecto del modelo de desarrollo queda fuera de su alcance, pero el punto de referencia permanece en la ampliación de las elecciones de las personas y el enriquecimiento de sus vidas. Todos los aspectos de la vida –económicos, políticos o culturales– son vistos desde esta perspectiva. El crecimiento económico, por lo tanto, se convierte sólo en un subconjunto del paradigma del desarrollo humano. En algunos aspectos de este paradigma existe un acuerdo bastante amplio:

- El desarrollo debe poner a las personas en el centro de sus preocupaciones.

- El propósito del desarrollo es ampliar todas las elecciones humanas y no sólo el ingreso.

- El paradigma del desarrollo humano se preocupa tanto de la construcción de capacidades humanas (invirtiendo en la gente), como de la utilización al máximo de esas capacidades (a través de un marco propicio para el crecimiento y el empleo).

- El desarrollo humano posee cuatro pilares básicos: equidad, sostenibilidad, productividad y empoderamiento. Considera que el crecimiento económico es esencial, pero enfatiza la necesidad de prestar atención a su calidad y distribución, analiza en extenso sus vínculos con las vidas humanas y cuestiona su sostenibilidad en el largo plazo.

- El paradigma del desarrollo humano define los objetivos del desarrollo y analiza las opciones adecuadas para alcanzarlos.

Extracto de: Haq, M. u. (2004). El paradigma del desarrollo humano. En P. Fukuda, & K. Shiva (Edits.), *Readings in human development* (2 ed., págs. 17-19). New Delhi: Oxford University Press. Traducido al castellano por Adriana Velasco (2010) a partir de: Deneulin, S., & Shahani, L. (2010). *An introduction to human development and capability approach*. Londres: Earthscan.



**Mahbub ul Haq
(1934-1998)**

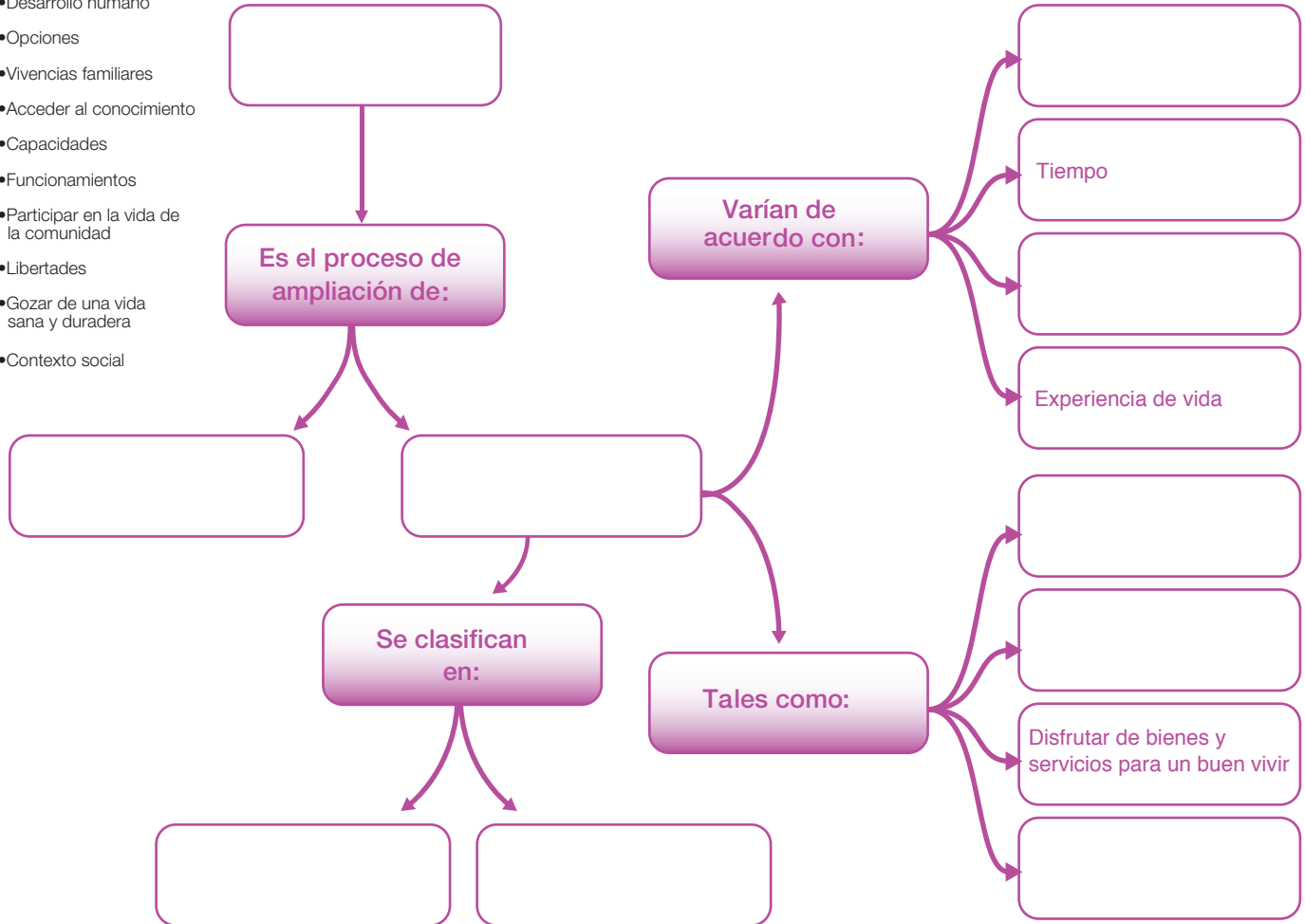
Influyente economista paquistaní, co-fundador de la teoría del desarrollo humano. Lideró la creación del índice de desarrollo humano, un indicador estándar usado desde 1990 para los estudios de desarrollo y bienestar entre países. Sus lineamientos de política inspiraron la creación del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.



A trabajar:

1 Ahora que usted conoce un poco más sobre desarrollo humano, por favor complete el esquema con las frases relacionadas a continuación:

- Desarrollo humano
- Opciones
- Vivencias familiares
- Acceder al conocimiento
- Capacidades
- Funcionamientos
- Participar en la vida de la comunidad
- Libertades
- Gozar de una vida sana y duradera
- Contexto social



2 Emplee sus propias palabras para elaborar una definición de desarrollo humano:

Mi propia definición de desarrollo humano:

¿Qué es el desarrollo humano?

“El desarrollo humano está relacionado con la gestión de herramientas que ayudan a garantizar los derechos del hombre, de comida, de vivienda, de acceso a la educación, de agua potable, de saneamiento básico, o sea, de vivir dignamente y ser respetado por la sociedad que está caracterizada por su gran diversidad.” *Tamajara Janaina Luiz da Silva, Buenos Aires (Argentina)*

“A mi criterio el desarrollo humano tiene que ver con los sueños de las personas de tener una mejor vida, pero se ve cruzado por las oportunidades que tenemos para llegar a ello. Esto pasa por acceso a educación, salud, empleo, etc.” *Karol Yimene Calderón López, La Ceiba, (Honduras)*

“Para mí desarrollo humano, como su nombre lo indica es inherente al hombre, a sus logros, a sus expectativas, al derecho al buen vivir, con calidad de vida, en una sociedad que le permita crecer en conocimientos, gozar de buena salud y poder participar en su comunidad; está ligado con las áreas de educación, salud, vivienda, entre otras.” *María Elvira Siancas Ochoa, Lima (Perú)*

“Desarrollo humano es un proceso de construcción del hacer para ser, en un régimen continuo durante toda la vida, a través del desarrollo de las capacidades humanas, en toda su gama de posibilidades, e institucionales.” *Juan Pedro Machado, Montevideo (Uruguay)*

Testimonios seleccionados de estudiantes del curso en políticas públicas para la inclusión social de la población afrodescendiente impartido por la Escuela Virtual del PNUD en el segundo semestre de 2010, en asociación con el proyecto regional PNUD “Población afrodescendiente de América Latina”.



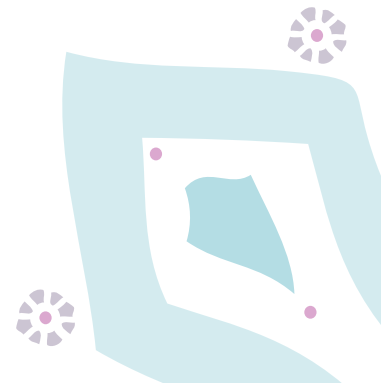


Un momento para pensar...

¿Qué desafíos enfrenta su comunidad en las siguientes áreas del desarrollo humano?

- * Salud
- * Vivienda
- * Nutrición
- * Educación
- * Saneamiento
- * Participación política
- * Reconocimiento de su identidad o cultura

¿Qué puede hacer usted para promover el desarrollo humano en su comunidad?





1.2 Desarrollo humano e inclusión social



Para de empezar:

¿Qué comprende usted por inclusión social?

¿Cómo podrían relacionarse el desarrollo humano y la inclusión social?



Ideas fundamentales

Los cambios económicos, políticos y sociales que han ocurrido a lo largo de la historia en América Latina han dejado beneficios desiguales para distintos sectores de la población. Durante las últimas décadas, América Latina tuvo avances significativos en términos de cobertura en educación, indicadores de salud (mortalidad infantil, por ejemplo), igualdad de género y otros indicadores relacionados con la calidad de vida (tasa de analfabetismo, mayor acceso a agua potable y saneamiento). Más aún, en el período 2003-2008 hubo un fuerte crecimiento económico que no se observaba desde fines de la década de 1960, reducción del desempleo, progresos importantes en la disminución de la pobreza y hasta cierta mejora en los indicadores de distribución del ingreso. Estas mejorías relativas deben contrastarse con la dura realidad de la región que nos muestra la existencia de 180 millones de pobres y 70 millones de indigentes (CEPAL 2010), la incidencia de la pobreza entre los niños que casi duplica a la de los adultos, y la distribución del ingreso más desigual en el mundo¹.

¹ América Latina muestra los mayores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso en comparación con otras regiones. Así, el coeficiente de Gini del ingreso en América Latina y el Caribe es 65 por ciento más alto que en los países de ingresos altos, 36 por ciento más elevado que en los países del Este Asiático y 18 por ciento superior al del África Subsahariana (López-Calva y Lustig 2010).

“Inclusión y pertenencia, o igualdad y pertenencia, son los ejes sobre los que ha girado la noción de cohesión social en sociedades ordenadas bajo los principios del Estado de bienestar”. (CEPAL, 2007, pág. 16)

Una manifestación de esa inequidad, que acompaña hace mucho tiempo a las sociedades de la región y que sintetiza las estructuras económicas, sociales, de género y étnicas muy segmentadas que se potencian entre sí, es la situación vivida por la población afrodescendiente que muestra, por ejemplo, tasas de pobreza y de mortalidad infantil superiores a las del conjunto de la sociedad.

Los afrodescendientes son parte de la población más vulnerable de América Latina que ha sido privada del acceso a bienes y servicios imprescindibles para su desarrollo integral, es decir, un grupo poblacional al que le está vedado el acceso a una ciudadanía plena.

¿Qué se entiende por inclusión social?

“Es el proceso que asegura que aquellos en riesgo de pobreza y exclusión social tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural disfrutando un nivel de vida y bienestar que se considere normal en la sociedad en la que ellos viven.” (Micher & Ivanov, 2008)

Existe una serie de **mecanismos institucionales y de políticas** que favorecen la inclusión social, tales como las políticas de empleo, las de promoción al acceso y la permanencia en los sistemas educativos y las de búsqueda de protección social universal ante la enfermedad y la vejez. También contribuyen a lograr sociedades más cohesionadas la confianza en las instituciones estatales, una mejor institucionalidad de la política social que reduce o elimina el clientelismo político y la corrupción, el desarrollo del capital social, la aceptación de normas de convivencia y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos (CEPAL, 2007).

Estos factores generan sociedades con un mayor nivel de cohesión social, es decir, sociedades donde se conjugan mecanismos de inclusión social vinculados con la equidad y con **comportamientos y valoraciones** de las personas que favorecen el sentido de pertenencia a un proyecto común (CEPAL, 2007).



A trabajar:

- 1 Complete la siguiente tabla relacionando las situaciones de exclusión social que tienen lugar en su comunidad, con los mecanismos institucionales, los comportamientos y las valoraciones que podrían contribuir a superar la situación de exclusión. La fila sombreada ofrece un ejemplo.

Situaciones de exclusión	Mecanismos institucionales y políticas para lograr la inclusión social	Comportamientos y valoraciones
Dificultades en el acceso a la educación universitaria	Acceso universal a educación primaria y secundaria de buena calidad. Acceso gratuito a la formación universitaria. Implementación de una perspectiva multicultural en los programas de estudio.	Valoración y respeto de las diferencias étnicas y culturales en las instituciones académicas.
Espacio para completar	Espacio para completar	Espacio para completar

Continúa en la siguiente página

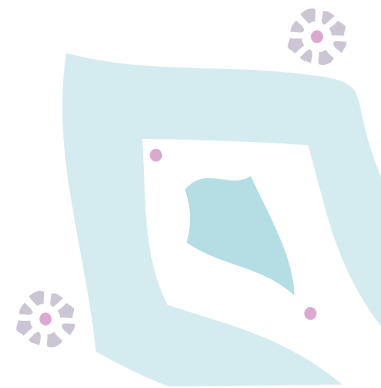
Situaciones de exclusión	Mecanismos institucionales y políticas para lograr la inclusión social	Comportamientos y valoraciones
Espacio para completar	Espacio para completar	Espacio para completar
Espacio para completar	Espacio para completar	Espacio para completar
Espacio para completar	Espacio para completar	Espacio para completar



Un momento para pensar...

¿Qué condiciones propician situaciones de inclusión social? ¿Por qué?

¿De qué forma se podrían promover estas situaciones de inclusión en su comunidad?





1.3 Avances del desarrollo humano de la población afrodescendiente



Para empezar:

¿Encuentra diferencias en el nivel de desarrollo humano entre la población afrodescendiente y otras poblaciones de su país?

¿Qué factores generan estas diferencias?



Ideas fundamentales

Al examinar el estado actual del desarrollo humano de la población afrodescendiente en relación con otros grupos poblacionales, se hacen evidentes diferencias significativas que ubican a las mujeres y los hombres afrodescendientes en una condición de rezago. En efecto, la población afrodescendiente de América Latina, que representa una quinta parte del total de la población de la región, constituye, junto con los pueblos indígenas, el segmento más pobre del continente (Benavides, Torero, & Valdivia, 2006).

Uno de los elementos que contribuyen a mantener esta situación de rezago es la invisibilización de la población afrodescendiente. La **invisibilización** tuvo su origen en la etapa colonial latinoamericana. Ella implica la falta de reconocimiento e identificación de esta población dentro de la sociedad. La invisibilización ocurre en varios planos. Por un lado, en el desconocimiento del aporte cultural y productivo y, por otro, en la omisión de preguntas pertinentes en censos y encuestas

En Brasil, hasta el año 2006 se consideraba que la población era en su mayoría blanca. No obstante, el censo de ese año demostró que en el país habitaba un 49,5 por ciento de población que se reconocía de color o raza prieto o pardo, es decir, de origen afrodescendiente, frente a un 49,7 por ciento que se consideraba población blanca (Paixão, 2010).

de hogares que permitan revelar datos de un grupo poblacional con características étnicas o culturales diferenciadas.

Sin embargo, durante los últimos diez años ha sido posible avanzar en la visibilización de grupos étnicos (no sólo afrodescendientes), al incluir en los censos de varios países latinoamericanos la pregunta sobre la autodefinición étnica. La siguiente tabla muestra cómo se han formulado estas preguntas en diferentes países. La inclusión de preguntas sobre la autodefinición étnica tiene, entre otros, tres impactos: primero, reconoce la condición de multiculturalidad de las sociedades latinoamericanas; segundo, permite hacer visibles las diferencias en los niveles de desarrollo humano entre diferentes grupos de población; y tercero, orienta el diseño de políticas públicas afines a los grupos étnicos vulnerables con el ánimo de promover la inclusión social.

Sin embargo, queda mucho todavía por hacer, por ejemplo, obtener datos en aquellos países que aún no disponen de ellos; mejorar la calidad metodológica y procedimental de algunos censos; mejorar la calidad de la información que se obtiene de los censos; y recolectar datos que sean comparables entre países y regiones.



Tabla 1. Auto definición étnica en los censos de América Latina

País y año de aplicación	Pregunta	Categorías
Argentina (2010)	¿Usted o alguna persona de este hogar es afrodescendiente o tiene antepasados de origen afrodescendiente o africano (padre, madre, abuelo/as, bisabuelo/as)?	Sí No Ignorado
Brasil (2000) IBGE	¿Su color o raza es?	1. Blanco 2. Negro 3. Pardo 4. Amarillo 5. Indígena
Colombia (1993 y 2005) DANE	De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos,... es o se reconoce como:	1. Indígena 2. Rom 3. Raizal del archipiélago de San Andrés y Providencia 4. Palenquero de San Basilio, 5. Negro(a) mulato(a) afrocolombiano(a) o afrodescendiente(a) 6. Ninguno de los anteriores
Costa Rica (2000) INEC	¿Pertenece... a la cultura...?	1. Indígena 2. Afrodescendiente o negro 3. China 4. Ninguna de las anteriores
Cuba (1980 y 2000) ONE	¿Cuál es el color de piel?	1. Blanco 2. Negro 3. Mestizo o mulato

Continúa en la siguiente página

País y año de aplicación	Pregunta	Categorías
Ecuador (2001) INEC	¿Cómo se identifica según su cultura y costumbres?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Indígena 2. Afroecuatoriano 3. Mestizo 4. Mulato 5. Blanco 6. Otro
El Salvador (2007) DIGESTYC	¿Es usted?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Blanco 2. Mestizo (mezcla de blanco con negro) 3. Pardo 4. Amarillo 5. Indígena
Guatemala (2002) INE	¿A qué grupo (pueblo) pertenece?	Se listan 22 pueblos indígenas, además de la categoría afro-indígenas, ladino, otros.
Honduras (2001) INE	Honduras (2001) ¿A qué grupo poblacional pertenece?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Garífuna 2. Negro inglés 3. Tolupán 4. Pech (Paya) 5. Miskito 6. Lenka 7. Tawakhka (Sumo) 8. Chorti 9. Otro
Nicaragua (2005) INEC	<p>P6. ¿Se considera perteneciente a un pueblo indígena o a una etnia?</p> <p>P7. ¿A cuál de los siguientes pueblos indígenas o etnia pertenece?</p>	<p>P6.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sí 2. No <p>Para los que responden Sí: P7. Se listan 13 categorías de pueblos indígenas, afrodescendientes y otros grupos étnicos.</p>

País y año de aplicación	Pregunta	Categorías
Panamá (2010) INEC	¿Se considera usted?	1. Negro colonial 2. Negro antillano 3. Negro 4. Otro 5. Ninguno

Adaptada a partir de Del Popolo, F. (2008). Los pueblos indígenas y afrodescendientes en las fuentes de datos: experiencias en América Latina. (C. E. Caribe, Ed.) Santiago de Chile: ONU.

Algunas características del estado actual del desarrollo humano de la población afrodescendiente

Aun cuando en los últimos años se ha mejorado la obtención de datos estadísticos acerca de la población afrodescendiente y sus niveles de desarrollo humano, persisten desafíos, como ya hemos señalado.

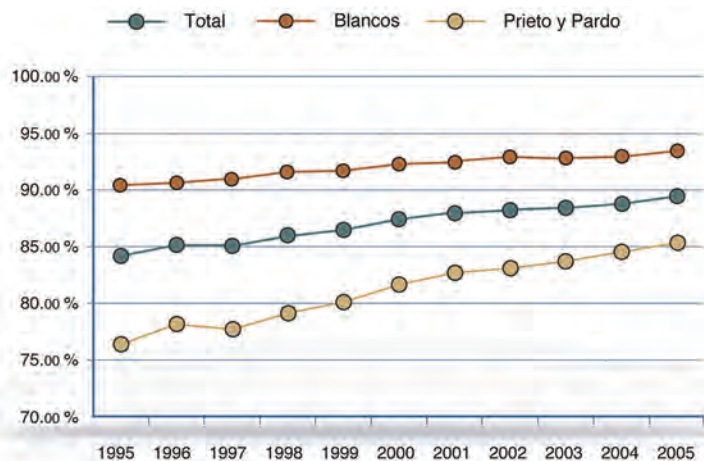
Los datos con los que cuentan actualmente algunos países permiten acercarse de manera más precisa a una evaluación de las condiciones de vida de la población afrodescendiente. Brasil, por ejemplo, ha hecho un enorme esfuerzo y ha recopilado información estadística que permite conocer la realidad de la población afrodescendiente en distintos aspectos del desarrollo humano.

Como se observa en los siguientes gráficos, la educación en Brasil es uno de los aspectos alrededor de los cuales se manifiestan todavía, y a pesar de los esfuerzos realizados por los gobiernos, diferencias entre la población afrodescendiente y la no afrodescendiente. En el gráfico 1 se observa que si bien a partir de 1998 la diferencia en los niveles de alfabetización se ha reducido significativamente, en 2006 aún se mantenían diferencias notables.

En el censo de 2006 se identificó que dentro de los 14,4 millones de personas mayores de 15 años en condición de analfabetismo, el 67,4 por ciento (9,7 millones) correspondían a prietos y pardos mientras que sólo el 32 por ciento (4,6 millones) eran blancos (Paixão, 2010).

Gráfica 1

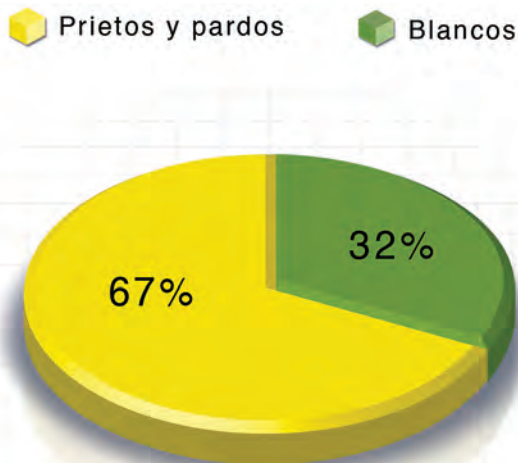
Niveles de alfabetización en Brasil entre 1995 y 2006, según grupo étnico



Fuente: Paixão, M. (2010). Implementación de los pactos y los convenios internacionales relacionados con los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales de la población afrodescendiente de Brasil: un abordaje basado en los indicadores sociales recientes. En P. d. PNUD, & S. B. García Savino (Ed.), *Derechos de la población afrodescendiente de América Latina: Desafíos para su Implementación*. Panamá: PNUD.

Gráfica 2

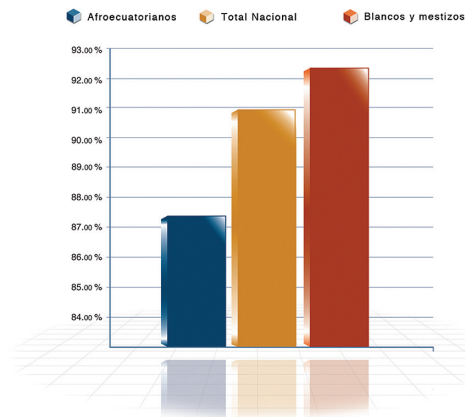
Población analfabeta mayor de 15 años, según grupos de color o raza. Brasil, 2006



Fuente: Paixão, M. (2010). Implementación de los pactos y los convenios internacionales relacionados con los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales de la población afrodescendiente de Brasil: un abordaje basado en los indicadores sociales recientes. En P. d. PNUD, & S. B. García Savino (Ed.), *Derechos de la población afrodescendiente de América Latina: Desafíos para su Implementación*. Panamá: PNUD.

Gráfica 3

Niveles de alfabetización según grupo étnico. Ecuador, 2006



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2007). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estado de situación 2007. Pueblo afroecuatoriano. Ecuador: PNUD-Ecuador/Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano, CODAE/ Centro de Investigaciones Sociales del Milenio, CISMIL/Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador/ Gobierno Nacional del Ecuador.

En Ecuador, según los resultados de la encuesta de calidad de vida 2006, la tasa de alfabetización de los afroecuatorianos mayores de 15 años fue del 87,4 por ciento, mientras que la tasa de la población mestiza fue del 92,5 por ciento. La tasa nacional alcanzó el 90,9 por ciento.

A partir de los datos obtenidos en los últimos años, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha observado avances en los niveles de desarrollo humano en la región. Hoy, más gente ha mejorado su calidad de vida, particularmente en cuanto a los niveles de educación, salud e ingresos. No obstante, las diferencias entre grupos poblacionales se mantienen. De acuerdo con los últimos informes de desarrollo humano del PNUD, existen retos pendientes que los tomadores de decisiones deben atender mediante el diseño y la implementación de políticas públicas que permitan alcanzar los niveles de desarrollo humano deseados y superar las diferencias entre los grupos mencionados en este capítulo.

Contrario a la tendencia de la mayoría de los países latinoamericanos, en Honduras, el censo de 2000 arrojó una mejor posición para la población afrodescendiente en términos de acceso a la educación primaria. En este país se registró una tasa neta de asistencia a la escuela primaria de 92,1 por ciento para los afrodescendientes residentes en zonas urbanas y de 89,5 por ciento para los residentes en la zona rural. Los otros grupos poblacionales presentaron una tasa de 87,3 por ciento para los residentes urbanos y 72,6 por ciento para aquellos de las zonas rurales (Rangel, 2009).



A trabajar:

- 1 Dentro de las comunidades existen distintas necesidades e intereses. Para avanzar en la construcción de soluciones se requiere definir, mediante negociación, aquellas prioridades en las cuales se ha de centrar la atención. A continuación, liste en orden de importancia los problemas o las necesidades que su comunidad enfrenta actualmente:

Problemas o necesidades de mi comunidad:

1 _____

2 _____

3 _____

4 _____

2 En esta sección se ha señalado la importancia de disponer de información que haga evidentes las necesidades de las comunidades afrodescendientes. A continuación, señale la información necesaria para visibilizar ante los tomadores de decisiones locales, el principal problema que usted identificó en su comunidad. Por ejemplo:

Problemática:	Enfermedades respiratorias en los niños
Información necesaria:	<ul style="list-style-type: none">-Número de veces en que los niños de la comunidad presentan enfermedades respiratorias anualmente.-Número de centros de salud dentro de la comunidad.-Número de muertes por enfermedades respiratorias.

Problemática:	<hr/> <hr/>
Información necesaria:	<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>



Un momento para pensar...

¿Se ha reunido con su comunidad para discutir un problema común?

¿Qué problemáticas de su comunidad no han sido suficientemente consideradas por las autoridades locales, según su opinión? Desde su perspectiva, ¿qué implicaciones ha tenido para su comunidad este hecho?

¿Qué acciones podría tomar su comunidad para visibilizar sus necesidades y avanzar en la construcción de soluciones?

Desigualdad y población afrodescendiente

En el año 2003 el Banco Mundial publicó un informe sobre desigualdad en América Latina y el Caribe, en el cual se afirma que la región es una de las más desiguales del mundo. El Banco Mundial destaca en este informe que la desigualdad en la región se profundiza por factores de raza y etnia. Afirma que existe una relación estrecha entre pobreza, desigualdad y color de piel, dado que “las desigualdades raciales y étnicas tienen profundas raíces históricas que se remontan a los períodos coloniales, cuando la demanda de mano de obra de los colonizadores europeos se satisfacía mediante la opresión de la población o la importación en gran escala de esclavos africanos”.

El informe del Banco destaca que uno de los elementos en que se puede identificar el nexo entre desigualdad y raza, es

el indicador de desigualdad por ingreso y educación. Incluso dentro de este limitado enfoque se identifican varios procesos distintos. En principio, se constata que persiste cierta desigualdad a través de la transmisión intergeneracional de la educación: los niños de padres con mayor instrucción tienden también a ser más instruidos y, en promedio, los padres blancos tienen mayor instrucción que los no blancos. En segundo lugar, aun después de controlar la educación de los padres, al parecer los no blancos permanecen menos tiempo en la escuela, obtienen peores calificaciones y encuentran peores empleos que las personas de raza blanca. Finalmente, incluso al controlar el nivel de rendimiento educacional y el empleo, los no blancos reciben menores remuneraciones por trabajos comparables con los empleos de los blancos. Esta tendencia coincide con el pensamiento sociológico

Continúa en la siguiente página

según el cual las desigualdades basadas en los grupos raciales, persisten a través de las prácticas discriminatorias y las ideologías racistas de los grupos dominantes. Tales prácticas se resisten a los cambios formales o legales que se crearon para reducir las fuentes explícitas de desigualdad y sus consecuentes factores de exclusión económica, social, política y cultural.

Otro estudio publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo en septiembre de 2009, demuestra que en siete países de América Latina y el Caribe, existen enormes brechas salariales por factores de género y etnicidad. De acuerdo con el estudio, los afrodescendientes e indígenas ganan 28 por ciento menos que las personas blancas. Estas diferencias de ingresos en función del género y la etnia siguen

siendo significativas en América Latina y el Caribe, a pesar del reciente crecimiento económico de la región y de la aplicación de políticas orientadas a reducir la desigualdad. El estudio del BID, se realizó sólo en aquellos países donde estaban disponibles los datos estadísticos por etnia: Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay y Perú. Allí se constató que los grupos no minoritarios ganan 38 por ciento más que las minorías.

Tomado de: Antón Sánchez, J. (2010). Implementación de los pactos y los convenios internacionales relacionados con los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales de la población afrodescendiente de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (págs. 118,119). En P. d. PNUD, & S. B. García Savino (Ed.), *Derechos de la población afrodescendiente de América Latina: Desafíos para su Implementación* (págs. 92-170). Panamá: PNUD.

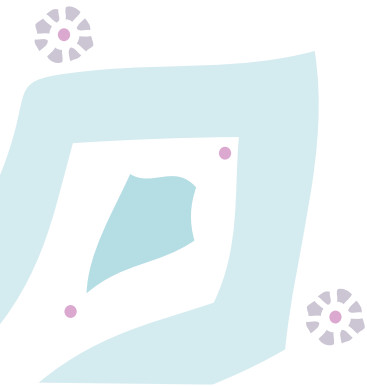




Antes de seguir avanzando...

¿Qué otros aspectos quisiera conocer sobre desarrollo humano e inclusión social?

¿Cómo podría obtener esa información?



CAPÍTULO 2

Las políticas públicas y la población afrodescendiente

“Las políticas públicas implican un curso de acción y una red de decisiones, por lo que no pueden vincularse sólo a un momento, un actor, una decisión y una acción.”

Séverine Deneulin y Lila Shahani

En este capítulo se presentan los elementos característicos que componen las políticas públicas y se reconocerán sus principales etapas. Asimismo se identificarán los espacios donde los ciudadanos pueden intervenir para lograr políticas públicas más afines con las necesidades de la comunidad.



2.1 ¿Qué son las políticas públicas?



Para empezar:

¿Qué entiende por políticas públicas?

¿Conoce alguna política pública orientada a la población afrodescendiente?



Ideas fundamentales

Las políticas públicas son un conjunto de acciones y decisiones encaminadas a solucionar problemas propios de las comunidades. En el diseño e implementación de las políticas públicas pueden intervenir conjuntamente la sociedad civil, las entidades privadas y las instancias gubernamentales en sus distintos niveles.

Las políticas públicas intentan solucionar problemas de diferentes tipos: económicos, sociales, de infraestructura, ambientales, entre otros. En este caso, se prestará especial atención a las políticas sociales que se ocupan de los problemas sociales de una población particular: las mujeres y los hombres afrodescendientes.

Las políticas públicas pueden estar orientadas a toda la población –en este caso se habla de **políticas universales**– o dirigirse a solucionar algún problema de un grupo específico –en este caso se habla de **políticas focalizadas**–. El principio de universalidad supone garantizar a todas las personas aquellos bienes y servicios de calidad que son considerados indispensables para participar plenamente en la sociedad.



“... un pacto de protección social centrado en la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales debe incluir los tres componentes claves que hacen de la política social un instrumento de fomento de la equidad, a saber, universalidad, solidaridad y eficiencia. Tal como lo ha planteado la CEPAL, ‘la universalidad no exime de la necesidad de ejercer determinados grados de selectividad, y no puede extender hasta niveles de protección que no sean financiables; los grados de solidaridad deben ser acordes con las exigencias de integración social y con la estructura de la distribución del ingreso; y la eficiencia no puede leerse solo en los términos del ámbito macroeconómico sino, finalmente, debe extenderse como la capacidad para maximizar los objetivos sociales con recursos escasos (CEPAL, 2000a, p. 15).’”

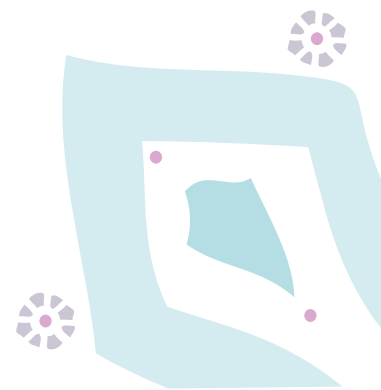
Extracto de: CEPAL (2006). La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad (pág. 15). Santiago, Chile: Organización de las Naciones Unidas.

Las políticas focalizadas responden a la necesidad de restituir un derecho vulnerado, mitigar una situación crítica o emprender acciones diferenciadas según las características de la población.

Es importante destacar que las políticas universales y las focalizadas no son necesariamente incompatibles. Más aún, en algunos casos pueden ser complementarias, ya que la presencia de inequidades económicas y sociales hace que los destinatarios de las políticas públicas universales reciban sus beneficios de manera desigual. Así, en muchos casos se hacen necesarias las políticas focalizadas o diferenciadas. Por ejemplo, focalizar ciertas políticas educativas en los niños procedentes de los hogares más pobres, de manera que se incorporen a la enseñanza formal en un nivel de mayor igualdad con otros niños, es una política de focalización que permite universalizar la educación primaria. Algo similar podría decirse respecto de la población afrodescendiente en distintos aspectos. Por ejemplo, poner en marcha un programa para que los jóvenes afrodescendientes puedan acceder a la educación terciaria o al empleo, puede ser indispensable para que “se nivele la cancha de juego” y todos tengan similares oportunidades. Focalizar para universalizar puede y debe ser un instrumento de las políticas públicas, en la medida en que las políticas diferenciadas busquen garantizar iguales derechos a todos los integrantes de una comunidad. En otras palabras, la focalización debe ser un instrumento para poder universalizar.

Durante la década de los noventa, en América Latina se desarrolló una tendencia, fomentada por organismos internacionales, a focalizar las políticas sociales en distintos planos: educación, salud y previsión social. Estas políticas no sólo no resolvieron los problemas que intentaban solucionar sino que, en muchos casos, ampliaron la brecha estructural dentro de la sociedad, creando

prestaciones dirigidas a la población más rica y prestaciones dirigidas a la población más pobre. A diferencia de ello, los **programas de transferencias condicionadas** que se aplican en gran parte de la región y abarcan a 100 millones de latinoamericanos, son políticas focalizadas que crean incentivos para mejorar el capital humano de los más desfavorecidos, de manera que les permite acceder en condiciones de igualdad a una educación o salud universal. En síntesis, como las Naciones Unidas ha sostenido en reiteradas ocasiones, el principio que debe guiar la política social debe ser el de la universalidad aunque este principio no excluye la necesidad de ejercer determinados grados de selectividad en ciertas circunstancias (CEPAL, 2000 y 2006). A este principio debe agregarse el de solidaridad y el de eficiencia, entendida esta última como la necesidad de maximizar los objetivos sociales con recursos escasos.



¿Qué percepción tiene usted de las políticas públicas focalizadas?

“En el caso de Uruguay se debe dar la discusión pública y política sobre las políticas focalizadas y estudiar las acciones afirmativas que nos ayuden a acelerar el proceso de cambio. Tenemos buenos ejemplos en materia de vivienda, comparto uno: cooperativas de vivienda de mujeres afrodescendientes, en el cual jefas de familia han logrado, a través de una acción afirmativa, con la Intendencia de Montevideo y con el Ministerio de Vivienda, y con el trabajo de cada una de ellas supervisado por técnicos, la realización de 36 realidades habitacionales. Si el Estado no hubiera mediado, tanto a nivel nacional como departamental esto no existiría..... No hay gueto porque se cuidó especialmente que eso no ocurriera, son familias negras, interraciales y blancas. En ejecución hay varios grupos semejantes.” *Rita Isabel, Oronoz Pepe, (Uruguay)*

“Las políticas públicas, responden a tratados, acuerdos, intereses, metas nacionales, entre otros. Incluso a los problemas que más se manifiestan en un país determinado, sin embargo ¿cómo definimos una

prioridad?, y ¿cómo en las políticas públicas se incorpora a la población afrodescendiente?, si en muchos países, por ejemplo Costa Rica, no existe en primer lugar políticas diferenciadas hacia la población afro, y en segundo lugar es muy escasa la información estadística respecto a este grupo.” *Jahaira Campos Vargas, (Costa Rica)*

“Las políticas públicas con enfoque diferencial son una propuesta que enfatiza en unas necesidades puntuales para dar solución, de carácter urgente, a estas necesidades. Las comunidades menos favorecidas son totalmente vulnerables y la manera real de incidir en su mejoramiento para lograr la equidad es trabajando con políticas diferenciales y con perspectiva de género y generacional.” *Mary Cruz Castro Quintero, (Colombia).*

Testimonios seleccionados de estudiantes del curso en políticas públicas para la inclusión social de la población afrodescendiente impartido por la Escuela Virtual del PNUD en el segundo semestre de 2010, en asociación con el proyecto regional PNUD “Población afrodescendiente de América Latina”.



La diversidad étnica ha sido reconocida en la mayoría de las constituciones políticas de los países latinoamericanos. Con el fin de proteger la diversidad étnica y cultural, se plantea la idea de una discriminación positiva, lo que también se conoce como **políticas de acción afirmativa**. Estas tuvieron su origen durante la década de 1960 en Estados Unidos y su objetivo es superar las desigualdades que enfrenta la población afrodescendiente. Las Naciones Unidas proponen la siguiente definición de este tipo de políticas: “La acción afirmativa es un conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas a corregir la situación de los miembros del grupo al que están destinadas en un aspecto o varios de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva” (ONU, 2000).

En los países de la región este tipo de acciones se ha centrado en la asignación de cuotas preferenciales para mujeres, grupos étnicos y otros grupos bajo condiciones de vulnerabilidad o considerados en desventaja. Los siguientes son ejemplos de acciones afirmativas en dos países latinoamericanos.

“Afirmamos asimismo que todos los pueblos e individuos constituyen una única familia humana rica en su diversidad. Han contribuido al progreso de las civilizaciones y las culturas que constituyen el patrimonio común de la humanidad. La preservación y el fomento de la tolerancia, el pluralismo y el respeto de la diversidad pueden producir sociedades más abiertas”.

Artículo 6° de la Declaración de Durban de 2001.

Brasil:

“El sistema de enseñanza en Brasil es percibido como uno de los escenarios donde la sociedad estaría reproduciendo las desigualdades, pero también como uno de los medios para alcanzar el deseado proceso de cambio social.

Estudios recientes sobre la desigualdad social en Brasil señalan que el sistema de educación en el país es excluyente, tal hecho aumenta drásticamente cuando se trata de estudiantes negros. A pesar de totalizar el 45 por ciento de la sociedad brasileña, la población negra que concluye el nivel de tercer grado representa solamente el 14 por ciento comparado con el 83 por ciento de la población blanca que accede a ese nivel de enseñanza.

El sistema docente, en concreto del tercer nivel, tiene el desafío de encontrar las soluciones para afrontar el problema de las desigualdades raciales. Como una respuesta a ese desafío, algunas universidades públicas están asumiendo la política de las acciones afirmativas que tratan de minimizar y compensar las consecuencias de la discriminación racial de los estudiantes negros.

La Universidad Estatal de Campinas ha empezado a crear un grupo de instituciones públicas de enseñanza de tercer grado que desarrolla acciones afirmativas, con el programa denominado PAAIS (Programa de Acción Afirmativa e Inclusión Social). El programa prevé que estudiantes que cursaron el nivel secundario en escuelas públicas reciban 30 puntos adicionales en la nota final de la segunda fase del examen de ingreso a la universidad y que los candidatos a universitarios que –declarados negros y naturales– hayan estudiado la enseñanza secundaria en la escuela pública tengan también, además de los 30 puntos, 10 puntos más para añadir a su nota final”.

Fuente: Proença Bonilha, T. (2009). Brasil: La integración Vs. la exclusión del alumno negro en la Universidad. *Revista iberoamericana de educación*. (48/4).

Colombia:

“Entre las iniciativas gubernamentales para promover el acceso de las poblaciones indígenas y afrodescendientes a la educación superior, se resaltan dos fondos administrados por el Instituto de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, ICETEX, para becas o ayudas económicas en educación superior para miembros de estas poblaciones... El primero tiene como objetivo específico “entregar créditos educativos semestrales para sufragar gastos de sostenimiento y estudios del nivel superior de pregrado y postgrado en las modalidades de técnico, tecnológico y profesional en el territorio colombiano”... En segundo lugar se encuentra el Programa de Créditos Educativos para Comunidades

Afrocolombianas, que fue creado en 1996. Este programa consiste en la asignación de créditos a comunidades afrocolombianas bajo la modalidad de crédito reembolsable por prestación de servicios “mediante trabajo comunitario, social o académico, de acuerdo con un proyecto de trabajo presentado al solicitar el crédito, el cual es avalado por una organización de base”.

Fuente: León, M., & Holguín, J. (2004). La acción afirmativa en la Universidad de los Andes, el caso del programa “oportunidades para talentos nacionales”. *Revista de estudios sociales* (19), 60-61.



A trabajar:

- 1 Complete el siguiente esquema, agregando la información solicitada:

Las políticas públicas son:



Las políticas públicas sirven para:

- ---
- ---
- ---



Pueden ser:



Universales

Dirigidas a:

Se proponen:

Focalizadas

Dirigidas a:

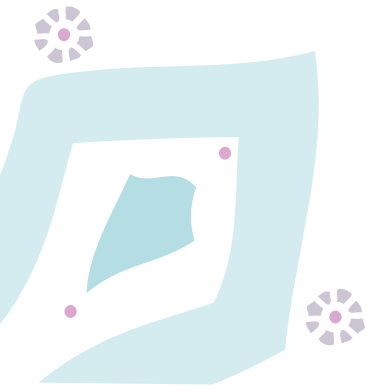
Se proponen:



Un momento para pensar...

¿Qué relación existe entre el desarrollo humano y las políticas públicas?

¿Conoce alguna política pública orientada a fortalecer la inclusión social de la población afrodescendiente? ¿Cómo puede beneficiarse su comunidad de esta política?







2.2 Las políticas públicas como proceso



Para empezar:

¿Cómo se diseña una política pública?

¿Quiénes participan del proceso de las políticas públicas?



Ideas fundamentales

Las políticas públicas implican un proceso que comprende cuatro etapas principales: 1) Identificación de la situación, 2) diseño, 3) ejecución, y 4) seguimiento y evaluación. A continuación se presentan las características principales de cada una de las etapas del proceso.

Identificación de la situación: durante esta primera etapa, el gobierno o los miembros de la comunidad identifican una situación o una condición problemática que es necesario atender mediante acciones de política pública. La vinculación de la comunidad durante esta etapa permite identificar con mayor precisión las falencias y las políticas necesarias.

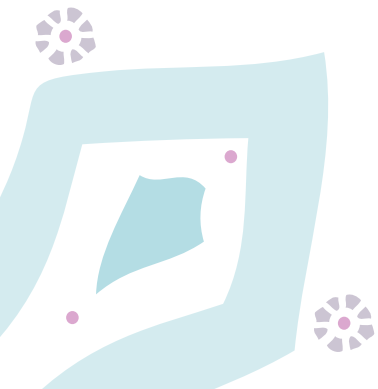
Diseño: ésta es la etapa en la que, una vez que se ha logrado incluir la solicitud de política en la agenda gubernamental (local, regional o nacional), los tomadores de decisiones y asesores técnicos del proceso presentan varias alternativas de acción que son discutidas con la ciudadanía para concertar la mejor forma de atender la situación.

Cuando las iniciativas de política pública se originan en la comunidad es importante identificar aquellos actores con quienes se deben construir alianzas para lograr que las demandas de acción sean efectivamente atendidas. Además, se debe buscar que quienes definen la agenda de las políticas públicas tengan conocimiento de la situación, muestren interés en atenderla y efectivamente la incluyan en la agenda.

En esta etapa también se establece una serie de criterios que permitirán evaluar la ejecución de la política a través de indicadores que hagan evidentes los avances y los resultados. Asimismo, se selecciona una alternativa y se establece una estrategia de acción.

Ejecución: a lo largo de esta etapa, se pone en marcha el plan de acción, el cronograma y los compromisos acordados en la etapa de diseño; se implementan las decisiones tomadas y las alternativas diseñadas. En este momento, los proyectos se traducen en hechos prácticos.

Seguimiento y evaluación: durante todo el proceso y considerando los criterios establecidos durante la etapa de diseño, se realiza un monitoreo permanente de los avances y los desafíos que se vayan poniendo en evidencia durante la ejecución. Se hace hincapié en la evaluación de los resultados de la política tomando en cuenta las condiciones iniciales, esto es, la situación problemática que se intenta solucionar. La participación de las comunidades en esta fase es un factor de éxito para identificar el cumplimiento de los planes y metas acordadas.





A trabajar

- 1 Lea detenidamente el texto “Política de cuotas universitarias basadas en criterios raciales en Brasil”. Luego, identifique los elementos del proceso de las políticas públicas que se relacionan en el cuadro:

Política de cuotas universitarias basadas en criterios raciales en Brasil

Un polémico sistema de cuotas en vías de aprobarse en el Congreso legislativo reserva por lo menos la mitad del cupo de todas las universidades federales, es decir las mantenidas por el Ministerio de Educación, a los alumnos procedentes de la enseñanza secundaria pública, que son una inmensa mayoría de la población estudiantil, pero se convierten en minoría en las universidades estatales.

Las instituciones federales, que ofrecen la mejor enseñanza superior del país, además de gratuita, acogen a 122.000 nuevos alumnos cada año, la mayoría provenientes de escuelas privadas, que son mejores que las públicas impartiendo educación primaria y secundaria.

El proyecto de ley aprobado en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados determina que, de la mitad de ese cupo destinado a personas con bajos ingresos, se asegurará a los afrodescendientes e indígenas una cuota proporcional a su población en el estado donde se ubique la universidad, según los datos del censo oficial.

Una negociación promovida por el Ministerio de Educación entre los directivos universitarios y los movimientos estudiantiles y étnicos terminó en un acuerdo salomónico. Las cuotas deberán estar plenamente vigentes a partir de 2012.

La implantación será gradual, empezando con el 12,5 por ciento para alumnos de la red pública en 2007 y ampliándose anualmente para alcanzar el 50 por ciento dentro de seis años.

Brasil, con más de 184 millones de habitantes, está en el lugar 65 del Índice de Desarrollo Humano medido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en 175 países.

Pero ese es un promedio que oculta las diferencias entre la población afrodescendiente, que ocuparía la posición 107 y la blanca, en el puesto 46, según Marcelo Paixão, coordinador del Observatorio Afrobrasileño y profesor de economía en la Universidad Federal de Río de Janeiro.

Adoptar criterios raciales es inconstitucional, argumentan los opositores, recordando que la selección para la universidad debe basarse en el mérito. La solución sería mejorar la calidad de la enseñanza pública para poner a aquellos con ingresos bajos en condiciones de igualdad para competir con los alumnos de escuelas privadas, opinan muchos.

No hay inconstitucionalidad, porque no se excluye a nadie y todos se someten a la selección, y se trata de combatir la

Continúa en la siguiente página

Continuación

desigualdad y la pobreza, contrarrestan juristas como Fabio Comparato, de la Universidad de Sao Paulo.

Las cuotas son absolutamente necesarias en un país donde los afrodescendientes casi no existen en las universidades públicas, afirmó a IPS Geraldo Rocha, coordinador de proyectos en el no gubernamental Centro de Articulación de Poblaciones Marginadas. En el noroccidental estado de Bahía, donde los afrodescendientes son mayoría, solo alcanzan tres por ciento de los estudiantes universitarios, ejemplificó.

Pero no bastan las cuotas. Experiencias como la de la Universidad Estadual de Río de Janeiro, que adoptó el sistema hace algunos años, no obtuvieron buenos resultados porque muchos afrodescendientes tuvieron que abandonar los estudios por falta de condiciones económicas para permanecer, observó Rocha.

Son indispensables las becas u otras formas de ayuda que permitan a los estudiantes pagar el transporte desde su casa a la universidad, la comida durante las clases, libros y otros materiales escolares. "Sin eso el acceso a la universidad sigue siendo una ilusión", explicó.

En la defensa de la ley de cuotas se destaca la Unión Nacional de Estudiantes, que representa a los universitarios, y la organización católica Educación y Ciudadanía de Afrodescendientes y Necesitados, que realizó cursos de preparación a la universidad en comunidades afrodescendientes y de bajos recursos, principalmente en la periferia de la meridional Sao Paulo.

Tales cursos, que mejoran el acceso a universidades públicas hasta ahora casi monopolizadas por las clases económicas más altas, y la ampliación de las becas gubernamentales para alumnos con bajos ingresos en instituciones privadas son algunas iniciativas que están ampliando la cantidad de universitarios de bajos ingresos.

Un reportaje del cuaderno juvenil Megazine, que publica el diario O Globo de Río de Janeiro, informó a fines de febrero que ya hay 23 universidades públicas, federales y estatales, que ofrecen algún tipo de cuotas para afrodescendientes, personas con deficiencias, mujeres e indígenas.

Es un movimiento creciente que culminaría con las cuotas de 50 por ciento en las universidades federales, la crema de la educación y la investigación académicas en este país.

Brasil registró en los últimos años un fuerte aumento de estudiantes universitarios, que en 2003 ya sumaban 3,88 millones, pero el 70,7 por ciento de ellos estaban en instituciones privadas. La paradoja es que las personas con bajos ingresos tienen más acceso a esas casas de estudio que a las estatales gratuitas.

Otra idea, que los alumnos de las universidades públicas también paguen su matrícula pues en su mayoría son de clases económicas alta y media, enfrenta un rechazo insuperable. La tendencia es entonces promover el acceso a personas de menores recursos a esas instituciones.

Adaptado a partir de: Osava, M. (2006). *Cumbres iberoamericanas de jefes de Estado y de Gobierno*. Recuperado el 13 de febrero de 2011, de Brasil: Universidad para pobres, negros e indígenas: <http://www.cumbresiberoamericanas.com/>

[cumbresiberoamericanas.com/](http://www.cumbresiberoamericanas.com/)

Problemática:

Objetivos:

Actores:

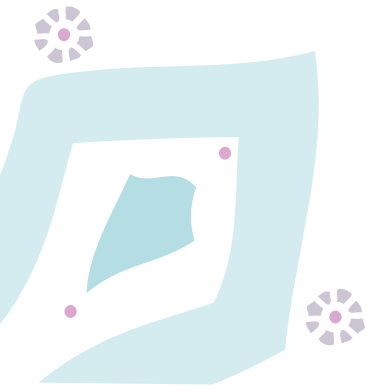
Acciones:



Un momento para pensar...

¿Cuáles procesos de política pública se están implementando actualmente en su comunidad?

¿Cuál ha sido su participación en estos procesos? ¿Cómo puede beneficiarse su comunidad de esta política?







2.3 Participación ciudadana y políticas públicas



Para empezar:

¿Por qué es importante la participación de las comunidades en todo el proceso de las políticas públicas?



Ideas fundamentales

Promover la inclusión social es un compromiso de los Estados y de distintas organizaciones internacionales. Gracias al fortalecimiento de espacios de discusión y encuentros, tanto regionales como nacionales, y a la movilización de las organizaciones de afrodescendientes, aumenta la injerencia de la población afrodescendiente en las políticas públicas y, con ello, aumenta la eficacia y la eficiencia de esas políticas.

Aunque son los tomadores de decisiones quienes lideran cada una de las etapas del proceso de las políticas públicas, es necesario vincular a las comunidades en todo el proceso. La participación ciudadana posibilita el ejercicio de control sobre los tomadores de decisiones y brinda mejores soluciones a los problemas públicos.

Los procesos participativos se pueden dar desde el diseño de la política pública hasta su evaluación. No obstante, existe una tendencia a concentrar la participación en dos momentos. Primero, en aquellos previos al diseño de la estrategia, cuando se realiza la recolección de

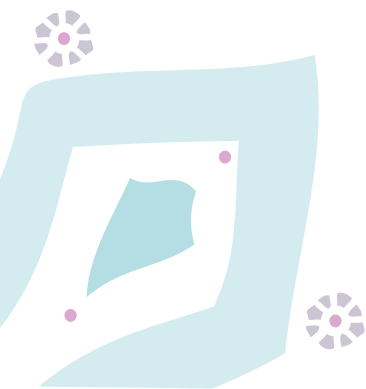
información pertinente para la identificación de los problemas de las comunidades. Segundo, durante la ejecución, al vincular a miembros de la comunidad con actividades concretas.

Para que la comunidad pueda participar de forma activa e incidir en las políticas públicas que afectan sus condiciones de vida, es necesario que sus capacidades hayan sido potenciadas previamente. Este proceso de “empoderamiento” pasa, entre otros elementos, por:

- El reconocimiento de las personas como miembros de un grupo, una comunidad o un colectivo.
- El conocimiento de sus derechos individuales y colectivos y de los mecanismos e instrumentos para hacer efectiva la garantía de los mismos.
- La capacidad de análisis de la información que se considere pertinente para participar en el proceso de las políticas públicas.

La participación ciudadana bien planificada tiene como objetivo incidir en el proceso de las políticas públicas. La **incidencia** es el desarrollo de estrategias que buscan influir en las personas con poder de decisión para que ellas, a su vez, afecten las políticas públicas con su accionar. Para esto se deben precisar los aspectos sobre los cuales se quiere incidir. Posteriormente es necesario establecer una estrategia de incidencia.

Planificar la incidencia de la comunidad en el proceso de las políticas públicas permite involucrar a varios actores interesados en lograr los mismos objetivos u otros similares. Gracias a la existencia de una estrategia de incidencia y utilizando un método adecuado, se pueden identificar, revisar y reformular los objetivos propuestos, acceder a recursos para alcanzarlos, establecer alianzas estratégicas e, inclusive, sistematizar la experiencia para compartirla con otros (Choy, 2003).





A trabajar

- 1 Partiendo de las principales necesidades o problemas que enfrenta su comunidad (las mismas que usted identificó en el ejercicio 2 de la sección 1.3), diseñe una estrategia de incidencia en el proceso de las políticas públicas en la cual relacione los objetivos, las acciones y los actores:

Problemática:	Objetivos:	Actores:	Acciones:
Problemática 1:			
Problemática 2:			
Problemática 3:			
Problemática 4:			

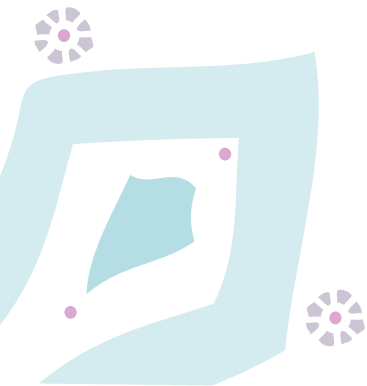


Un momento para pensar...

¿Cómo evalúa la participación de su comunidad en los procesos de política pública?

¿Qué acciones se pueden emprender para potenciar la incidencia de su comunidad en asuntos de política pública?

¿Qué otras personas de la comunidad comparten sus intereses y metas? ¿Cómo puede asociarse con ellas para fortalecer su capacidad de incidencia?

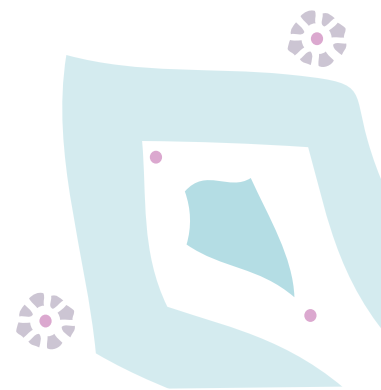






Ahora sí, es el momento de trabajar, de participar, de incidir...

Ha terminado su recorrido por los temas del desarrollo humano y las políticas públicas. A partir de ahora, usted cuenta con algunas herramientas que le permitirán comprender y participar en el proceso de las políticas públicas que afectan a su comunidad.



Referencias bibliográficas:

- Antón Sánchez, J. (2010). Implementación de los pactos y los convenios internacionales relacionados con los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales de la población afrodescendiente de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. En P. d. PNUD, & S. B. García Savino (Ed.), *Derechos de la población afrodescendiente de América Latina: Desafíos para su Implementación* (págs. 92-170). Panamá: PNUD.
- Benavides, M., Torero, M., & Valdivia, N. (2006). *Más allá de los promedios: afrodescendientes en América Latina. Pobreza, discriminación social e identidad: el caso de la población afrodescendiente en el Perú*. (J. Stubbs, & H. N. Reyes, Edits.) Washington, DC, USA: The World Bank & GRADE.
- CEPAL. (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile: ONU (Organización de las Naciones Unidas).
- Choy, M. (2003). *Cómo incidir en políticas públicas*. Asunción: Fundación CIRD.
- CEPAL. (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas.
- CEPAL. (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ONU.
- CEPAL. (2010). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas.
- Del Popolo, F. (2008). *Los pueblos indígenas y afrodescendientes en las fuentes de datos: experiencias en América Latina*. (C. E. Caribe, Ed.) Santiago de Chile: ONU.
- Deneulin, S., & Shahani, L. (2010). *An introduction to human development and capability approach*. Londres: Earthscan.
- Gómez Buendía, H. (2008). Qué es y qué no es el desarrollo humano. *Curso en debates actuales del desarrollo humano*. (PNUD, Ed.) Bogotá, DC, Colombia: PNUD.

Haq, M. u. (2004). El paradigma del desarrollo humano. En P. Fukuda, & K. Shiva (Edits.), *Readings in human development* (2 ed., págs. 17-19). New Delhi: Oxford University Press.

León, M., & Holguín, J. (2004). La acción afirmativa en la Universidad de los Andes, el caso del programa “oportunidades para talentos nacionales”. *Revista de estudios sociales* (19), 60-61.

López-Calva, L. F., & Lusting, N. C. (2010). *Declining inequality in Latin America: a decade of progress?* Washington, DC: Brookings Institution Press; United Nations Development Programme.

Micher, S., & Ivanov, A. (2008). Inclusión social y desarrollo humano. *Redes IDH* (16), 3.

ONU. (2000). *El concepto y la práctica de la acción afirmativa*. Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos. New York: ONU.

Osava, M. (2006). *Cumbres iberoamericanas de jefes de Estado y de Gobierno*. Recuperado el 13 de febrero de 2011, de Brasil: Universidad para pobres, negros e indígenas: <http://www.cumbresiberoamericanas.com/>

Paixão, M. (2010). Implementación de los pactos y los convenios internacionales relacionados con los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales de la población afrodescendiente de Brasil: un abordaje basado en los indicadores sociales recientes. En P. d. PNUD, & S. B. García Savino (Ed.), *Derechos de la población afrodescendiente de América Latina: Desafíos para su Implementación*. Panamá: PNUD.

PNUD. (2007). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estado de situación 2007. Pueblo afroecuatoriano*. Quito: La Unión.

Proença Bonilha, T. (2009). Brasil: La integración Vs. la exclusión del alumno negro en la Universidad. *Revista iberoamericana de educación*. (48/4).

Rangel, M. (2009). Una panorámica de las articulaciones y organizaciones de los afrodescendientes en América Latina y el Caribe. En P. d. PNUD, *Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos*. Santiago, Chile: ONU.

Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad* (1 ed.). Bogotá, DC, Colombia: Editorial Planeta.



El PNUD es la red mundial de las Naciones Unidas para el desarrollo que promueve el cambio y conecta a los países con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor. Estamos presentes en 166 países, trabajando con ellos para ayudarlos a encontrar sus propias soluciones a los retos mundiales y nacionales del desarrollo. Mientras que fortalecen su capacidad local, los países aprovechan los conocimientos del personal del PNUD y de nuestro amplio círculo de asociados.



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Centro Regional para América Latina y el Caribe
Casa de las Naciones Unidas
Ciudad del Saber, Edificio 128
Apartado 0816-1914
Panamá, República de Panamá
Central telefónica: (507) 302-4500
Fax: (507) 302-4551
politicasinclusion@undp.org

www.afrodescendientes-undp.org

