



NACIONES UNIDAS

CEPAL

## Políticas prioritarias para reducir la desigualdad de las personas afrodescendientes



## Políticas prioritarias para reducir la desigualdad de las personas afrodescendientes



Algunas políticas para reducir las desigualdades que enfrentan las personas afrodescendientes incluyen:

- Acciones afirmativas para subsanar la situación de desventaja y revertir la discriminación estructural de las personas afrodescendientes en materia de trabajo, educación, salud, vivienda y, en general, acceso al bienestar.
- Políticas públicas de salud sensible a la población afrodescendiente con especial consideración de los saberes y prácticas afrodescendientes, y resguardando especialmente el derecho de las mujeres y niñas.
- Políticas de educación como universidades comunitarias y aquellas que reformen currículos escolares para fomentar la tolerancia, la no discriminación racial e introduzcan la interculturalidad, el bilingüismo y la cultura afrodescendiente.

Son variadas las políticas aplicadas en los más diversos ámbitos para reducir las desigualdades existentes entre las personas afrodescendientes y no afrodescendientes. Entre otros, pueden mencionarse instrumentos legales que prohíben la discriminación racial, planes de promoción de la igualdad racial y de desarrollo y políticas de fortalecimiento de comunidades tradicionales afrodescendientes así como políticas aplicadas en sectores como salud, educación y mercado laboral.

En el ámbito de la salud existen políticas de incorporación de saberes y prácticas afrodescendientes en las políticas públicas<sup>23</sup> así como políticas para la reducción de las desigualdades en el sistema público de salud. En el sector educación y cultura se han reformado currículos escolares para fomentar la tolerancia y la no discriminación racial e introducir la interculturalidad, el bilingüismo y la cultura afrodescendiente, incluso con la creación de cátedras<sup>24</sup>. Están también los planes, plataformas y observatorios educativos que buscan eliminar las prácticas racistas y discriminatorias, además de las políticas volcadas a la valorización del legado afrodescendiente a través, por ejemplo, de la creación de días nacionales de conmemoración de su cultura<sup>25</sup> (CEPAL, 2017a, 2017b).

Debido a sus alcances, propósitos y resultados, a continuación se destacan las políticas de acciones afirmativas a nivel regional, la creación de universidades comunitarias en Nicaragua y la Política Nacional de Salud Integral de la Población Negra (PNSIPN) del Brasil. Los dos primeros tipos de políticas ejemplifican los esfuerzos, tanto desde la sociedad civil como desde los gobiernos, para que los y las jóvenes afrodescendientes puedan acceder y culminar estudios superiores y el último muestra la importancia de la atención especial a la población afrodescendiente aun en un marco de una política de salud universal como un derecho.

### 1. Acciones afirmativas: educación

Varios países latinoamericanos han impulsado, en los últimos años, iniciativas o políticas de acción afirmativa garantizando un trato diferenciado a las personas afrodescendientes con el

<sup>23</sup> Por ejemplo, se destacan la Política Nacional de Salud de Costa Rica (2015), la Ley General de Salud de Nicaragua (2002), el Código de Salud de Guatemala (1997), la Política de Salud Intercultural del Perú (2016), entre otras (véase CEPAL, 2017a, 2017b).

<sup>24</sup> Por ejemplo, la Ley de Idiomas Nacionales de Idiomas Nacionales de Guatemala (2003), la Política de Educación Bilingüe Intercultural de Honduras (1994), la Ley General de Educación de Nicaragua (2006) y la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe del Perú (2016), entre otras (véase CEPAL, 2017a, 2017b).

<sup>25</sup> Por ejemplo, el Observatorio de la Discriminación en Radio y Televisión de la Argentina; el Observatorio contra la Discriminación y el Racismo de Colombia y la Plataforma 'Alerta contra el Racismo del Perú, entre otras (véase CEPAL, 2017a, 2017b).

objetivo de reparar desigualdades históricas y estructurales y avanzar hacia la igualdad plena. Este tipo de política ha sido utilizado con mayor frecuencia en la educación secundaria y superior, espacio que refleja con mayor nitidez las desigualdades acumuladas a lo largo de todo el ciclo escolar, tornando las brechas mayores en desmedro de la juventud afrodescendiente. Además, el acceso y culminación de la educación superior constituye un aspecto que las organizaciones y el movimiento afrodescendientes consideran clave para avanzar en la inclusión social y la igualdad (CEPAL, 2017a, 2017b).

Entre los países latinoamericanos que aplican acciones afirmativas para personas afrodescendientes se encuentran el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Honduras, el Perú, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela (Rangel, 2020)<sup>26</sup>. En el Brasil las acciones afirmativas para personas afrodescendientes empiezan a inicios de los años 2000 con la implementación de varios tipos de iniciativas (reserva de cupos en organismos públicos para personas afrodescendientes, establecimiento de que sus empresas proveedoras reserven un determinado porcentaje de sus vacantes para las personas afrodescendientes y entrega de becas con el objetivo de promover inclusión en la carrera diplomática<sup>27</sup>). Los dos principales instrumentos legales para promover estas acciones afirmativas en el Brasil son el Programa Universidad para Todos (ProUni, creado por la Ley N° 11.096 de 2005) y la Ley N° 12.711 de 2012<sup>28</sup>.

Entre los principales resultados de la aplicación de las políticas de acción afirmativa en la región están el aumento de la asistencia y del acceso de jóvenes afrodescendientes a la educación postsecundaria, especialmente universitaria. En por lo menos cuatro países (Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Colombia y el Perú) la asistencia de jóvenes indígenas y afrodescendientes ha aumentado consistentemente en los últimos años. En el Brasil, la proporción de jóvenes afrodescendientes con edades entre 18 y 24 años en la educación postsecundaria se duplicó entre 2004 y 2014. Sin embargo, su participación en 2014 aún era inferior al nivel de asistencia de las personas no afrodescendientes en 2004. En este país, algunas universidades han llegado a triplicar el porcentaje de personas afrodescendientes; en otras, hubo un aumento importante en cursos considerados de alto prestigio (por ejemplo, medicina y derecho), no siendo significativa la diferencia entre los promedios de notas de ingreso a la universidad pues la competencia ocurre entre aquellos estudiantes de más elevado desempeño (Rangel, 2020).

Importa dejar registrado que, en el caso brasileño, la red de escuelas de enseñanza media es predominantemente pública y responde por 87,2% del total. Así, garantizar a los estudiantes de estas escuelas la mitad de los cupos de las universidades públicas, considerando la diversidad étnica de cada estado, a través de un proceso selectivo específico, trajo excelentes resultados, pues los mejores estudiantes de las escuelas públicas lograron una mayor igualdad de oportunidades, aunque no estudiaron en las mejores escuelas (Mercadante, 2019).

Por lo tanto, la implementación de acciones afirmativas en el sector educativo para personas de menos ingresos, indígenas y afrodescendientes, además de facilitar el acceso a niveles superiores de educación al entregarles mayor visibilidad, contribuye al combate de los prejuicios de clase y del racismo. Hay así un aumento de la influencia de los modelos positivos para determinados grupos sociales, una mayor ocupación en espacios de poder, mayor influencia en la sociedad y contribución al aumento de los grados de inclusión social (Rangel, 2020).

En diversos países de América Latina se han expandido las políticas de lucha contra el racismo y de promoción de la igualdad racial. Un ejemplo son las políticas de acción afirmativa que garantizan un trato diferenciado a las personas afrodescendientes.

<sup>26</sup> Aquí se va a mostrar en más detalle el caso del Brasil en el sector educación por su mayor alcance, antigüedad y también por la existencia de estudios más sistemáticos sobre los resultados de la aplicación de dichas políticas.

<sup>27</sup> Véase CEPAL (2017a y 2017b) para ejemplos del Brasil, el Uruguay y Colombia.

<sup>28</sup> ProUni determina la distribución de becas integrales y parciales en cursos de pregrado en instituciones privadas de educación superior para estudiantes de familias con un ingreso per cápita inferior a 1,5 salario mínimo. Para quienes viven en familias con un ingreso per cápita inferior a 3 salarios mínimos las becas cubren del 25% al 50% del costo total de la universidad privada. Véase [en línea] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm). A su vez la Ley N° 12.711 de 2012 garantiza la reserva del 50% de las matrículas en las universidades federales e instituciones federales de enseñanza técnica de nivel medio para estudiantes de escuelas públicas que se autoidentifiquen como indígenas o afrodescendientes. Para mayor información véase [en línea] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm).

Entre los principales resultados de la aplicación de las políticas de acción afirmativa en la región están el aumento de la asistencia y del acceso de jóvenes afrodescendientes a la educación postsecundaria, especialmente universitaria.

### Otro ejemplo son las universidades comunitarias: el caso de Nicaragua

El país posee dos universidades comunitarias<sup>29</sup> —Bluefields Indian and Caribbean University (BICU) y la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN)—, que han hecho importantes aportes a la educación y al desarrollo de las comunidades indígenas y afrodescendientes (Sánchez, 2005). Por sus orígenes ambas universidades son referente obligado para cualquier análisis de la educación superior intercultural desde los derechos de los pueblos en Centroamérica y en América Latina.

La BICU y URACCAN son universidades abiertas a la población en general. Sin embargo, se localizan en áreas con presencia importante de población afrodescendiente y realizan no solo un valioso aporte a la incorporación de estas poblaciones a la educación superior sino también al fortalecimiento educativo con pertinencia cultural y al desarrollo de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua. Ambas universidades surgen en un contexto de transformaciones políticas que tienen entre sus principales hitos las reformas constitucionales de 1987, que reconocen la naturaleza multicultural y plurilingüe de la sociedad nicaragüense, y la Ley N°28 o Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua (1987) (Saballos, 2010).

La movilización social de los pueblos indígenas, afrodescendientes y mestizos costeños también se tradujo en propuestas para la creación de instituciones de educación superior que sean una alternativa al traslado de los jóvenes a las universidades de la zona pacífico. Es así como la BICU y URACCAN recibieron la aprobación del Consejo Nacional de Universidades en 1992 y la personería jurídica de la Asamblea Nacional en 1993 (Williams, 2019). Posteriormente, la Ley General de Educación viene a consagrar formalmente el vínculo de las universidades con el territorio y el proceso de autonomía regional, señalando que las universidades de la Costa Caribe son instituciones de “interés público regional” que podrán acompañar a los Consejos y Gobiernos Regionales Autónomos en el diseño y aplicación de las políticas públicas de educación, de fortalecimiento institucional y de desarrollo de la autonomía comunitaria y regional (Ley N°582, 2006<sup>30</sup>).

La BICU, de acuerdo con información disponible en el portal de la universidad, en el año 2020 dispone de 8 sedes, distribuidas en la Costa Caribe Sur y Norte e imparte 22 carreras y tiene 1.327 graduados. Para facilitar el acceso, la BICU dispone de un Programa de Becas. Durante el período 2007-2016 se otorgaron 5.765 becas, de las cuales alrededor de la mitad se entregaron a estudiantes mestizos, un tercio a afrodescendientes (alrededor del 31% a Creoles y 1,75% a Garífunas), y el restante a estudiantes indígenas<sup>31</sup>. Así, se ha reducido la brecha de acceso a la educación superior en la Costa Caribe de Nicaragua, habiendo opciones locales de profesionalización en un ambiente familiar de respeto a la cultura y la cosmovisión, lo que fortalece la identidad (Cassells, 2017).

Por su parte, en 2020 la URACCAN posee cuatro sedes y cuatro extensiones universitarias, ubicadas en las dos Regiones Autónomas, que le permiten acercar una oferta educativa a los distintos pueblos indígenas y afrodescendientes que habitan en la Costa Caribe. La oferta académica en el 2008-2015 contempló un total de 19 Programas de Postgrados, 23 carreras en el nivel de Licenciatura y/o Ingeniería, once en el nivel de Técnico Superior, dos Escuelas de Liderazgo y 70 Diplomados Comunitarios. (URACCAN, s/f). Asimismo, cuenta con carreras

<sup>29</sup> No hay una idea común sobre el carácter comunitario de las universidades de la Costa Caribe. Por ejemplo, para Saballos (2010), el carácter comunitario de la URACCAN “está determinado por el papel central del acompañamiento a los procesos de autogestión comunitaria para la profundización de la Autonomía”. En cambio, Cassells (2017), profesor de la BICU, expresa que el surgimiento de la BICU coincide con los rasgos de una universidad con perfil comunitario e identifica que las universidades comunitarias del Brasil han surgido de la asociación de liderazgos regionales y en municipios alejados donde no llegan otras universidades públicas ni privadas.

<sup>30</sup> Véase [en línea] [http://ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_lang=es&p\\_isn=76695](http://ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=es&p_isn=76695).

<sup>31</sup> La BICU entrega becas internas cuyos beneficios son: alimentación, hospedaje y exoneración de aranceles. También entrega becas externas con los siguientes beneficios: alimentación y exoneración de aranceles. Disponible [en línea] <http://www.bicu.edu.ni/>. La URACCAN entrega becas de arancel, internas, de transporte y complementarias. Véase [en línea] <https://www.uraccan.edu.ni/>. Según Saballos (2010) las becas internas incluyen alojamiento, alimentación, materiales didácticos y enseres personales.

como medicina intercultural, Enfermería Intercultural, Psicología en Contextos Multiculturales, Educación Intercultural Bilingüe y Comunicación Intercultural (Zúñiga, 2017). Además, la URACCAN cuenta con los institutos de promoción e investigación en lingüística, revitalización cultural, autonomía, medicina tradicional, desarrollo comunitario, comunicación intercultural y el Centro de Estudios de la Mujer Multiétnica. Destacan también sus diplomados en lengua, arte y cultura Garífuna, gestión empresarial intercultural y gestión comunitaria de adaptación al cambio climático, entre otros (Saballos, 2010).

## 2. Política de Salud Integral: el caso de la Política Nacional de Salud Integral de la Población Negra (PNSIPN) del Brasil

La PNSIPN del Brasil es un ejemplo de la importancia de las políticas sociales “universales sensibles a las diferencias” (CEPAL, 2020). Ilustra cómo dentro del sistema público de salud se implementa una política sensible a la población afrodescendiente buscando atender a sus particularidades. Esto significa cumplir con la universalidad, no dejando a nadie atrás, pero, al mismo tiempo, implementando políticas que tengan la sensibilidad de alcanzar determinados grupos más vulnerables a los cuales no siempre llegan las políticas universales. Alcanzar esta meta contempla, incluso, la utilización de políticas de acción afirmativa tal como vimos anteriormente en el caso del Brasil.

La salud pública brasileña funciona a través del Sistema Único de Salud (SUS) y está regulada por la Ley N° 8.080/1990. Se trata de un sistema complejo que garantiza acceso integral, universal y gratuito para toda la población<sup>32</sup>. En este marco, y buscando avanzar en la promoción de la equidad en salud, el Ministerio de la Salud instituyó, en el 2009, la Política Nacional de Salud Integral de la Población Negra -PNSIPN (Portaría GM/MS N°992). Dicha inequidad es resultante de la combinación entre racismo estructural e institucional que inciden negativamente en los indicadores de salud de la población negra<sup>33</sup> como, por ejemplo, la menor esperanza de vida, mayor mortalidad materna e infantil, mayor prevalencia de enfermedades crónicas e infecciosas y altos índices de violencia, entre otros indicadores (Ministério da Saúde, 2017).

La PNSIPN es también resultado del reconocimiento, a nivel de políticas, de que la población afrodescendiente presenta una mayor incidencia de ciertos tipos de enfermedad genéticas o hereditarias y que, por lo tanto, demanda una atención especial. Entre estas enfermedades se puede mencionar la anemia falciforme<sup>34</sup>, la diabetes mellitus (tipo II)<sup>35</sup>, la hipertensión arterial<sup>36</sup> y la deficiencia de glucosa-6-fosfato deshidrogenasa<sup>37</sup>. La desigualdad racial también está presente en otras situaciones como, por ejemplo, la posibilidad de sobrevivir a ciertas enfermedades<sup>38</sup>.

<sup>32</sup> Véase [en línea] <https://www.saude.gov.br/sistema-unico-de-saude>.

<sup>33</sup> “Este concepto “salud de la población negra” fue creado por nosotros, población negra, para agrupar y destacar tres aspectos de nuestros procesos de salud y enfermedad. Son ellos: el *racismo*, que influencia directa e indirectamente las condiciones de vida y salud, o sea, actúa como determinante y condicionante de la salud, la *vulnerabilidad* diferenciada a determinadas enfermedades, el aprendizaje y vivencia de las *culturas y tradiciones afrobrasileñas* que traen visiones de mundo específicas y modos de actuar que influyen visiones y prácticas de salud” (Werneck, 2010, pág. 5).

<sup>34</sup> Enfermedad hereditaria causada por un gen recesivo, que puede ser encontrada en frecuencias que varían desde un 2% hasta un 6% en población brasileña en general pero afecta entre un 6% y un 10% de la población afrodescendiente (Ministério da Saúde, 2017).

<sup>35</sup> Afecta con mayor frecuencia a los hombres negros (9% más que los hombres blancos) y las mujeres negras (alrededor de un 50% más que las mujeres blancas) (Ministério da Saúde, 2017).

<sup>36</sup> Entre un 10% y un 20% de las personas adultas sufre esta enfermedad que es causa directa o indirecta de entre 12% a 14% de todas las muertes en el Brasil. En general, la hipertensión es más alta entre los hombres y tiende a presentar más complicaciones en personas afrodescendientes de ambos sexos (Ministério da Saúde, 2017).

<sup>37</sup> Presenta frecuencia relativamente más alta entre afroamericanos (13%) y poblaciones mediterráneas, como Italia y en Medio Oriente (5% a 40%). La falta de esa enzima lleva a la anemia hemolítica y es más frecuente en los niños que en las niñas (Ministério da Saúde, 2017).

<sup>38</sup> Un estudio entre mujeres que tuvieron cáncer de mama y fueron tratadas en una misma clínica del sistema público mostró que, diez años después de iniciado el tratamiento, las mujeres blancas tenían mayores chances de estar vivas que las mujeres afrodescendientes (Nogueira y otros, 2018).



No obstante, la implementación de la PNSIPIN ha sido lenta. Según un estudio de la Secretaría de Salud de São Paulo y de la Universidad de São Paulo (Batista y Barros, 2017), hasta el año 2016, solamente 57 municipios la habían puesto en práctica, aunque su implementación no implique, necesariamente, un aumento de gastos. La baja adhesión es provocada por la creencia de los gestores de que las disparidades raciales son explicadas más por las diferencias sociales y de ingresos que por la condición racial y que, para promover la equidad, la oferta no debería ser diferenciada. Otra dificultad es el hecho de que los estudios médicos privilegian el análisis de diferencias sociales en perjuicio de las raciales y que, no siempre, los servicios de salud recogen informaciones sobre raza o color de los usuarios. Falta comprensión de que, al ofrecer lo mismo para todos, o sea, políticas universales sin sensibilidad a las diferencias, se termina por profundizar las desigualdades (Batista y Barros, 2017).

Este texto forma parte de una Publicación de las Naciones Unidas que fue coordinada por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Raúl Holz, Consultor de la misma División, y Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la sede subregional de la CEPAL en México. El documento contribuye a las actividades del proyecto “Leaving no one behind in Latin America and the Caribbean: strengthening institutions and social policy coherence and integration at the country level to foster equality and achieve the Sustainable Development Goals”, financiado por el undécimo tramo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Mayor información sobre el proyecto, incluidos otros materiales relevantes, disponible en: [igualdad.cepal.org/](http://igualdad.cepal.org/)

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Fabián Repetto a una versión anterior de este documento y de Nicole Bidegain, Fabiana Del Popolo, Andrés Espejo, María Luisa Marinho, Malva-marina Pedrero, Leandro Reboiras, Claudia Robles, Lucia Scuro, José Ignacio Suárez, Varinia Tromben, Daniela Trucco y Heidi Ullmann sobre capítulos específicos, así como el apoyo de Daniela Huneeus en la preparación del documento. Agradecen, asimismo, a todos los participantes en los debates de los talleres de capacitación “Que Nadie se Quede Atrás en la Senda del Desarrollo de Panamá” (Panamá, 15 y 16 de noviembre de 2018) y “Políticas Sociales para que Nadie se Quede Atrás” (Santiago de Veraguas, 9 y 10 de abril de 2019, y Panamá, 11 y 12 de abril de 2019), organizados por la División de Desarrollo Social y la sede subregional de la CEPAL en México, en colaboración con el Gabinete Social del Gobierno de la República de Panamá. Se agradece a María Elisa Bernal, Simone Cecchini, Raúl Holz, Daniela Huneeus, Francisca Miranda, Beatriz Morales, Marcelo Munch, Amalia Palma y Daniela Trucco por su generoso aporte de material fotográfico para la presente publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas  
Copyright © Naciones Unidas, 2021  
Todos los derechos reservados

Esta publicación debe citarse como: S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), *Caja de herramientas. Promoviendo la igualdad: el aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/55)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, [publicaciones.cepal@un.org](mailto:publicaciones.cepal@un.org). Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.