

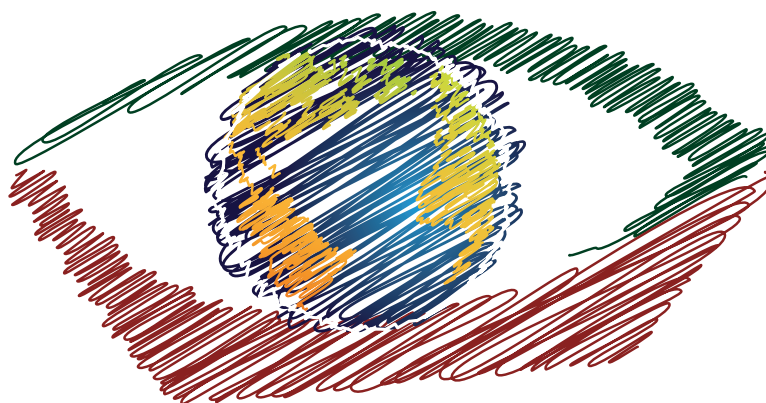
OBSERVARE 1st International Conference

16 - 17 - 18 November, 2011

I Congresso Internacional do OBSERVARE

16 - 17 - 18 Novembro, 2011

INTERNATIONAL TRENDS and Portugal's Position



AS TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS e a posição de Portugal

Actas

Universidade Autónoma de Lisboa | Fundação Calouste Gulbenkian

<http://observare.ual.pt/conference>

Afro-descendientes e Equidade Educativa na América

Maribel Rodríguez
Fundação Carolina, Madrid

Palavras chave: Educación, equidad, afrodescendientes, América Latina.

Este artículo presenta los resultados preliminares de una investigación de la Fundación Carolina relativa a la situación educativa de los afrodescendientes en los siete países de América Latina que registran la mayor concentración de este colectivo, es decir Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Panamá. Durante el primer semestre del 2012, se dispondrá de resultados más avanzados para esta investigación.

El principal problema al cual se enfrentan tanto la investigación sobre el tema de la situación de la población afrodescendiente, como el desarrollo y la implementación de políticas públicas de equidad dirigidas a esta colectivo tiene que ver con la debilidad en el registro de datos. Por esta razón organismos internacionales tales como la CEPAL, la OEI y la SEGIB están promoviendo el desarrollo de la estadística sobre población afrodescendiente. Sin ello no será posible una intervención pública eficiente para esta población que se ve hoy en día todavía afectada por una discriminación histórica en la mayoría de los países latinoamericanos. Por otra parte, a nivel de cada ministerio sectorial, se puede observar una inercia de los instrumentos de recogida de datos que no incluye información específica acerca de colectivos en situación de desventaja como los afrodescendientes. Estas carencias están presentes en diferentes grados tanto en las etapas de diagnósticos previos a la aplicación de una política pública, durante la identificación de los beneficiarios, así como en el momento de realizar la evaluación de desempeño de los programas ejecutados. Pero además, a la falta de datos, se suma la falta de asignación de recursos específicos para la implementación de las medidas necesarias. Las instituciones suelen tener que ejecutar los compromisos políticos relacionados con la promoción de los derechos de los afrodescendientes con los recursos existentes. Finalmente, es patente la falta de cooperación intersectorial, por ejemplo entre los ministerios de educación y los ministerios de trabajo, para eliminar progresivamente las barreras que impiden que los afrodescendientes disfruten de las mismas condiciones y oportunidades de movilidad social y de participación plena en la sociedad y la economía. Un aumento del nivel educativo no es suficiente para garantizar esta movilidad, sino que se requiere de las condiciones favorables para una inserción socio laboral adecuada.

Maribel Rodríguez – Responsable del Programa de Cohesión Social del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional de la Fundación Carolina. Es licenciada y máster en ciencias sociales por la Universidad de Lausana y el Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo de Ginebra, Suiza. Ha trabajado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Cuba y en la sede central de Nueva York, como especialista en género y medio ambiente. Fue consultora en Guatemala para diversos organismos como la Organización Internacional del Trabajo para la eliminación del trabajo infantil.

Afrodescendientes y Equidad Educativa en América Latina

Maribel Rodríguez

Resumen

Este artículo presenta los resultados preliminares de una investigación de la Fundación Carolina relativa a la situación educativa de los afrodescendientes en los siete países de América Latina que registran la mayor concentración de este colectivo, es decir Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Panamá. Durante el primer semestre del 2012, se dispondrá de resultados más avanzados para esta investigación.

El principal problema al cual se enfrentan tanto la investigación sobre el tema de la situación de la población afrodescendiente, como el desarrollo y la implementación de políticas públicas de equidad dirigidas a esta colectivo tiene que ver con la debilidad en el registro de datos. Por esta razón organismos internacionales tales como la CEPAL, la OEI y la SEGIB están promoviendo el desarrollo de la estadística sobre población afrodescendiente. Sin ello no será posible una intervención pública eficiente para esta población que se ve hoy en día todavía afectada por una discriminación histórica en la mayoría de los países latinoamericanos.

Por otra parte, a nivel de cada ministerio sectorial, se puede observar una inercia de los instrumentos de recogida de datos que no incluye información específica acerca de colectivos en situación de desventaja como los afrodescendientes. Estas carencias están presentes en diferentes grados tanto en las etapas de diagnósticos previos a la aplicación de una política pública, durante la identificación de los beneficiarios, así como en el momento de realizar la evaluación de desempeño de los programas ejecutados. Pero además, a la falta de datos, se suma la falta de asignación de recursos específicos para la implementación de las medidas necesarias. Las instituciones suelen tener que ejecutar los compromisos políticos relacionados con la promoción de los derechos de los afrodescendientes con los recursos existentes.

Finalmente, es patente la falta de cooperación intersectorial, por ejemplo entre los ministerios de educación y los ministerios de trabajo, para eliminar progresivamente las barreras que impiden que los afrodescendientes disfruten de las mismas condiciones y oportunidades de movilidad social y de participación plena en la sociedad y la economía. Un aumento del nivel educativo no es suficiente para garantizar esta movilidad, sino que se requiere de las condiciones favorables para una inserción socio laboral adecuada.

Palabras clave: Educación, equidad, afrodescendientes, América Latina.

En la mayoría de los países de América Latina, el grado de cumplimiento de la meta de educación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se encuentra por encima del 90%. Durante la última década se han producido avances significativos, en particular en lo que se refiere a la universalización de la educación primaria y la erradicación del analfabetismo. No obstante, la educación secundaria sigue siendo un reto para muchos países, y dentro de los mismos para numerosos colectivos.

Por lo tanto, era necesario contar con una agenda educativa más adaptada a la realidad de América Latina y más ambiciosa, razón por la cual se han desarrollado las “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios” bajo el impulso de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

En septiembre y diciembre de 2010, los países representados en la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación y en la XX Cumbre Iberoamericana, asumieron y reafirmaron su compromiso con estas Metas Educativas 2021. Las 11 metas constituyen un conjunto de objetivos, acordados a nivel regional, para ser alcanzadas en el horizonte 2021, con la posibilidad a su vez de adaptarlas a las posibilidades de reales de cada país, lo cual permite respetar la diversidad de América Latina y los ritmos de desarrollo de cada país. Un instrumento no sólo más ambicioso que los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sino también más flexible frente a las condiciones reales en terreno.

En el marco de esta agenda educativa, la situación de las poblaciones indígenas y afrodescendientes destaca por los rezagos que éstos presentan, tanto en materia de acceso a la educación, de resultados académicos, así como en el retorno desigual de la formación que se traduce en menos movilidad social, una inserción desigual en el mercado laboral y finalmente en menos bienestar. Los procesos históricos de exclusión social a los cuales se enfrentaron estos grupos en la mayoría de los países de la región, siguen actuando como potentes factores de exclusión y de discriminación para indígenas y afrodescendientes. Y mientras la situación de los indígenas está más documentada, un tupido velo esconde todavía las condiciones que determinan las posibilidades de desarrollo de la población afrodescendiente.

Consciente de ello, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en el marco del programa “*Metas educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios*”¹, contempla entre sus diferentes objetivos y metas, lograr mayores índices de equidad educativa para los afrodescendientes: “Las dificultades que enfrentan los jóvenes provenientes de pueblos originarios y afrodescendientes no solo se vinculan a la discriminación social, en tanto fenómeno de rechazo y negación del otro diferente, sino también a un menor bienestar y oportunidades educativas. Es por este motivo que el proyecto Metas Educativas 2021 ha

propuesto una meta explícita de acción positiva de incorporación de estos jóvenes en la educación postsecundaria técnico-profesional y universitaria.” OEI (2011) *Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*.

Además, esta organización ha puesto en marcha un programa específico dedicado a este colectivo, que incluye las siguientes medidas: dar visibilidad a su historia, a su vida y a su cultura; impulsar, con las administraciones públicas y las instituciones sociales, iniciativas

¹ Las 11 Metas Educativas 2021:

1. Reforzar participación de la sociedad en educación
2. Incrementar oportunidades y atención educativa a la diversidad
3. Aumentar oferta educación inicial
4. Universalizar primaria, secundaria básica y mejorar su calidad
5. Ofrecer currículo significativo en competencias básicas
6. Incrementar participación de jóvenes en secundaria superior, técnico profesional y superior
7. Favorecer la conexión entre educación y empleo
8. Ofrecer oportunidades de educación a lo largo de la vida
9. Fortalecer la profesión docente
10. Ampliar el Espacio Iberoamericano del Conocimiento
11. Invertir más y mejor

educativas para conseguir una oferta de calidad para sus niños y sus jóvenes; y colaborar para ampliar su educación permanente y su cualificación profesional.

De manera general, es de esperar que el Proyecto Metas 2021 actúe como un importante catalizador para la producción de datos educativos sobre afrodescendientes y para impulsar el desarrollo de políticas de equidad, puesto éste incluye una serie de medidas para que los diferentes países reporten avances.

El caso de la población afrodescendiente presenta un interés particular puesto que ha sido menos estudiado si lo comparamos con el indígena. Pero además, la situación de los afrodescendientes se vuelve más compleja al enfrentarse al problema de su invisibilidad estadística. Instituciones como la CEPAL y el PNUD, así como organizaciones de la sociedad civil han trabajado en los últimos años para que la estadística incluya el parámetro racial y así disponer de datos precisos que permitan conocer detalladamente la situación de los afrodescendientes en los países de la región, así como evaluar las medidas políticas impulsadas en varios contextos nacionales para compensar las desigualdades a las cuales se enfrenta este segmento de la población. La mayoría de los países que se han sometido al ejercicio del censo nacional en 2010 ha hecho un esfuerzo en este sentido.

Además, 2011 ofrece una oportunidad única al haber sido declarado Año Internacional de Afrodescendientes por las Naciones Unidas y al contar con varios encuentros de gran relevancia en América Latina, tales como el encuentro en La Ceiba, Honduras que se celebrará durante el mes de agosto y la Cumbre Regional organizada por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) en Brasil que tendrá lugar en el mes de noviembre de este año.

De la misma manera que en el pasado se ha conseguido dar una visibilidad estadística a la situación de la población indígena en América Latina, es de esperar que el esfuerzo conjugado de estos organismos y por supuesto de las autoridades de los diferentes países así como de las organizaciones de la sociedad civil contribuyan a sacar a la luz la situación de los afrodescendientes con el respaldo de una estadística rigurosa, que a su vez permita hacer llevar a la práctica la agenda política de la equidad.

En este contexto, la Fundación Carolina ha puesto en marcha, a mediados de 2011, un Programa de trabajo con el objetivo de analizar la situación de los afrodescendientes en el contexto de la agenda educativa renovada de América Latina. Aunque la elevación del nivel educativo no sea suficiente en sí para garantizar a este colectivo una inserción socio-económica similar al resto de la población, es uno de los principales factores que permite aspirar a empleos susceptibles de generar mejores ingresos y propiciar movilidad social. Por lo tanto, la educación representa un eje a priorizar por toda política pública orientada hacia la equidad de los diferentes grupos poblacionales de un país.

El estudio de la investigación de la Fundación Carolina incluye un relevamiento de las políticas afirmativas en los países de la región latinoamericana destinadas a los afrodescendientes en materia educativa, así como una revisión de datos relativos a las brechas existentes en este campo entre afrodescendientes y el resto de la población. Este trabajo se complementa con una serie de reuniones, entrevistas y consultas a distintos especialistas en esta materia y asociaciones de afrodescendientes, con el fin de enriquecer el estudio con información cualitativa.

A este análisis regional, se suma un estudio que profundiza en un país latinoamericano. Este ejercicio a nivel nacional permitirá comprender mejor la complejidad de las dinámicas que operan en un país y que contribuyen a la situación de rezago educativo que conocemos para este colectivo. A su vez, se espera que este trabajo de estudio de caso permita formular algunas recomendaciones de políticas públicas para compensar la situación vivida por la mayoría de los afrodescendientes en la región. Siendo Brasil el país de la región que cuenta con la población afrodescendiente más numerosa y que ha desplegado recientemente un importante elenco de políticas públicas inclusivas para este colectivo, la Fundación Carolina, ha elegido Brasil como estudio de caso de este programa de investigación. Para realizar este estudio de caso la Fundación se asoció con la Facultad Latinoamericana de Ciencias sociales - FLACSO de Brasil. Este análisis a profundidad de la realidad brasileña permitirá comprender de manera más

profunda y exhaustiva tanto la situación educativa de la población afrodescendiente de Brasil, así como los resultados sociales de la misma en términos de inserción laboral.

El primer elemento que sobresale al abordar la estadística relativa a la situación educativa de la población afrodescendiente en la región latinoamericana es el grado de imprecisión e incluso de inconsistencia de los datos disponibles. Se valora según las diferentes fuentes el tamaño de esta población en un rango que va desde los 120 a los 150 millones de individuos. Esta discrepancia de cerca de 30 millones de personas es consecuencia agregada de las grandes variaciones a nivel de cada uno de los países que componen la región. A la falta de solidez de los datos estadísticos se suma la absoluta invisibilidad de este grupo poblacional en algunos países, en particular en el Caribe. Por ejemplo, en el caso de la República Dominicana las encuestas de hogar no recogen la variable racial o de pertenencia étnica, y por lo tanto es imposible determinar si los colectivos afrodescendientes disfrutaban de las mismas condiciones para acceder a los activos sociales y económicos. Consecuentemente, si las estadísticas no recogen de manera adecuada datos desagregados por origen étnico, es totalmente imposible valorar con rigor la efectividad de políticas afirmativas destinadas a estos colectivos.

Es un hecho particularmente preocupante, pues existe a nivel regional y de los propios países una gran profusión de acuerdos, programas y políticas específicas destinados a mejorar la igualdad en el acceso y disfrute de los bienes y activos sociales para la población afrodescendiente. La aplicación de los mismos se ve por lo tanto obstaculizada no sólo por la carencia de recursos económicos, institucionales y materiales asignados a la misma, sino también por esta deficiencia de datos que no permite una adecuada identificación de la población meta de estos programas y que tampoco permite una revisión de la efectividad de las medidas puestas en marcha. Por ejemplo, la efectividad de la introducción de cuotas de acceso a la universidad para la población afrodescendiente no puede medirse si no existen series estadísticas históricas y homogéneas desagregadas por origen étnico y racial. El levantamiento de estadísticas precisas y sólidas es un paso previo esencial para avanzar en la aplicación de medidas públicas de equidad para los afrodescendientes. No obstante pocas son las políticas afirmativas que incluyen el fortalecimiento de los sistemas nacionales de estadística como aspecto transversal. Estas razones nos han obligado a limitar el estudio a los países que concentran los mayores índices de población afrodescendiente, pero que a su vez también disponen de la estadística² suficiente relativa a este colectivo.

Otro aspecto viene a complejizar la intervención pública a favor de la equidad y tiene que ver con el concepto de raza subyacente al de población afrodescendiente. Es prácticamente imposible establecer criterios objetivos de caracterización de la población afrodescendiente. Desde la propia disciplina genética se observan tantas variaciones interindividuales entre sujetos pertenecientes a un mismo grupo racial que entre aquellos considerados de razas diferentes. Por lo tanto, es muy virtualmente imposible decidir qué indicadores fisiológicos pueden ser considerados como “marcas” de un grupo racial o étnico. Además, es muy complejo asignar al encuestador encargado de recoger los datos de las encuestas de hogar la tarea de atribuir a la persona encuestada una determinada pertenencia racial. Por eso, la mayoría de los países recurren a la autclasificación racial contestando a preguntas del tipo: “¿a qué grupo poblacional pertenece usted?” y ofrecen una batería de opciones de respuesta que varía según la clasificación racial que elige cada país, encontrándose incluso variaciones dentro de la categoría de afrodescendiente. Por ejemplo mientras Colombia distingue dentro de su colectivo afrodescendiente a los raizales de San Andrés, los palenqueros y los negros, mulatos y afrocolombianos, Nicaragua por su parte distingue entre garífunas, creoles y mestizos de la costa Caribe. A pesar de que esta diversidad en las subclasificaciones tienen sentido a nivel nacional, también hacen más compleja la comparación a nivel de la región latinoamericana. No obstante, aunque la autclasificación puede ser cuestionable, todo parece indicar que es la más apropiada pues se deriva de un sentido de pertenencia a un colectivo específico diferente de la población en

² Se utilizaron los datos más recientes de las encuestas de hogares procesados por la Redatam, fruto de la colaboración entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL y los institutos nacionales de estadísticas de los países de la región.

general y expresado por la persona entrevistada. Siendo la raza un concepto social de clasificación de los individuos según características físicas o sociales elegidas de manera arbitraria, pero que producen efectos sociales concretos tales como la exclusión o inclusión a la sociedad en general o el acceso diferenciado a privilegios y activos sociales, esta autclasificación permite revelar un sentimiento de exclusión o inclusión que a su vez puede ser cruzado con elementos objetivos como por ejemplo el nivel de ingresos o el nivel educativo. Sin ser riguroso desde un punto estrictamente positivo, lo es desde un punto de vista social.

Por otra parte, a este lastre que representa para los avances en materia de equidad la debilidad o inexistencia de registros sistemáticos relacionados con los afrodescendientes en los Ministerios de Educación se suma el problema de la insuficiente dotación en recursos presupuestarios por parte de las autoridades nacionales. Cuando se asignan recursos, raras veces se mantienen en el tiempo, y son fuertemente vulnerables a cambios de prioridades en el gasto público.

También se observa la necesidad de fortalecimiento institucional para asumir una perspectiva de equidad en la educación y para abordar las desigualdades estructurales que afectan a la población afrodescendiente en cada contexto local.

Y finalmente, no se registra prácticamente ninguna evaluación de la efectividad de las políticas de equidad educativa para afrodescendientes. Ante esta situación, es muy complejo valorar la efectividad de las políticas afirmativas destinadas a los afrodescendientes.

Es necesario que 2011 marque un punto de inflexión definitivo para mejorar la base de información con la cual las propias políticas públicas de educación deben trabajar, y para que la situación de los afrodescendientes en América Latina ocupe un lugar destacado en la agenda política de la reducción de las desigualdades. En este sentido el trabajo técnico y político llevado a cabo tanto por la CEPAL, la OEI y la SEGIB es esencial. Instituciones como la Fundación Carolina y la FLACSO están comprometidas con la relevancia de aspecto esencial de un desarrollo con equidad y esperan poder aportar una contribución al debate a través de este estudio.