

AÇÃO AFIRMATIVA, MULTICULTURALISMO E PLANOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma relação (im)possível no ensino superior?¹

Ruby Esther León-Díaz² <https://orcid.org/0000-0001-7210-4149>

Liliana Marcela Cañas-Baquero³ <https://orcid.org/0009-0007-7115-0566>

² Docente associada do Departamento de Trabajo Social (DTS) e pesquisadora do grupo Igualdad racial, diferencia cultural, conflictos ambientales y racismos en las Américas Negras (IDCARÁN) do Centro de Estudios Sociales (CES) na Facultad de Ciencias Humanas (FCH) na UNC, Bogotá D.C., Colombia, CEP: 111321, E-mail: releond@unal.edu.co

³ Docente assistente no Departamento de Trabajo Social (DTS) na Facultad de Ciencias Humanas (FCH) na UNC, Bogotá D.C., Colombia, CEP: 111321, E-mail: lmcanasb@unal.edu.co

RESUMO

Brasil e Colômbia compartilham mitos nacionais que negam fenômenos de desigualdade e, até, a existência da presença negra afrodescendente: a nação mestiça e a democracia racial. Esses mitos nacionais influenciam a estruturação da desigualdade, estabelecendo, em ambos os países, hierarquias baseadas não apenas na classe social, mas também na raça. AS ações afirmativas e ações sob uma perspectiva multicultural, especialmente aquelas implementadas na educação, são vistas como um mecanismo para gerar igualdade e reconhecimento. Este artigo analisa as ênfases discursivas adotadas pelo Estado para delimitar o escopo e os beneficiários das ações afirmativas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Brasil), no Plano Decenal de Educação 2016-2026 (Colômbia) e nos planos de desenvolvimento e plurianual de ambos os países durante o período de 2014-2026. A análise revelou 108 medidas adotadas, das quais 51% são classificadas como ações afirmativas e 43% referem-se a políticas estatais multiculturais, com os 6% restantes aplicando-se a ambas as categorias. A comparação das características específicas de cada país e dos pontos de conexão em relação aos propósitos declarados de ações afirmativas e políticas revela avanços e desafios na promoção de estados multiculturais associados aos mitos mencionados.

Palavras-chave: ações afirmativas; planos nacionais de educação; plano de governo; educação superior; Brasil / Colômbia

AFFIRMATIVE ACTION, MULTICULTURALISM AND PUBLIC POLICY PLANS: an (im)Possible Relationship in Higher Education?

¹ Este artículo deriva-se do projeto de pesquisa em andamento “Políticas de inclusão e diminuição das desigualdades na educação superior no Brasil, Argentina e Colômbia” Cnpq/MCTI no. 44 de 2024, Faixa A - Grupos Emergentes. O projeto é coordenado pela pesquisadora principal dra. Andréia da Silva Quintanilha Sousa.

ABSTRACT

Brazil and Colombia have undergone national formation based on myths associated with the mestizo nation and Brazilian racial democracy, and the myth of tri-ethnic mestizaje. These national myths influence the structuring of inequality, establishing hierarchies in both countries based not only on class but also on race. Affirmative action and policies concerning ethnic-racial issues in multicultural democratic states, especially those implemented in the educational sphere, are seen as mechanisms to generate equity for certain social groups historically marginalized by the myths of the modern nation. This article analyzes the discursive emphases adopted by the State to delimit the scope and beneficiaries of affirmative actions established in Plano Nacional de Educacao 2014-2024 (Brazil), Plan Decenal de Educación 2016-2026 (Colombia), and the development and multi-year plans of both countries during the 2014-2026 period. The analysis identified 108 adopted measures, of which 51% are categorized as affirmative action and 43% refer to multicultural state policies, with the remaining 6% applying to both categories. The comparison highlights specific features in each country and points of connection regarding the stated purposes for affirmative actions and policies, indicating progress and challenges in promoting multicultural states associated with the aforementioned myths.

Keywords: Affirmative Action; Education Policies; Government Plan; Higher Education; Brazil / Colombia.

ACCIONES AFIRMATIVAS, MULTICULTURALISMO Y PLANES DE POLÍTICA PÚBLICA: ¿una relación (im)posible en la educación superior?

RESUMEN

Colombia y Brasil comparten una configuración nacional fundamentada en mitos asociados a la nación mestiza y a la democracia racial. Esos mitos nacionales inciden en la estructuración de la desigualdad estableciendo, en los dos países, jerarquías sustentadas no solo en la clase sino también en la raza. Las acciones afirmativas y las acciones con perspectiva del multiculturalismo, especialmente aquellas implementadas en el ámbito educativo, son vistas como un mecanismo para generar igualdad y reconocimiento. El artículo analiza los énfasis discursivos asumidos por el Estado para delimitar el campo de amplitud y los sujetos beneficiados de las acciones afirmativas establecidas en el Plano Nacional de Educacao 2014-2024 (Brasil), el Plan Decenal de Educación 2016-2026 (Colombia) y en los planes de desarrollo y plurianuales de ambos países en el periodo 2014-2026. Resultado del análisis se encuentran 108 medidas adoptadas de las cuales 51% son tipificadas como acción afirmativa y 42% se refieren a políticas de estados multiculturales y el 6% restante a ambas categorías. La comparación de los rasgos de especificidad en cada país y los puntos de conexión en relación con las finalidades indicadas para las acciones afirmativas y las políticas refieren avances y desafíos en la promoción de Estados Multiculturales asociados a los mitos referidos en estos dos países.

Palabras clave: acciones afirmativas; Plan decenal de educación; Plan de gobierno; educación superior; Brasil / Colombia.

CONSIDERACIONES INICIALES: LOS MITOS Y SUS PERSONAJES EN LA NACIÓN

Las sociedades de Brasil y Colombia tienen relatos sobre la configuración nacional que se estructuran como mitos. Es decir, nuestras sociedades promueven narrativas explicativas que enaltecen y explican el carácter social, político, económico y cultural inédito con personajes centrales, hitos fundacionales, valores autóctonos y geografías icónicas; son relatos que simplifican la complejidad de los procesos históricos locales con el objetivo de extraer aquello que hace lo auténticamente brasileño y originalmente colombiano en diferentes épocas.

En el periodo republicano se perfilan narrativas míticas nacionales sobre la igualdad: en Brasil el mito de la democracia racial brasileña y en Colombia el mito del mestizaje triétnico. El mito de la democracia racial, según Sergio Guimarães (2001) logra perpetuarse en las

estructuras republicanas hasta bien entrado el siglo XX bajo la forma de “democracia racial”, entendido como compromiso político y social que de “modo cínico y cruel mantiene las desigualdades socioeconómicas entre blancos y negros, encubriendo y silenciando la existencia de prejuicios asociados al color y a las discriminaciones raciales” (p. 137).

El Estado brasileño ha utilizado esta mítica socio-racial no sólo erigiendo símbolos, también ha promovido intervenciones que dieron materialidad al fenómeno de la discriminación y los racismos. Entre estas intervenciones se identifican tanto las ‘acciones’ directas -como por ejemplo el estímulo a la migración de personas blancas-europeas con intenciones eugenésicas- como las ‘omisiones’ sobre la historia y aportes de pueblos de origen africano que permitieron asentar en la sociedad brasilera la discriminación y la marginalización por motivos étnicos y raciales (Santos, 2003).

Por su parte, el mito del mestizaje triétnico en Colombia sugiere la existencia de una genética amalgamada de ‘razas’ (indios, blancos y negros) que nos haría a todos iguales y también plantea la idea de una sociedad en la cual cada miembro tiene su lugar en la construcción de identidad nacional desde su región (Andina, Pacífico, Caribe, Orinoquía, Amazonía). Claudia Mosquera Rosero plantea que el mestizaje triétnico-racial nacional se configuró en una ideología que buscó “resquebrajar relaciones coloniales estructurales y estructurantes del tejido social de la época”; con el “lema todos tenemos algo de las tres sangres” que conforman la nación buscó acabar con la obsesión de la pureza de sangre. No obstante, la autora indica que ese mito “de manera subrepticia a la postre jerarquiza en una pirámide el legado de las sangres [y] en la práctica, de manera procesual y por medio de instituciones modernas estatales y eclesiásticas, se fortaleció un ideal de nación blanco-mestiza centralista, en el cual las zonas de frontera y sus habitantes no tienen cabida” (Mosquera Rosero, 2007, p. 222).

En Brasil y Colombia hay réplicas a esos mitos nacionales, resultantes de importantes procesos de movilización social y análisis académicos sistemáticos que se concretaron en la reforma constitucional de Colombia en 1991 y en el reconocimiento del racismo como elemento estructurante de las desigualdades y objeto de intervención por parte del Estado. Empero, esos mitos continúan activos al momento de reivindicar tratos distintivos para atender las particulares de los pueblos negros afrodescendientes quienes de manera histórica y contemporánea sufren por desigualdad estructural y falta de reconocimiento.

Para 2011, año internacional de los afrodescendientes declarado por las Naciones Unidas, la garantía de derechos de las y los afrodescendientes en la Región de América Latina

y el Caribe indicaba muchos desafíos. En términos de derechos civiles y políticos había una desproporcionada representación de afrodescendientes entre las personas privadas de la libertad, tratos jurídicos discriminatorios en procesos judiciales, pocas posibilidades de ejercicio real de la libertad de expresión; escasa representación política de legisladores afrodescendientes. En términos de los derechos económicos, sociales y culturales, las poblaciones negras afrodescendientes no tenían cubiertas las necesidades básicas (agua, luz eléctrica, saneamiento), muy altas tasas de mortalidad infantil, exacerbado analfabetismo, reducido acceso a estudios superiores, precaria vinculación a empleo (calidad de ingresos, empleos no cualificados, jornadas laborales, informalidad) y mayor desempleo en comparación al resto de población (Antón, *et al.*, 2009).

En 2017, luego de la declaración del Decenio Internacional de “Los Afrodescendientes 2015-2024” por parte de las Naciones Unidas, hay un consenso respecto de la conexión entre las desigualdades económicas y sociales, el racismo y la discriminación estructural y la Trata negrera transatlántica y la Esclavitud, crímenes de lesa humanidad. En ese año se identificó que la pobreza tiene mayor incidencia entre personas afrodescendientes, quienes presentan: precarias condiciones de habitabilidad y acceso a servicios básicos; mayores tasas de mortalidad infantil y materna por la falta de acceso a atención prenatal y del parto; embarazo adolescente y padecimiento de la violencia de mujeres y jóvenes afrodescendientes. En términos laborales las personas afrodescendientes, quienes presentan un bajo nivel educativo, acceden a empleos no cualificados, tienen altas tasas de desempleo y condiciones precarias de trabajo. Respecto de la participación en educación, si bien hay una inserción importante en la enseñanza primaria y secundaria, hay brechas en contra de jóvenes afrodescendientes hombres para el ingreso a la educación superior. Por ejemplo, para Brasil el porcentaje de acceso a la educación superior entre jóvenes de 20 a 29 años para afrodescendientes es del 12.5% frente al 31% de jóvenes no afrodescendientes; en Colombia la relación era del 16.3% de afrodescendientes frente a 25.8% de jóvenes no afrodescendientes (CELADE, CEPAL, 2017).

Las desigualdades sociales se reiteran en otros estudios más recientes en términos de brechas asociadas con la pobreza, la estratificación y el acceso a infraestructura básica; brechas en materia de salud, educación y condición de discapacidad; desigualdades en el mundo del trabajo; violencias que menoscaban el desarrollo de las personas afrodescendientes; racismo y migración. En términos de educación se destaca la expansión de la asistencia escolar, pero persiste la dificultad en el acceso y conclusión de estudios en educación superior (CEPAL; CELADE; UNFPA, 2020).

La institucionalidad promovida para atender las necesidades particulares de las y los afrodescendientes en la región surge desde el año 2000 impulsada por la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia realizada en Durban, Sudáfrica en 2001 (Mosquera Rosero *et al.*, 2009). Las políticas públicas dirigidas para afrodescendientes estudios de la CEPAL plantean que existe un marco institucional en Brasil y Colombia dirigido hacia la prevención y acción contra el racismo, acciones afirmativas y valorativas, fortalecimiento de comunidades tradicionales y participación en decisiones e inclusión en planes nacionales de desarrollo (Rangel, 2016).

La CEPAL también plantea que en el caso de Brasil la “institucionalidad afrodescendiente” se localiza, por un lado, en la Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR, 2003) que luego se transformó en el Ministerio de las Mujeres, de la Igualdad Racial, de la Juventud y de los Derechos Humanos (Ley n.º 13.266/2016), y, por otro lado, en instrumentos legales como el Estatuto de la Igualdad Racial (Ley n.º 12.288/2010). En Colombia esa institucionalidad se centralizó en la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (Ministerio del Interior y de Justicia) y la Dirección de Poblaciones (Ministerio de Cultura) y en la Ley 70 de 1993 como principal instrumento legal (Rangel, 2016, p. 10).

En otro estudio, se reitera que las instituciones creadas para atender a personas negras afrodescendientes tienen por objetivo “coordinar los asuntos relacionados con los temas étnico-raciales y desarrollar políticas contra el racismo y la discriminación y de promoción de la igualdad racial” (CEPAL, CELADE, UNFPA, 2020, p. 242). La institucionalidad afrodescendiente de Brasil y Colombia, en términos de la CEPAL, contempla las políticas de “acciones afirmativas y valorativas relacionadas con la valoración de las tradiciones afrodescendientes y donde se incluyen las de salud y educación desde la perspectiva intercultural”. Por una parte, Brasil “ha desarrollado ampliamente políticas de acceso mediante la reserva de cupos para personas afrodescendientes a universidades y establecimientos de formación técnica y profesional, tanto en instituciones públicas como privadas, y al servicio público, incluida la Cancillería” (Rangel, 2016, p. 29). Por otra parte, en Colombia “existe el programa de titulación colectiva de tierras, de asesorías prestadas por órganos del Estado a las comunidades para la formulación de proyectos, solución de conflictos y capacitación en derechos” (Rangel, 2016, p. 29).

En términos de las políticas desarrolladas para los afrodescendientes existe énfasis en el acceso a las universidades desde fondos especiales de crédito y becas y al servicio público

(cupos especiales en concursos públicos); procesos de titulación de tierras; acciones de interculturalidad en áreas como salud y educación; habilitación de mecanismos de participación política (representantes especiales en el congreso); y consideración dentro de los planes de desarrollo (Rangel, 2016).

A pesar de estos avances, según la CEPAL la institucionalidad presenta inestabilidad en ambos países siendo que los organismos son “creados, transformados y fundidos con otros en breves espacios de tiempo” o ni siquiera operan; además son órganos que tienen poca incidencia en la situación de las personas afrodescendientes por el lugar que ocupan en el aparato estatal.

Sobre el funcionamiento institucional respecto de temas que involucran a personas y pueblos negros afrodescendientes nos interesó entender el lugar que ocupan en los planes decenales de educación y en los planes de desarrollo o plurianuales del periodo 2014-2026 y su relación con las acciones afirmativas (democracias liberales) y el multiculturalismo democrático. En este contexto, nos interesó la discursividad allí registrada sobre las acciones afirmativas para el acceso a la educación superior. En particular, el análisis de cómo se plasman en esos instrumentos de planeación aspectos relacionados con el multiculturalismo democrático referido por Mosquera Rosero.

Las acciones afirmativas, las acciones sobre asuntos étnico-raciales y los estados democráticos multiculturales

La comprensión de la relación acciones afirmativas, estados democráticos multiculturales y justicia que asumimos en el estudio retoma la propuesta comprensiva de Claudia Mosquera Rosero (2002, 2007, 2009, 2010). Para la autora los Estados democráticos y multiculturales tienen como aspiración el fomento de “vínculos fuertes entre ciudadanas y ciudadanos”, es decir, sentimientos “de unidad y pertenencia común entre todos los ciudadanos” (Mosquera Rosero *et al.*, 2009, p. 69). Para concretar ese ideal los Estados deben garantizar a las diferencias culturales (grupos subalternizados, grupos sociales diversos) la redistribución económica, la deliberación y decisión pública y el reconocimiento cultural en clave de “sistemas de protección universalistas que incorporen enfoques diferenciados en la puesta en marcha de políticas públicas sociales” (Mosquera Rosero *et al.*, 2009, p. 69).

Estos tres elementos conjugados dan garantía de convivencia igualitaria y avanzan hacia erradicar los “problemas culturales de la diversidad”. Para Mosquera Rosero, esos problemas “son la evidencia de un déficit en los procesos de integración, cohesión social e inscripción simbólica en la Nación, así como de una asimetría en los patrones sociales de representación,

interpretación y comunicación predominantes en la sociedad” (Mosquera Rosero *et al.*, 2009, p. 69).

Como alternativa, según el análisis de la autora, las sociedades y estados multiculturales deben promover ciudadanías diferenciadas, y entre estas las “ciudadanías diferenciadas con base identitaria étnico-racial”. Se trata de ciudadanías que buscan “una integración diferenciada con una ciudadanía que reconozca derechos fundamentales y diferenciales” hacia “los grupos culturales, los pueblos étnicos y étnico-raciales y las minorías religiosas o lingüísticas, entre otras, cuyos miembros se encuentren desfavorecidos o marginalizados desde los puntos socioeconómico, político y simbólico”. Se trata de ciudadanías que promueven el reconocimiento público de la diferencia y de sus formas colectivas de representación y a la vez garantizan la igualdad en términos de: respeto y derechos, oportunidades (autoestima y valoración personal) y poder, bienestar y desarrollo (Mosquera Rosera, 2009, p. 50).

Los “problemas culturales de la diversidad” son mantenidos especialmente en sociedades democráticas que proponen una versión individualista y acrítica del multiculturalismo. Es decir, “pueden ser usados [por los Estados y las sociedades] como fórmula para no alterar o negarse a actuar frente a las causas estructurales de la desigualdad: sexismo, racismo, clasismo, homofobia, xenofobia, islamofobia” (Mosquera Rosero *et al.*, 2009, p. 70). Con ello el “multiculturalismo acrítico” gestiona una “política estatal desde la cual no existe un cuestionamiento real al problema de las desigualdades socioeconómicas históricas y contemporáneas ni al racismo estructural, institucional, cotidiano y cultural; tampoco existe en él una legislación que penalice las prácticas de discriminación racial” (Mosquera Rosero, 2009, p. 58).

Acciones afirmativas y los problemas culturales de la diversidad

Las acciones afirmativas suponen un paradigma distributivo de justicia social, por ello se proponen en clave de “generar igualdad de oportunidades”, especialmente, en ámbitos de la educación superior y mercados laborales de Estados democráticos con el fin de permitir una movilidad social ascendente a miembros de grupos históricamente subalternizados (Mosquera Rosero *et al.*, 2009, p. 72,78).

Es decir,

las acciones afirmativas son medidas públicas estatales temporales que propenden por el logro de la igualdad mediante [la garantía] de la equidad de grupos o pueblos subordinados, así como de las personas que a ellos pertenecen, con el fin de acceder

o expandir la ciudadanía sustantiva y las otras ciudadanías dentro de un Estado democrático liberal (Mosquera Rosero *et al.*, 2009, p. 72).

Esa referencia general, según la propuesta de Mosquera Rosero, tiene tres derivaciones explicativas para las acciones afirmativas. En primer lugar, las acciones afirmativas buscan la igualdad, es decir, son medidas para lograr la igualdad real en oposición a la igualdad formal para la “promoción de determinados grupos socialmente fragilizados”; enfatizan en la igualdad de oportunidades en esferas educativas y el empleo para mejorar la calidad de vida de quienes se benefician de ellas; para el caso de personas de pueblos afrodescendientes las acciones afirmativas buscan su integración social en oportunidades de desarrollo, social, económico y cultural. Su implementación es abierta y publicitada porque pretenden generar conciencia social sobre la necesidad de reducir o eliminar las desigualdades históricas y acumuladas (Mosquera Rosero *et al.*, 2009, p. 73-77).

La segunda explicación a las acciones afirmativas consiste en su uso para actuar sobre la discriminación. Con este sentido se trata de medidas para “revertir la discriminación negativa e histórica hacia mujeres, indígenas, negros en ámbitos de la vida social y política, jurídica, económica” siendo temporales y especialmente dirigidas (Mosquera Rosero *et al.*, 2009, p. 73). Buscan el combate de “prejuicios y abusos de los tomadores de decisiones públicas” ya que se sustentan en el reconocimiento de la existencia de un pasado de discriminación (Mosquera Rosero *et al.*, 2009, p. 76-77).

La tercera explicación a la implementación de las acciones afirmativas se encuentra en el interés por aumentar la presencia de “minorías”. En este sentido, se trata de acciones para el favorecimiento de personas o grupos con miras a que éstos logren mayor representación en “puestos de trabajo públicos o privados, subsidios públicos, becas, ayudas financieras para estudiantes que además no poseen recursos o apoyo económico a pequeños productores” (Mosquera Rosero *et al.*, 2009, p. 77). Los sujetos del favorecimiento por acción afirmativa son los individuos más competentes y capacitados dentro de los grupos subalternizados, especialmente: afrodescendientes y mujeres (Mosquera Rosero *et al.*, 2009, p. 74).

Las acciones afirmativas para la búsqueda de igualdad de oportunidad, la acción sobre la discriminación y el favorecimiento de presencia de personas altamente calificadas provenientes de grupos subalternizados son implementadas mediante políticas públicas y prácticas privadas. Esas medidas asumen la forma de la facilitación, retribución o pueden darse por imposición; las medidas de facilitación “tienden a generar de manera decidida condiciones

para el logro de la igualdad racial en el futuro” (Mosquera Rosero *et al.*, 2009, p. 81); las medidas de retribución motivan a que otros sectores de la sociedad, además del Estado, incluyan acciones en sus prácticas (empresas). Las acciones afirmativas implementadas con medidas de imposición consisten en actuaciones normativas que exigen cuotas para forzar la inclusión (Mosquera Rosero *et al.*, 2009, p. 82).

Las acciones afirmativas representan un avance hacia la garantía del derecho a la igualdad sustantiva y real de grupos que han sufrido sistemática y estructuralmente por la desigualdad. No obstante, tienen el límite de la individualización de la garantía de derechos propia de las sociedades capitalistas, es decir, las acciones afirmativas, “poco cuestionan los temas relativos a la organización institucional y al poder en la toma de decisiones” (Mosquera Rosero *et al.*, 2009, p. 72). Al no dar importancia a la “esfera simbólica como ámbito de discusión público-política”, las acciones afirmativas son incompatibles con las demandas por “otorgar un lugar a los efectos de la discriminación racial o sexual en el logro de la igualdad de oportunidades en la igualdad de resultados” y no hay espacio para el “peso que debe darse a la diferencia cultural étnico-racial y de género femenino en una nueva cultura pública, política e institucional” (Mosquera Rosero *et al.*, 2009, p. 72).

Las formas de implementación y los énfasis explicativos de las acciones afirmativas y la manera como se expresan los límites de este tipo de medidas son retomados en el análisis que presentamos en la siguiente sección del artículo.

Análisis de políticas públicas en torno a las acciones afirmativas y políticas de Estados democráticos multiculturales

Las políticas públicas, siguiendo a Roth (2010), se definen como un conjunto de objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, los medios y las acciones gubernamentales orientadas a modificar una situación social percibida en la esfera pública como problemática. Este concepto nos permite situar el estudio de las políticas públicas como mecanismo para comprender las configuraciones sociales en los Estados multiculturales en tanto las políticas públicas:

- implican aspectos normativos porque las políticas públicas definen el *telos* societal, es decir, el “deber ser” al articular los valores, aspiraciones y las vías para transitar desde la realidad actual hacia los ideales deseados. En esta función prescriptiva, sitúan posturas sobre las

ciudadanías y cómo las estructuras políticas de los Estados deberán brindar mayores garantías de convivencia igualitaria;

- condensan las posibilidades de nominar, significar y hacer. Esto implica que, al ser formuladas, las políticas públicas no solo identifican una "situación problemática" específica, sino que también la definen, la enmarcan y le otorgan un significado particular dentro del discurso público. Esta interpretación construida le sirve al Estado, desde sus instrumentos y acciones para intervenir;
- incide en la distribución de los recursos y por ello tiene un alto contenido ideológico. Las políticas públicas definen las prioridades y las decisiones del Estado frente al abordaje, su configuración y las formas de garantizar la inclusión, a quienes se otorga esta garantía y los mecanismos de redistribución asumidos;
- son prácticas que moldean lo social en tanto las políticas públicas tienen capacidad de construir realidades y delimitar las directrices de pensamiento que guían la acción y los asuntos que ocupan al Estado, estableciendo mecanismos para eliminar las desigualdades que están naturalizadas y mitificadas en las relaciones sociales con personas y pueblos negros afrodescendientes negras;
- las políticas públicas determinan la delimitación de las responsabilidades del Estado, en la definición de los sujetos merecedores de sus intervenciones, de las condiciones para dicho merecimiento y de los recursos destinados para ello. El Estado, siguiendo a Bordieu (2015), produce y reproduce el orden social, las jerarquías y, por lo tanto, los problemas sociales inherentes a esa estructura de dominación (como la desigualdad, la exclusión o la marginación); como actor legítimo de la intervención es facilitador de las relaciones en la arena pública respecto a la interacción de actores hacia la configuración de ciudadanías diferenciadas.

Reconociendo que el núcleo de las políticas públicas es el producto interactivo de negociaciones entre actores económicos y sociales (Gaudin, 2004, p.15), su análisis permite observar cómo se aborda la acción estatal frente a los problemas sociales, cómo se tejen relaciones de poder y cómo se transforma la realidad a través de los procesos de decisión liderados por los gobiernos. El análisis de las políticas públicas configura la posibilidad de comprender la acción del Estado como un proceso de decisión sobre aquello que se considera importante y sus formas de resolver las cuestiones de la acción pública. El estudio de las políticas públicas permite la comprensión de la sociedad como un todo, como un conjunto de

variados aspectos culturales, económicos y políticos que se entrelazan y que configuran una determinada estructura social, en procesos históricos conectados, ya que la política es manifestación de esta estructura, pero a la vez es una determinante de ella.

En este sentido, el estudio parte de la premisa que el análisis de las políticas públicas permite reconocer las posturas de los Estados Multiculturales y el nivel de reconocimiento de medidas para configuración de la ciudadanía diferenciada en el contexto de Brasil y Colombia. En particular para el campo de la concreción de los postulados de los Estados democráticos y multiculturales, es decisivo reconocer las configuraciones que se establecen en los instrumentos de políticas públicas como los planes de gobierno, de desarrollo y planes sectoriales (educación) y los medios que se priorizan en el proceso de decisión pública. Estos instrumentos permiten comprender cómo las acciones afirmativas facilitan la reivindicación de grupos sociales y culturales históricamente excluidos, en este caso: personas y pueblos negros afrodescendientes en los dos países objeto de análisis.

El interés principal es identificar la manera como estas políticas reflejan la distribución del poder y de las funciones en éste; de modo que “las políticas públicas se vuelven un medio para describir el comportamiento institucional y como sus énfasis pueden ser atribuidos a las estructuras mismas. (Roth, 2007, pág. 18). En el campo del multiculturalismo, permite reconocer su relación a los mitos asociados a la democracia racial brasileña y al mito del mestizaje triétnico en Colombia como forma estructurante de las acciones de política en ambos países. Finalmente, nuestra perspectiva, siguiendo la línea de Roe (1994), consiste en reivindicar que el análisis de políticas debe servir primordialmente a los actores que no participan directamente en la toma de decisiones. En línea son el planteamiento de Young, buscamos contribuir con “argumentos que permita reconocer las limitaciones de políticas públicas, denotar argumentos a los grupos históricamente excluidos y valorar la exigibilidad de acciones afirmativas con el fin de que estas políticas socaven los procesos de opresión” (citado en Mosquera Rosero, 2009, p. 79). Así mismo, reconocer la relación de las acciones afirmativas con las medidas para la promoción de Estados pluriétnicos y multiculturales.

Discursos sobre la justicia para afrodescendientes negros en educación superior en Colombia y Brasil: análisis de los programas decenales de educación y planes de desarrollo y plurianual

El escenario general del análisis de las acciones afirmativas y medidas multiculturales incorporadas en Brasil y Colombia en el periodo de estudio fue abordado desde los discursos

estatales. En particular estudiamos los discursos de gobierno representados en los instrumentos de planeación respecto del alcance de la medida y los sujetos beneficiarios de las acciones afirmativas y de las medidas multiculturales para la promoción de ciudadanías diferenciadas con base identitaria étnico-racial.

Para la construcción del corpus documental analizado se realizó, en primer lugar, una revisión de los principales documentos de planificación educativa y de desarrollo de Colombia y Brasil durante el periodo 2014–2026, a saber:

Cuadro 1 – Documentos de planificación analizados

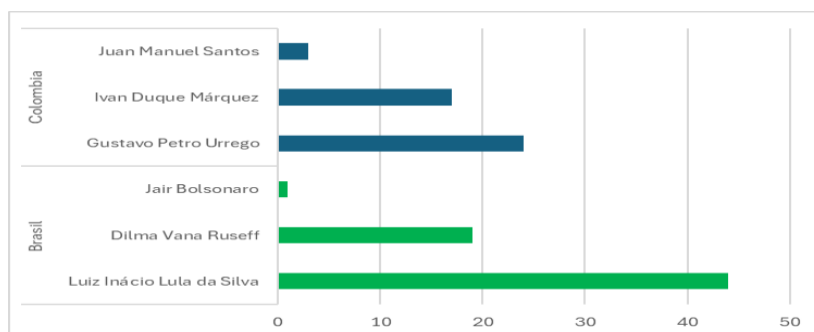
País	Periodo	Presidente /Gobierno	Instrumento de planeación de política pública
Colombia	2014–2018	Juan Manuel Santos	Plan Decenal de Educación (2016–2026)
Colombia	2018–2022	Iván Duque	Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”
Colombia	2022–2026	Gustavo Petro	Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida”
Brasil	2014–2016	Dilma Rousseff	Plano Nacional de Educação 2014–2024
Brasil	2019–2022	Jair Bolsonaro	Plano Plurianual 2020–2023
Brasil	2023–2026	Luiz Inácio Lula da Silva	Plano Plurianual 2024–2027; Projeto de lei Plano Nacional de Educação 2024–2034

Fuente: elaborado por las autoras

El análisis se fundamentó, como indica el cuadro anterior, en un conjunto de documentos estratégicos que orientan la política pública educativa y de desarrollo en Colombia y Brasil entre los años 2014 y 2026. Estos documentos fueron seleccionados por su papel en la definición de prioridades gubernamentales, el establecimiento de metas en materia de equidad y la incorporación (o no) de acciones afirmativas dirigidas a las poblaciones racializadas, en particular para personas y pueblos negros afrodescendientes. En nuestra revisión priorizamos acciones explícitamente dirigidas a comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras en el caso colombiano, y a comunidades quilombolas, afrobrasileños y personas negras en el contexto brasileño. En ambos países destacamos el ámbito de la educación superior.

Una vez sistematizadas las unidades de información pertinentes, el corpus de 108 acciones fue clasificado según el país, el periodo y el gobierno responsable y nivel de educación (básica o primaria, secundaria o superior).

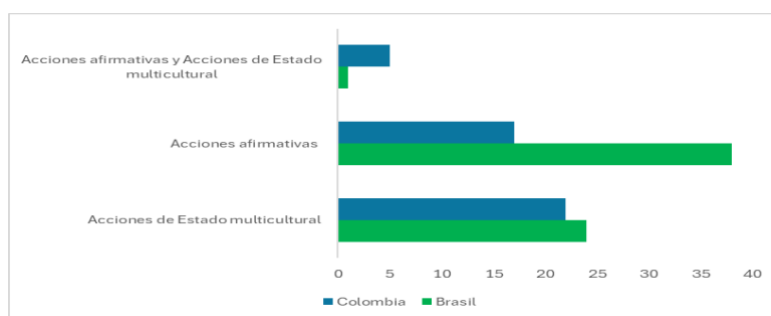
Gráfico 1 – Distribución de las 108 acciones incorporadas en los instrumentos de política según gobiernos.



Fuente: elaborado por las autoras.

Distinguimos aquellas formulaciones que constituían acciones afirmativas específicas - en tanto medidas concretas para la búsqueda de igualdad, actuación frente a la discriminación y aumento de la presencia de minorías- de aquellas que representaban acciones próximas del multiculturalismo entendido como configuración social y estatal que ofrece garantías de existencia material y simbólica a las diferencias culturales en términos de redistribución económica, reconocimiento cultural y deliberación y decisión pública. Esa distinción nos permitió precisar el tipo de acciones y su correspondencia con los marcos conceptuales y discursivos retomados de Mosquera Rosero (2002, 2007, 2009, 2010). Encontramos el siguiente escenario:

Gráfica 2 – Tipologías de medidas de las 108 acciones incorporadas en los instrumentos de política analizados por país

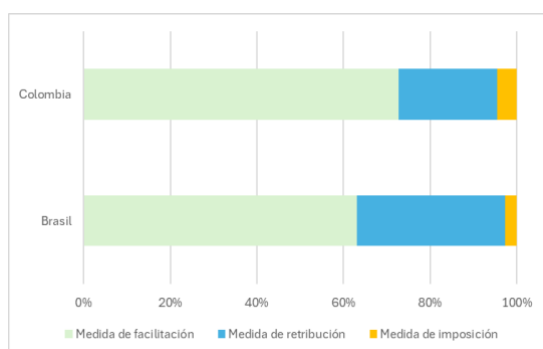


Fuente: elaborado por las autoras.

De manera comparada se observa la incorporación de acciones de política de Estados multiculturales y acciones afirmativas, teniendo un mayor avance en las medidas adoptadas en el caso de Brasil, principalmente en acciones afirmativas para la búsqueda de la igualdad y para aumentar la presencia de minorías en el campo laboral, educativo, salud y cultural. Llama la atención que en Colombia la forma de implementación de las acciones se realizaron desde

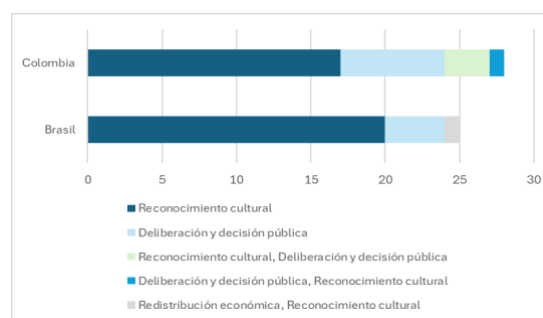
medidas de facilitación mientras que en Brasil se cuenta con mayor cantidad medidas de retribución; mientras que en ambos países las acciones afirmativas para actuar sobre la discriminación mediante imposición (cuotas, cupos) son limitadas siendo una para Colombia y tres para Brasil.

Gráfico 3 – Formas de implementación de las acciones afirmativas por país



Fuente: elaborado por las autoras.

Gráfico 4 – Tipologías de acciones Estados multiculturales por país



Fuente: elaborado por las autoras.

En cuanto a las políticas de estados multiculturales el 70% se refieren a políticas para el reconocimiento cultural, con 20 acciones en Brasil y 17 en Colombia, y el 21% referidas a medidas que promueven la deliberación y decisión pública, siendo más amplias las acciones en el caso de Colombia que en Brasil; el porcentaje restante se identifica como alguna combinación de estas categorías.

Campo de amplitud y sujetos beneficiarios de las acciones afirmativas acciones sobre asuntos étnico-raciales y los estados democráticos multiculturales en Brasil

El Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 fue aprobado en el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016) mediante la Ley 13.005 de 2014. La estructura legal del Plan incluye un articulado y un anexo (metas y estrategias correspondientes). Por un lado, el articulado indica diez directrices (art.2), veinte metas (arts. 3,4, anexo), responsables por el seguimiento al cumplimiento del plan (art. 5), mecanismos de seguimiento mediante conferencias nacionales de educación (art.6), ejecución compartida del Plan mediante planes de educación subnacionales (art. 7-9), presupuesto federal y de los estados (art.10), sistemas de evaluación (art.11), sistema de articulación de los diferentes niveles de educación (art. 13) y formulación

de un nuevo plan decenal de educación con diagnóstico, directrices, metas y estrategias para el próximo decenio (art. 12). Incluimos, en el análisis, además el proyecto de ley que propone un nuevo plan decenal de educación y que se encuentra en estos momentos en trámite en el congreso de Brasil.

En esta sección presentamos primero el análisis del plan decenal y su relación con la propuesta de acciones afirmativas en clave de ciudadanía liberal y propuestas de acción que se aproximan al multiculturalismo democrático. Con esas mismas claves presentamos el análisis de los planes de desarrollo y plurianual de Jair Bolsonaro (2019-2022) y Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2026).

En el caso del PNE aparecen medidas afirmativas que se encajan en la promoción de la igualdad para facilitar el acceso de personas negras y de comunidades quilombolas. En el nivel de educación básica y media se propone ampliación de oferta y medidas dirigidas a grupos que no son incluidos en la oferta educativa existente en el país; en los niveles de educación pre-escolar y básica en la búsqueda de universalización para incluir a las minorías plantea la “consulta previa e informada” cuando se trata de comunidades quilombolas. Así el PNE incluye a la población negra afrodescendiente en: educación infantil preescolar para niñas y niños de 4-5 años (Meta 1, estrategia 10); educación fundamental 6-14 años (Meta 2, estrategia 10); educación media para jóvenes de 15-17 años (Meta 3); elevación de escolaridad para jóvenes de 18-21 años (Meta 8); integración de niveles de formación media y técnica (Meta 10, estrategia 3).

Respecto del nivel de educación superior el PNE plantea metas que incluyen a jóvenes entre 18-24 años de edad, entre los que se distingue, en algunas estrategias, a la población negra y comunidades quilombolas. La meta 12 propone elevar la tasa de educación superior; la meta 13 propone expandir el acceso, permanencia y conclusión de cursos técnicos para desempeño en las comunidades quilombolas. La meta 14 del Plan indica “elevar gradualmente el número de matrículas en el posgrado (maestría y doctorado) para promover la titulación anual de 60.000 maestros y 25.000 doctores”. En esta meta se propone además la estrategia cinco para: “implementar acciones para reducir las desigualdades étnico-raciales y regionales y para favorecer el acceso de las poblaciones del campo y de las comunidades indígenas y quilombolas a programas de maestría y doctorado”.

Encontramos que, las acciones del PNE antes enunciadas, están dirigidas a personas negras afrodescendientes y comunidades quilombolas que se encuentran en condición de desigualdad frente a los no negros en términos de educación universitaria e ingreso a formación

del nivel de posgrado. No obstante, las medidas se encuentran en una zona gris respecto de la garantía de ciudadanía liberal y ciudadanía diferenciada étnica y étnico-racial porque las medidas dan un lugar de afirmación a la presencia negra y quilombola con fines de integración en la oferta tradicional del Estado. Es decir, al tratarse de medidas que buscan, por un lado, universalizar la educación hacia ciertos grupos (quilombolas e indígenas) en sus territorios no alcanzados por la intervención del Estado y con ello integrar en la oferta de educación básica nacional; en este tipo de medidas hay una confusión y asimilación, propia del multiculturalismo acrítico, del carácter del pueblo étnico quilombola con el concepto de “comunidad, grupo vulnerable o población específica” como criterio de focalización (Mosquera Rosero, 2009, p. 59). Respecto de la habilitación del ingreso a la educación superior del nivel de posgrado hay una enunciación explícita a una condición de base: desigualdad étnico-racial y regional. Con este planteamiento el Estado reconoce la existencia de tratos desiguales para el ingreso a este nivel educativo e incluye en la meta de acceso a postgrados mediante el favorecimiento al acceso. En este sentido, aunque el PNE no lo explicita, se trata de la enunciación de una acción afirmativa porque promueve la presencia de grupos que sufren por desigualdad étnico-racial y regional.

En clave del multiculturalismo, a pesar del énfasis en la integración y universalización, encontramos acciones que expresan alguna intención por parte del Estado sobre la protección y preservación de las especificidades culturales. El Plan estima que los currículos escolares de calidad deben incluir “contenidos sobre la historia y las culturas afro-brasileñas e indígenas” (Meta 7 estrategia 25), respetar la articulación entre ambientes escolares y comunitarios preservando la identidad cultural de comunidades quilombolas (Meta 7 estrategia 26; Meta 2 estrategia 6), desarrollo de contenidos culturales y material didáctico (también incluido en la Meta 5 estrategia 5) correspondientes a las comunidades quilombolas “considerando el fortalecimiento de las prácticas socioculturales” (estrategia 27; Meta 5 estrategia 5). Se prevé además la formación de docentes para su ejercicio en comunidades quilombolas (Meta 5 estrategia 5) y la provisión de cargos para escuelas en comunidades quilombolas considerando su especificidad (Meta 18 estrategia 6).

El Plan se enuncia el derecho a la consulta previa e informada a las comunidades quilombolas. La consulta opera para: relocalización de la educación infantil en los territorios (Meta 1, estrategia 10); y la implementación de la educación en tiempo integral o jornada extendida (Meta 6, estrategia 7). No obstante, dicho derecho no se encuentra en las directrices

del PNE como principios fundamentales para implementar el plan quedando apenas indicado para acciones concretas.

Para localizar el PE en el contexto político gubernamental identificamos las acciones destinadas a personas negras afrodescendientes y quilombolas en el plan plurianual. El plan plurianual (PPA) del gobierno de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022) fue aprobado mediante la Ley 13.971 de 2019 y contiene directrices, objetivos y metas que dan viabilidad a los programas propuestos. Ninguna de las veinte directrices del Plan incluye referencia a las desigualdades raciales; solo hay una referencia a las desigualdades regionales (directriz III) y a las desigualdades sociales expresadas en el hambre (directriz IX). En consecuencia, se plantean dos programas: atención especializada en salud para reducir las desigualdades regionales en la atención especializada en salud (Programa 5018) y estructuración productiva urbana para estimular el desarrollo territorial y reducir “las desigualdades socioeconómicas” (Programa 2217). En el Plan hay una referencia a la articulación con el PND y el Plan Nacional de Políticas para las Mujeres.

La ausencia total de referencia a las personas negras afrodescendientes y comunidades quilombolas es coherente con la apuesta del gobierno de derecha por la productividad de la estructura del Estado y en la apuesta por el emprendimiento, fomento de negocios con impacto ambiental, combate al crimen y, en el sector educativo, “la dedicación prioritaria a la calidad de la educación básica, especialmente de la educación infantil y de la educación para el mercado de trabajo” (directriz X). No hay interés por el combate al racismo ni la protección y promoción de la cultura afrobrasileña.

El PPA de Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2026) fue aprobado mediante la Lei 14.802 de 2024. El Plan contiene 26 directrices que se refieren de manera genérica a enfocarse en “poblaciones objetivo”. Establece además seis prioridades de la administración pública federal: combate al hambre y reducción de desigualdades; educación básica; atención básica en salud primaria y especializada; programa de aceleración del crecimiento, neoindustrialización, trabajo, empleo y renta; y combate a la deforestación y enfrentamiento a la emergencia climática.

La “igualdad racial” es tratada como una de las cinco agendas transversales del PPA junto con: niños, niñas y adolescentes, mujeres, pueblos indígenas y medio ambiente. En esas agendas se indica también que “las metas e indicadores serán desagregados por género y raza-etnia para los objetivos estratégicos y específicos con público-objetivo definido, siempre que sea posible” (Lei n.º 14.801, 2024, art. 4).

Respecto de las acciones afirmativas el PPA propone integrar a las comunidades quilombolas en sus territorios en el acceso a servicios tecnológicos y a estrategias de educación en el medio rural. La actuación sobre la discriminación el PPA indica, dentro de los objetivos estratégicos del PPA “combatir el racismo y promover la igualdad racial de modo estructurante y transversal” (Objetivo estratégicos del Eje 1 - desarrollo social y garantía de derechos).

Es interesante notar que, junto con la agenda respecto de las políticas de combate a la desigualdad racial, énfasis propio de la trayectoria de políticas para personas negras en Brasil (León, 2010), el PPA de Lula indica acciones que fomentan el multiculturalismo. En ese sentido el Plan incorpora acciones orientadas a la habilitación de personas negras afrodescendientes y comunidades quilombolas en espacios de deliberación y decisión pública y acceso a lugares de poder en los siguientes términos.

El PPA plantea:

Assegurar a igualdade de raça e de gênero e o respeito à diversidade, além de garantir os direitos civis, são desafios de grande importância para a construção de uma sociedade brasileira justa e pacífica. Para isso, deve ser realizado um esforço combinado de combate a todas as formas de discriminação e preconceito e de proteção integrada da dignidade da mulher, dos negros, da comunidade LGBTQIA+, das pessoas com deficiência e dos idosos, incluindo-se recursos às políticas ativas que elevem a participação desses segmentos sociais nos espaços de poder. O mesmo desafio vale para as comunidades indígenas e quilombolas, que devem contar com iniciativas de respeito à sua dignidade e integridade cultural, onde se incluem suas tradições e conhecimentos, e de proteção de seus territórios. A garantia de direitos e o respeito às pessoas com deficiência são também fundamentais para se construir um Brasil inclusivo e acessível, para romper as barreiras do capacitismo e assegurar a todos a inserção social, oportunidades e autonomia. É preciso um olhar atento aos direitos da pessoa idosa, com a implementação de políticas públicas que busquem a plena inclusão dessa crescente parcela da população e combatam o etarismo

Hay un predominio de aquellas que enfatizan en el reconocimiento cultural: promoción de la educación escolar quilombola, valorar la diversidad para el acceso a la educación superior, exponer los saberes y prácticas de las comunidades quilombolas y de los pueblos y comunidades de matriz africana.

Campo de amplitud y sujetos beneficiarios de las acciones afirmativas acciones sobre asuntos étnico-raciales y los estados democráticos multiculturales en Colombia

El Plan Nacional Decenal de Educación (PNDE) da cumplimiento al artículo 72 de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) que estipula la creación de instrumentos de planeación que incluyen las acciones necesarias para asegurar el cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales relacionados con la prestación del servicio educativo en el largo plazo. En específico el PNDE 2016-2026 se configura en “una hoja de ruta para avanzar hacia

un sistema educativo de calidad que promueva el desarrollo económico y social del país, y la construcción de una sociedad cuyos cimientos sean la justicia, la equidad, el respeto y el reconocimiento de las diferencias” (Ministerio de Educación Nacional, 2017, p. 10).

El documento se estructura en cinco apartes: i) el marco de referencia normativa utilizado para la elaboración del Plan Decenal de Educación, principios orientadores y la visión sobre la educación para el año 2026, ii) diagnóstico de situación de la educación en Colombia, iii) metodología para la definición del nuevo plan, iv: identificación de 10 retos de la educación en Colombia y v) indicadores para la medición, monitoreo y evaluación del Plan.

El PNDE parte del reconocimiento de la educación como derecho, en la dimensión de accesibilidad la cual promueve la eliminación de todo tipo de exclusión y discriminación, y propone mecanismos de inclusión para las poblaciones tradicionalmente marginadas del derecho a la educación (MEN, 2017, p. 12). Identifica como visión de la educación el respeto y disfrute de la diversidad étnica, cultural y regional. Sin embargo, más allá de decretar que “la educación al 2026 debe ser de calidad, incluyente y libre de discriminación” (MEN, 2017, p. 16) no define las medidas específicas para poder corregir las desigualdades históricas acumuladas como las planteadas por Mosquera Rosero (2009): la Trata, Esclavitud, desigualdad estructural de geografías racializadas.

El PNDE contempla medidas tales como: un sistema de educación superior pública gratuita y universal (MEN, 2017, p. 40); lineamientos curriculares con inclusión y fomento de la interculturalidad con flexibilidad (p. 45); la formación pertinente de los docentes desde el enfoque diferencial (p. 61); desarrollo de modalidades propias y pertinentes para grupos étnicos (p. 65); fondos de entidades nacionales y territoriales para garantizar el mayor acceso, permanencia y graduación en la Educación Superior (p.56); recuperación de saberes locales y ancestrales desde el diálogo intercultural para que se incluyan en las prácticas pedagógicas de todos los niveles educativos (p. 58).

Sin embargo, más allá el PNDE no estipula de manera directa indicadores que permitan consolidar el acceso y la calidad de la educación como un elemento decisivo de la construcción de paz, desde la inclusión étnico -racial, haciendo evidente que no se reconocen los problemas culturales de la diversidad y una baja capacidad para medir los impactos de las medidas de inclusión previstas. El PNDE se articula con los planes de desarrollo nacional. En Colombia los planes de desarrollo (PND) se constituyen en el documento de lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República y su equipo de Gobierno; trazan los objetivos del Gobierno permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión (DNP,

2025). Con el fin de conocer el contexto identificamos las acciones afirmativas y las medidas explícitas en los Planes correspondientes al periodo de PNDE, a saber: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” (2018 -2022) de Iván Duque Márquez y “Colombia, potencia mundial de la vida” (2022 – 2026) de Gustavo Petro Urrego.

El PND “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” (2018 -2022) del presidente Iván Duque Márquez propone inclusión social y productiva desde: tres pactos estructurales denominados: legalidad, emprendimiento y equidad; trece pactos transversales, siendo uno de ellos el “Pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos: indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y Rrom”; y nueve pactos por la productividad y la equidad de las regiones.

Tres elementos se destacan del PND 2018-2022 respecto de los “grupos étnicos”. Primero, el diagnóstico que sustenta el plan no tiene referencia específica a personas negras afrodescendientes o a comunidades negras⁴ con estadísticas que permitan reconocer las barreras estructurales en el acceso a la salud, la educación y entornos seguros de los grupos étnicos. Segundo, la incorporación taxativa de los acuerdos pactados en la consulta previa del PND con representantes de los pueblos negros, indígenas y rom. Llama también la atención la incorporación de esos acuerdos en un ítem del PND denominado “pacto transversal”; esa inclusión sugiere el reconocimiento de representantes de grupos étnicos como actores políticos con posibilidad de decidir en los asuntos públicos que les conciernen. El tercer elemento destacado de este PND tiene que ver con la identificación de la igualdad y la no discriminación como pilar del Plan “se entiende en este plan como el avance hacia una Colombia incluyente y con más oportunidades a través de la reducción de la pobreza monetaria y multidimensional, la nivelación del terreno de juego y el principio de la no discriminación” (DNP, 2019, p. 432).

Al analizar el conjunto de estrategias del PND 2018-2022 pactadas encontramos medidas de promoción de igualdad en la educación superior que aspiran a para impactar el acceso desde seis acciones dirigidas a personas negras afrodescendientes: fortalecer el Fondo de Comunidades Negras de créditos condonables de Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) para ampliar la cobertura y acceso a la educación superior con subsidio a la demanda; gratuidad de acceso en las instituciones de educación

⁴ En Colombia, las “comunidades negras” son reconocidas especialmente como sujeto colectivo de derechos siendo definidas por el Estado, mediante la Ley 70 de 1993, como “el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos” (artículo 2).

superior públicas del país; incorporación de criterios de ingreso diferenciado y afirmativo; aumento de cupos para los estudiantes de las comunidades negras afrocolombianas, raizales y palenqueras; y fortalecimiento financiero de las universidades públicas con mayor presencia de grupos étnicos.

Así mismo, identificamos cuatro medidas de reconocimiento con base en los territorios ocupados por personas negras: implementación en los territorios de las comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palenqueros de programas de formación técnica, tecnológica y profesional; la creación de programas de licenciatura en etnoeducación con énfasis en los procesos pedagógicos y de investigación en comunidades negras, afrocolombianas, raizal y palenqueras; la creación de instituciones de educación superior etnoeducativas y universidades étnicas propias de las comunidades; y el reconocimiento de otros saberes que le permitan su continuidad y acceso a la educación superior.

Por su parte, el PND "Colombia, potencia mundial de la vida" (2022-2026) del gobierno de Gustavo Petro, se articula fundamentalmente alrededor de cinco grandes transformaciones y cuatro ejes transversales. Las transformaciones se entienden como los pilares estratégicos para alcanzar el propósito central del plan y buscan sentar las bases para superar injusticias históricas, proteger la vida, cambiar la relación con el ambiente e impulsar una transformación productiva basada en el conocimiento y la naturaleza.: 1) Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental, 2) Seguridad humana y justicia social (con énfasis en la protección de la vida y el sistema de protección social), 3) Derecho humano a la alimentación, 4) Transformación productiva, internacionalización y acción climática, y 5) Convergencia regional. Complementariamente, el PND 2022-2026 incorpora cuatro ejes transversales, actuando como principios orientadores de la política pública. Estos son: la Paz Total (entendida como un proceso integral y la no repetición del conflicto), los Actores Diferenciales para el Cambio (centrados en la inclusión de comunidades y grupos poblacionales como indígenas, afrodescendientes, mujeres, población LGBTI+, entre otros), la Estabilidad Macroeconómica y la Política Exterior con enfoque de género.

Este PND, de corte progresista, demuestra un claro reconocimiento y respeto por los pueblos étnicos⁵: "los pueblos y comunidades étnicas, su diversidad, sus culturas,

⁵ En el presente análisis incluimos los Acuerdos de Consulta Previa en tanto en el artículo 5 parágrafo tercero se señala "como parte integral del Plan Plurianual de Inversiones se incluye una proyección indicativa para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras por un monto de veintinueve (29,265) billones de pesos para el cumplimiento de los acuerdos de la consulta previa con estas comunidades étnicas". Así mismo el

cosmovisiones y aportes al cuidado de la tierra, el ambiente y la naturaleza desde una óptica de respeto ancestral, son riquezas de nuestra nación" (DNP, 2023, p. 316). Esto subraya una visión que integra las perspectivas y saberes ancestrales como pilares fundamentales para el desarrollo del país.

Dentro de las medidas pactadas en el PND se encuentran ocho orientadas al acceso de educación superior, a saber: Modificación del fondo ICETEX Especial de Comunidades Negras; formulación e implementación de una política pública en materia de educación superior de carácter especial para estudiantes de pregrado y postgrado para las “Comunidades Negras Afrocolombianas, Raizal y Palenqueras” que garantice acceso, permanencia, pertinencia, retorno, graduación y sostenimiento; la creación y fortalecimiento de universidades públicas de carácter especial e Intercultural; fortalecimiento a la Universidad del Pacífico y a la Universidad del Chocó; la Escuela Superior de Administración Pública ofertará nuevas cohortes de pregrado, para “población acreditada como Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera”, en municipios donde estos grupos étnicos sean predominantes, en el marco de lo establecido en los registros calificados y el proceso de admisión de la Escuela.

Con respecto a las medidas de reconocimiento tendientes al multiculturalismo, el PND plantea tres: creación de ente especial y autónomo de administración y vigilancia de la carrera docente etnoeducativa; formar a nivel de maestría en Educación Intercultural a los docentes y directivos docentes etnoeducadores que prestan sus servicios al Estado colombiano en establecimientos educativos de comunidades negras y aquellos ubicados en sus territorios; y la creación de un ente especial y autónomo de administración y vigilancia de la carrera docente etnoeducativa.

Los principales aspectos que se destacan en el PND (2022-2026) son los siguientes. Primero, se propone un cambio en el relacionamiento entre el Estado y los pueblos étnicos, al identificar que cualquier acción estatal no solo impacta a los individuos de estas comunidades, sino también a su integridad étnica y cultural como pueblos y en sus derechos como sujeto colectivo. Desde esta perspectiva, se prioriza la integridad étnica y cultural del sujeto colectivo, lo que implica la garantía de otros derechos esenciales para su mantenimiento: el territorio, la autonomía y la participación. Segundo, como medida de reparación y reconocimiento de la garantía efectiva de los derechos el PND propone formular y adoptar una Política Pública para

artículo 346 establece que los acuerdos de la consulta previa con comunidades negras, afrocolombianos, raizales, pueblo Rrom; y con pueblos y comunidades indígenas protocolizados del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 hacen parte integral de la Ley.

la Erradicación del Racismo y la Discriminación Racial. Tercero, plantea reformas institucionales para la interlocución con pueblos y comunidades, lo que incluye la creación de dependencias encargadas de los temas étnicos y la creación de la Dirección o dependencia para la Igualdad y la Equidad en Educación para pueblos y comunidades étnicas que tendrá entre otras funciones la articulación y ejecución de la política de etnoeducación, de educación propia e intercultural. Finalmente, proyecta asignación de recursos explícita para “las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras” (29,265 billones de pesos).

CONCLUSIONES: CONFLUENCIAS Y DIVERGENCIAS

Los planes decenales de educación no tienen posturas antirracistas más allá del compromiso a estimular la igualdad racial e incluir a las personas negras afrodescendientes dentro de las poblaciones vulneradas y marginalizadas mediante la inclusión, difusa, como “población más vulnerable” o “pobre”. Esto desde una perspectiva de coexistencia integracionista desde la que hay cierto reconocimiento de derechos de las personas y pueblos negros afrodescendientes (particularidades, necesidades culturales propias, territorios habitados).

En el caso de los PND de Colombia, especialmente en el plan de Iván Duque Marques, existe un sujeto colectivo político como mediador con el Estado, configurando mecanismos de consulta previa que constituyen un pacto transversal de la visión del desarrollo. En el plan de Gustavo Petro el sujeto colectivo es habilitado como interlocutor desde la consulta previa y además aparece como un sujeto reconocido en su diversidad, cosmovisión y marco de interpretación con capacidad de interpelar las políticas públicas existentes y formular otras adoptadas a su territorio.

Los PPA de Brasil plantean posturas diametralmente opuestas en coherencia con la orientación política de cada presidente: de la inexistencia de agendas y sujetos racializados en el gobierno de Jair Bolsonaro a la explicitación de la “igualdad racial” como agenda transversal para el desarrollo de políticas públicas. En el Plan de Luiz Inácio Lula hay un interés por acortar las distancias en términos de equidad respecto del acceso a la educación superior incluso en el nivel de posgrado y con comunidades quilombolas hay algunas medidas, aunque reducidas a acciones para fortalecer su cultura en sus territorios sin revisar sus condiciones sociales y económicas.

Los énfasis discursivos asumidos por el Estado, en Brasil y en Colombia, desde los instrumentos de planeación nos indican que hay avances, aunque fragmentados y episódicos,

respecto de las acciones afirmativas en educación superior para sujetos individuales (personas negras) y colectivos (comunidades quilombolas, comunidades negras). Ambos países contemplan medidas de facilitación para generar condiciones de acceso y permanencia de personas negras afrodescendientes en universidades; no obstante, dichas medidas no imponen cuotas para promover la inclusión sino que apelan a la concertación considerando la autonomía universitaria de instituciones públicas y privadas.

Finalmente, en términos de acciones para el multiculturalismo se enfocan en el reconocimiento cultural de saberes y prácticas ancladas a territorios, historia de la presencia negra en los países, existencia en tanto comunidades de matriz o herencia africana. Pero esas acciones no están decididamente acompañadas de la redistribución económica y la deliberación y decisión pública; son esos elementos que, en la propuesta de Mosquera Rosero, otorgan garantías para convivencia igualitaria que llega a resolver los problemas culturales de la diversidad y promueven la igualdad en términos de respeto y derechos, en oportunidades y autoestima y habilitan a sujetos y colectivos para participar del bienestar y desarrollo y abren caminos para estar en lugares de poder que hasta ahora son habitadas por los protagonistas de los mitos del mestizaje triétnico y la democracia racial.

REFERÊNCIAS

- ANTON, J.; BELLO, A.; DEL POPOLO, F.; PAIXÃO, M.; RANGEL, M. **Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos**. Santiago de Chile: CEPAL, 2009. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/954b9d48-4cb8-431d-ac88-a59e55676e61/content> . Acesso em: 27 jun. 2025.
- BANCO MUNDIAL. **Afrodescendentes na América latina: Rumo a um marco de inclusão**. Washington: International Bank for Reconstruction and Development, 2018. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/a3b5c6a3-6b2d-52ad-a560-7f4817b235ca>. Acesso em: 27 jun. 2025.
- BOURDIEU, P. **Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992)**. Anagrama, Barcelona. 2015
- BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Brasília: 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13971.htm. Acesso em: 27 jun. 2025.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. Brasília: 2024. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/Lei/L14802.htm. Acesso em: 27 jun. 2025.

CELADE; CEPAL. **Situación de las personas afrodescendientes en América latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos**. Santiago de Chile: CEPAL, OPS, UNFPA, Fundación Ford, 2017. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e16fd1a5-4716-4d09-b717-cf088595b0c7/content>. Acesso em: 27 jun. 2025.

CEPAL; CELADE; UNFPA. **Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina**. Santiago de Chile: CEPAL; UNFPA, 2020. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/1a94f5e8-aed0-44ed-bcc7-8802eb56f87c/content>. Acesso em: 27 jun. 2025.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP) (SF). **¿Qué es el plan nacional de desarrollo?**. Disponível em: <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo>. Acesso em: 20 jun. 2025.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). **Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026**: Colombia, Potencia Mundial de la Vida. 2023. Disponível em: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2025.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). **Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022**: Pacto por Colombia, pacto por la equidad. 2019. Disponível em: <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/plan-nacional-de-desarrollo-2018-2022.aspx>. Acesso em: 27 jun. 2025.

DÍAZ, R. E. L. A “Questão racial” negra como agenda estatal no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**. [S. l.], v. 14, n. 1, p. 77-84. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321127307008>. Acesso em: 27 jun. 2025.

GUIMARÃES, A. S. A. A questão racial na política brasileira (os últimos quinze anos). **Tempo social**, [S. l.], v.13, N. 2, p. 121-142, 2001. DOI: [10.1590/S0103-20702001000200007](https://doi.org/10.1590/S0103-20702001000200007) Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/d6pLPZfmMdXqvJY6CrM8Cgz/abstract/?lang=pt> . Acesso em: 27 jun. 2025.

MINISTERIO NACIONAL DE EDUCACIÓN DE COLOMBIA – MEN. **Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026**. 2017. Disponível em: https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-392871_recurso_1.pdf. Acesso em: 27 jun. 2025.

MOSQUERA ROSERO-LABBÉ, C.; PARDO, C.; HOFFMANN, M. (Orgs.). **Afrodescendientes en las Américas**: trayectorias sociales e identitarias. 150 años de la abolición de la esclavitud en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, ICANH, IRD, ILSA, 2002. Disponível em: https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers11-03/010029701.pdf . Acesso em: 27 jun. 2025.

MOSQUERA ROSERO-LABBÉ, C. Reparaciones para negros, afrocolombianos y raizales como rescatados de la Trata negrera Transatlántica y desterrados y desterrados de la guerra en Colombia. In: MOSQUERA ROSERO-LABBÉ, C.; BARCELOS, L.C. (Orgs.). **Afro-reparaciones: memorias de la Esclavitud y Justicia Reparativa para negros, afrocolombianos y raizales**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Grupo de Estudios Afrocolombianos; Facultad de Ciencias Humanas y Económicas Sede Medellín; Instituto de Estudios Caribeños Sede Caribe. Observatorio del Caribe colombiano, 2007, pp. 213-278.

MOSQUERA ROSERO-LABBÉ, C. Capítulo 1. Los bicentenarios de las independencias y la ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal. In: MOSQUERA ROSERO-LABBÉ, C.; DÍAZ, R. E. L. (Orgs.), **Acciones afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal: entre Bicentenarios de las independencias y la Constitución de 1991**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales, Departamento de Trabajo Social, Grupo Idcarán, 2009, p. 1-68.

MOSQUERA ROSERO-LABBÉ, C.; DÍAZ, R. E. L.; RODRÍGUEZ, M. **Escenarios post-Durban para pueblos y personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales, Grupo de L. Investigación sobre Igualdad Racial, Diversidad Cultural, Conflictos Ambientales y Racismos en las Américas Negras (Idcarán), 2009.

MOSQUERA ROSERO-LABBÉ, C.; DÍAZ, R. E. L.; RODRÍGUEZ, M. Capítulo 2. Las Acciones Afirmativas como medio de inclusión social. Énfasis conceptuales, polémicas frecuentes y experiencias de implementación en algunos países. In: MOSQUERA ROSERO-LABBÉ, C.; DÍAZ, R. E. L. (Orgs.). **Acciones afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal: entre Bicentenarios de las independencias y la Constitución de 1991**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales, Departamento de Trabajo Social, Grupo Idcarán, 2009, p. 69-152.

RANGEL, M. **Políticas públicas para afrodescendientes: Marco institucional en el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú**. Santiago de Chile: CEPAL, 2016. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/88f04c5f-936d-419b-8e3f-03e46b733f4c/content> Acesso em: 27 jun. 2025.

ROE, E. **Narrative Policy analysis: theory and practice**. Durham- Londres: Duke University Press, 1994.

ROTH, A. **Enfoques para el análisis de políticas públicas**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010.

SANTOS, S. A. Ação afirmativa e mérito individual. In: SANTOS, R. E.; LOBATO, F. (Orgs.). **Ações Afirmativas: Políticas públicas contra as desigualdades raciais**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 83-125.

Histórico Editorial

Submetido: 28 de junho de 2025.

Publicado: 05 de janeiro de 2026.

Minicurrículo

Ruby Esther León-Díaz

Doutora em Serviço Social pela Pontificia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), mestre em Políticas públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA), e graduada em Trabajo Social pela Universidad Nacional de Colombia (UNC). Docente associada do Departamento de Trabajo Social (DTS) e pesquisadora do Centro de Estudios Sociales (CES) na Facultad de Ciencias Humanas (FCH) na UNC.

Grupo de pesquisa Igualdad racial, diferencia cultural, conflictos ambientales y racismos en las Américas Negras (IDCARÁN)
Contribuição de autoria: conceituação, curadoria de dados, análise formal, investigação, metodologia, redação do manuscrito original, redação – revisão e edição.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2892131722667404>.

Liliana Marcela Cañas-Baquero

Mestre em Trabajo Social pela Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), graduada em Trabajo Social pela Universidad Nacional de Colombia (UNC). Docente assistente no Departamento de Trabajo Social (DTS) na Facultad de Ciencias Humanas (FCH) na UNC.

Grupo de pesquisa Programa de Interdisciplinario de Apoyo a la Comunidad

Contribuição de autoria: conceituação, curadoria de dados, análise formal, investigação, metodologia, redação do manuscrito original, redação – revisão e edição.

COMO REFERENCIAR – ABNT

LEÓN-DÍAZ, Ruby; CAÑAS-BAQUERO, Liliana. Ação afirmativa, multiculturalismo e planos de políticas públicas: uma relação (im)possível no ensino superior?. **Revista Exitus**, Santarém/PA, v. 16, e026002, 2026. <https://doi.org/10.24065/re.v16i1.2919>

COMO CITAR - APA

León-Díaz, R. E. & Cañas-Baquero, L.M. (2026). Ação afirmativa, multiculturalismo e planos de políticas públicas: uma relação (im)possível no ensino superior?. *Revista Exitus*, 16, e026002. <https://doi.org/10.24065/re.v16i1.2919>

Licença de Uso

Licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite compartilhar, copiar, redistribuir o manuscrito em qualquer meio ou formato. Além disso, permite adaptar, remixar, transformar e construir sobre o material, desde que seja atribuído o devido crédito de autoria e publicação inicial nesta revista.