www.flacsoandes.edu.ec

Justicia y diversidad en América Latina. Pueblos indígenas ante la globalización

Victoria Chenaut, Magdalena Gómez, Héctor Ortiz
y María Teresa Sierra
(coordinadores)

FLACSO
ECUADOR

CIESAS

323.11
J984j

340.57
J888j Justicia y diversidad en América Latina. Pueblos indígenas ante la globalización /
Victoria Chenaut, Magdalena Gómez, Héctor Ortiz y María Teresa Sierra, (coordinadores). --
México : Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social:
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador, 2011.
512 p. ; 23 cm. -- (Publicaciones de la Casa Chata)
Incluye bibliografías.

ISBN 978-9978-67-305-8 (Flacso-Ecuador)
ISBN 978-607-486-128-0 (CIESAS)

1. Derecho indígena - América Latina. 2. Antropología jurídica - América Latina.
3. Movimientos indígenas - América Latina. 4. Autonomía indígena - América
Latina. 5. Indigenismo - América Latina. I. Chenaut, Victoria, coord. II. Gómez,
Magdalena, coord. III. Sierra, María Teresa, coord. IV. Serie.

Cuidado de edición y corrección de estilo: Bulmaro Sánchez
Tipografía y formación: Laura Roldán Amaro
Diseño de portada: Gabriel Salazar con base en la fotografía de Alberto Patrian,
Cueva de las Manos, Río Pinturas, Santa Cruz, Argentina

Primera edición: 2011

NE 2046662
NE 3 8 8 4
BIBLIOTECA - FLACSO

BIBLIOTECA - FLACSO - EC
Fecha: 27/02/2012
Compra: $20
Proveedor:
Canje.
Donación. Librería Flacso

D. R. © 2011 Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales, Ecuador
La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro
PBX (5932), 323888, Quito, Ecuador
falta página electrónica

ISBN 978-9978-67-305-8

D. R. © 2011 Centro de Investigaciones
y Estudios Superiores en Antropología Social
Juárez 87, Col. Tlalpan,
C. P. 14000, México, D. F.
difusion@ciesas.edu.mx

ISBN 978-607-486-128-0

Impreso y hecho en Ecuador

Índice

Agradecimientos 13

Introducción 15

Sección I: Globalización y pueblos indígenas

Diez tesis sobre identidad, diversidad y globalización 37
Héctor Díaz-Polanco

Expropiación liberal. Un ensayo sobre la transformación de recursos locales en mercancías globales 63
René Kuppe

Pueblos indígenas y negros. Territorios y recursos naturales en América Latina 85
Willem Assies †

Política hidrocarburífera y los derechos indígenas en Bolivia: cambios y continuidades .. 105
Almut Schilling-Vacaflor

En busca del sujeto perdido: los pueblos indígenas bajo el signo de la privatización 129
Magdalena Gómez Rivera

Sección II: Diversidad social y políticas de reconocimiento

Las acciones afirmativas en Brasil 153
Rebecca Igreja

Luchas por el reconocimiento y nuevas geografías étnicas en los Altos de Chiapas. El caso de La Siberia en el municipio de Chanal 177
Araceli Burguete Cal y Mayor

Los derechos colectivos frente al debate constitucional:
los pueblos indígenas y la Asamblea Constituyente en Bolivia 199
Sarela Paz Patiño

La participación política del movimiento indígena ecuatoriano:
balance crítico (1990-2007) 219
Fernando García Serrano

El derecho a la diferencia en la Constitución argentina de 1994.
Hacia un nuevo paradigma jurídico antropológico 237
Susana Ramella

Sección III: Justicia, género y derechos humanos

Derechos humanos, género y nuevos movimientos sociales:
debates contemporáneos en antropología jurídica 261
Sally Engle Merry

Transnacionalización, derechos humanos y mujeres mapuche 291
Millaray Painemal y Patricia Richards

Etnografía de la justicia estatal: la violación como prisma de las relaciones
de género 313
Rossana Barragán y Carmen Soliz

Violencia y delitos sexuales entre los totonacas de Veracruz, México 335
Victoria Chenaut

Que cada pueblo teja los hilos de su historia. El pluralismo jurídico en diálogo
didáctico con legisladores 357
Rita Laura Segato

Sección IV: Pluralismo jurídico, justicia y disputa por los derechos

Pluralismo jurídico e interlegalidad. Debates antropológicos en torno
al derecho indígena y las políticas de reconocimiento 385
María Teresa Sierra

Justicias orales indígenas y sus tensiones con la ley escrita 407
Herinaldy Gómez Valencia

¿Y después de la ley, sigue el derecho? Avances y retrocesos
en la conformación del México plural 427
Héctor Ortiz Elizondo

Los juzgados indígenas en el sur de México 443
Wolfgang Gabbert

Justicia, dignidad y derechos colectivos.
Acompañando a las comunidades y a la Alcaldía Indígena de Chichicastenango 465
Morna Macleod y Josefa Xiloj Tol

El Juzgado Indígena de Huehuetla, Sierra Norte de Puebla:
construyendo la totonaqueidad en el contexto del multiculturalismo mexicano 487
Korinta Maldonado Goti

Biografías 507

Sección II:

Diversidad y políticas de reconocimiento

Las acciones afirmativas en Brasil

Rebecca Igreja

Introducción

Las políticas de acción afirmativa destinadas específicamente a la población negra son hoy una realidad en Brasil. Estas políticas se enfocan sobre todo en el acceso de la población negra a la enseñanza superior estableciendo cuotas raciales para los exámenes de ingreso a las universidades brasileñas llamados "vestibulares". La adopción de políticas de acción afirmativa en Brasil ocurre, sin embargo, dentro de un contexto muy conflictivo que refleja una lucha de fuerzas, donde se debaten permanentemente posiciones radicales a favor y en contra. Ese contexto hace muy complejo el análisis de los intereses que están en juego y de los alcances que pueden tener esas políticas.

En este texto muestro los puntos críticos del debate sobre la aplicación de las políticas de acción afirmativa en Brasil. Utilizo como soporte de análisis mi experiencia de acompañamiento en el Programa Diversidad en la Universidad del Ministerio de Educación Brasileño (MEC), desarrollado por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, durante el cual se amplió el debate sobre las acciones afirmativas en Brasil.[1] La investigación inició en el año 2001 e incluye el diseño del Proyecto por parte del MEC, así como la actuación de las organizaciones negras que se vincularon con él. Para concluir, hago una breve reflexión sobre las condiciones vigentes al momento de redactarse este trabajo (2006), cuando se conocieron los resultados de las primeras experiencias de políticas de cuotas adoptadas por algunas universidades brasileñas.

El concepto de acción afirmativa

Una de las primeras dificultades en el tratamiento de las acciones afirmativas es su conceptualización. Las políticas dirigidas a la población negra en la década de los noventa estuvieron enfocadas en la legislación antirracista, en la valoración de la herencia cultural negra o en la promoción de las acciones afirmativas. Joaquim Benedito Barbosa Gomes (2001: 40), jurista, negro y hoy ministro del Supremo Tribunal

[1] Este estudio lo usé como fuente para la elaboración de mi tesis de doctorado (Igreja, 2005).

Federal, propuso una definición de las acciones afirmativas que ha servido de guía para el debate en el seno del gobierno. El autor las define como:

> Un conjunto de políticas públicas y privadas de carácter obligatorio, facultativo o voluntario, concebidas con vista a combatir la discriminación racial, de género y de origen nacional así como a corregir los efectos actuales de la discriminación practicada en el pasado, teniendo por objetivo alcanzar el ideal de efectiva igualdad de acceso a derechos fundamentales como la educación y el empleo.

El punto de partida del debate sobre las acciones afirmativas en Brasil fue el año de 1995, cuando se conmemoró el Tricentenario del Zumbí de los Palmares[2] y como parte de las celebraciones se organizó la Marcha Zumbí de los Palmares contra el Racismo, por la Ciudadanía y la Vida, manifiesto determinante de las nuevas estrategias políticas que serían asumidas por el Movimiento Negro Unificado. Ese año tomó posesión el nuevo presidente, Fernando Henrique Cardoso, que firmó, el mismo día de la marcha, 20 de noviembre, el decreto que instituyó el Grupo de Trabajo Internacional para la Valoración de la Población Negra (GTI), coordinado por el Ministerio de Justicia (Jaccoud y Beghin, 2002: 19). Con la creación del GTI, se reinició la discusión sobre el Convenio 111[3] de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y se estableció el nuevo Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH), que concedió un tópico específico para la población negra. Otro momento importante fue la realización, en 1996, en el palacio presidencial, del seminario Multiculturalismo y Racismo: el Papel de la Acción Afirmativa en los Estados Democráticos Contemporáneos, promovido por el gobierno brasileño, que reunió a intelectuales brasileños y brasilianistas norteamericanos para discutir la viabilidad de las políticas de acción afirmativa en Brasil. El evento posibilitó un debate más profundo, demostrando las posiciones discordantes de los intelectuales, principalmente de aquellos comprometidos con los movimientos negros.

Cuando el GTI retomó su trabajo después del seminario, propuso medidas de acción afirmativa para promover un mayor acceso de la población negra al trabajo y a

---

[2] El 20 de noviembre fue la fecha escogida como el Día Nacional de la Conciencia Negra por el Movimiento Negro Unificado, en homenaje a Zumbí, líder máximo del palenque de Palmares y símbolo de la resistencia negra, asesinado el 20 de noviembre de 1695.

[3] El Convenio 111 de la OIT (1958) sanciona la discriminación en el empleo y la ocupación por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social y obliga a los países miembros a formular políticas que promuevan la igualdad de oportunidadesen esas materias.

la educación. La escuela se colocaba como instrumento fundamental en la lucha contra el prejuicio y de consolidación del respeto a los derechos. Por este motivo, el MEC fue requerido para establecer un programa de combate a la discriminación en las escuelas y ofrecer a los jóvenes negros una mayor oportunidad de ingreso y de permanencia en la enseñanza superior. La primera sugerencia fue que el MEC ofreciera cursos preparatorios para el examen de admisión universitaria (prevestibulares), destinados específicamente a alumnos de escuelas públicas provenientes de los sectores más desfavorecidos de la población, que incluyen, como es sabido, una elevada proporción de población negra. A partir de la creación del GTI el debate sobre las acciones afirmativas fue ganando espacio, principalmente en sectores del gobierno y entre organizaciones representativas del movimiento negro. Ese debate se intensificó aún más a partir del año 2000, cuando Brasil se preparaba para participar en la III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, promovida por la ONU y realizada en Durban, Sudáfrica, entre el 31 de agosto y el 7 de septiembre de 2001. Hay que destacar la visibilidad que un órgano gubernamental asumió en la preparación para la Conferencia. El Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA) ejerció y ejerce un importante papel en las discusiones sobre la cuestión racial, sobre todo por la divulgación de estudios estadísticos que confirman la desigualdad racial presente en el país (Henriques, 2001).

Después de la Conferencia de Durban se instituyeron nuevas políticas y acciones dirigidas a la población negra. Nuevos consejos fueron creados, como el Consejo Nacional de Combate a la Discriminación (CNCD) en sustitución del debilitado GTI. La cuestión racial se convirtió en un capital político significativo para muchas autoridades que la incluían constantemente en sus discursos. La prensa ejerció una influencia considerable en ese momento. Periódicos y revistas de gran circulación, en general, tendían a promover el debate sobre la "democracia racial", presentando opiniones en contra o a favor de las acciones afirmativas. A pesar del debate, las medidas anunciadas no fueron efectivas. Hubo muchas acciones aisladas sin la determinación común de atender las demandas de las organizaciones negras. Las apoyaron algunos políticos de diferentes partidos, de derecha e izquierda, pero jamás fueron parte de la bandera de ninguno.[4] Además, su concepción como cuotas raciales era motivo de serios conflictos, especialmente para los representantes del MEC, que las rechazaron como propuesta.

Las organizaciones negras fueron invitadas a debatir, pero el espacio que el gobierno les abrió acabó por generar conflictos entre ellas. Las invitadas eran siempre las mismas

[4] El movimiento negro jamás logró articularse con un partido o él mismo constituir un partido político que defendiera las causas negras. Hanchard (2001), estudioso estadounidense, cree que esa es precisamente la fragilidad del movimiento negro en Brasil.

ONG de São Paulo y Rio de Janeiro, las mejor articuladas. Además, muchos de sus representantes temían ser cooptados por el Estado o comprometerse con medidas que no serían llevadas a cabo. Los cambios eran muy rápidos y en realidad no se habían promovido debates con la sociedad en general. La discusión se basaba en la opinión de un círculo muy restringido.[5] Finalmente, en 2002 se inician las primeras experiencias con las cuotas raciales en las universidades. El 9 de octubre de 2002, la Asamblea Legislativa del Estado de Rio de Janeiro aprobó un proyecto de ley que reservaba 40% del cupo total para negros y pardos en las universidades públicas estatales: la Universidad del Estado de Rio de Janeiro (UERJ) y la Universidad Estatal del Norte Fluminense (UENF). La ley, inicialmente propuesta por el gobernador Antonio Garotinho, preveía 50%, pero la Asamblea redujo ese porcentaje.[6]

El Programa Diversidad en la Universidad-MEC

El análisis del programa del MEC fue realizado en dos momentos: primero cuando estuve vinculada al programa como consultora de la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) con la responsabilidad de apoyar en su desarrollo; y segundo, después de haberlo dejado, ya como parte de mi investigación doctoral, etapa que me permitió tomar una distancia crítica frente al mismo. La investigación fue concebida como un estudio de las prácticas institucionales desde la perspectiva de la antropología política, que aborda los espacios institucionales como espacios de lucha de poder, de articulación y legitimación de ideas. En estos espacios se observan las estrategias empleadas por los distintos actores que

[5] Carlos Alberto Santos de Paulo (2002: 110) demuestra en su trabajo los recelos que enfrentaban los representantes del Movimiento Negro en relación con el establecimiento de las acciones afirmativas. Siempre buscaron demandar medidas más amplias de inclusión. En su evaluación de los testimonios de los representantes negros, el autor afirma que la propuesta de políticas públicas dio lugar a concesiones transformadas en cuotas y políticas específicas, lo que no reveló fidedignamente la intención del movimiento. Son medidas aisladas que, en el conjunto de las expectativas, no reflejan las necesidades reales de empoderamiento de la población negra.

[6] La Ley núm. 4.151, del 4 de septiembre de 2003, determinó cambios en estos criterios: las universidades públicas estatales de Rio de Janeiro debían establecer cupos reservados para los estudiantes pobres, de 45%; 20% para estudiantes oriundos de la red pública de enseñanza; 20% para negros, y 5% para personas con discapacidad e integrantes de minorías étnicas.

participan en el proceso político. A partir de las prácticas y discursos de los representantes y agentes, el objetivo se centra especialmente en la manera como las instituciones construyen sus territorios, realizan sus actividades y definen un espacio político en función de las ideas que producen (Bellier, 1997).[7]

El Programa Diversidad en la Universidad: acceso a la universidad de grupos socialmente desfavorecidos, con énfasis en negros e indígenas,[8] constituyó una primera propuesta del MEC como una alternativa a la aplicación de cuotas raciales en las universidades. Tenía como objetivo: "apoyar la promoción de la equidad y de la diversidad en la enseñanza media y en la educación superior para afrodescendientes, indígenas y otros grupos socialmente desfavorecidos". Sus objetivos específicos se centraban en:

> *i)* Apoyar la formulación de manera participativa, de políticas y estrategias de inclusión social y de lucha contra la discriminación racial y étnica para la educación media y superior; *ii)* Fortalecer la capacidad del Ministerio de Educación para orientar la formulación de las referidas políticas y estrategias; *iii)* Apoyar, desarrollar y evaluar proyectos innovadores que puedan contribuir a la formulación de las referidas políticas y estrategias.

El programa nació de un convenio entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el MEC, dentro de la Secretaría de Educación Media y Tecnológica (Semtec),[9] con el objetivo de orientar futuras políticas públicas de mayor amplitud dentro de la misma temática. Al paso del tiempo, el Programa Diversidad en la Universidad se fue definiendo básicamente como un proyecto de financiamiento de cursos prevestibulares, entidades ya existentes que buscaban solucionar las carencias educativas de los alumnos provenientes de las escuelas públicas del país. En ese sentido, el proyecto lanzado finalmente no era el mismo que había sido elaborado y acordado con varias instituciones y con las organizaciones negras. Un análisis del programa nos permite reflexionar en torno a los aspectos todavía en debate sobre las acciones afirmativas en Brasil.

La primera dificultad del programa fue definir su cobertura. ¿A quién estaba dirigido? El Ministerio lo presentó como una alternativa a la aplicación de cuotas. Serían

---

7 El estudio antropológico de las instituciones permite observar los efectos prácticos y simbólicos de la globalización en el funcionamiento de las instituciones y organizaciones que gobiernan la economía y la sociedad. Consiste, como afirma Abélès, en una forma de estudiar el Estado *vu dans bas* (Abélès, 1997: 19).

8 Emplearé como título Programa Diversidad en la Universidad, sin embargo, resalto la importancia del título completo del programa.

9 Compete a la Semtec definir políticas generales para la enseñanza media en el país.

los "negros" los beneficiarios, definidos con base en lo propuesto por los censos y conteos nacionales. La población negra en Brasil se clasifica en términos de raza, específicamente de color, y no en términos culturales o lingüísticos.[10] En la actualidad se utilizan tres grandes sistemas clasificatorios raciales para categorizar a la población negra, en un *continuum* de tonos que va del blanco al negro. El primero es el censo, que tiene tres categorías: blanco, pardo y prieto, más los indígenas y los amarillos (asiáticos). El segundo es el discurso popular, que utiliza múltiples categorías, entre ellas la más conocida es la de "moreno". El tercero es la propuesta por el Movimiento Negro y que ha sido retomada por estudiosos del tema, que suma las categorías pardo y prieto, resultando en una clasificación binaria: negros y blancos o no blancos y blancos (Telles, 2003: 105).[11] Obviamente estos sistemas corresponden a los modos de interpretación del término raza y refleja la ambigüedad que circunda a estas interpretaciones.

La cobertura del programa sufrió su primera objeción por parte de las instituciones públicas responsables de autorizar el financiamiento del proyecto[12] y de las demás secretarías del MEC. Según ellas, la elaboración de un proyecto destinado a un grupo racial privilegiaría a ese grupo en detrimento de otros, que también padecían graves procesos de exclusión. Su recomendación reiterada ha sido focalizar en la pobreza y en la enseñanza pública. La Secretaría de Educación Superior (Sesu) y el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educacionales (INEP) se oponían a la realización del proyecto pues, según los datos del INEP, con la notable expansión de la cobertura escolar verificada durante el gobierno de Cardoso, los negros serían los más beneficiados por su sobrerrepresentación en las clases sociales más bajas. Tal aumento obedecería a la implementación de políticas más incisivas de universalización del acceso, que —aunque no fueran focalizadas—, derivarían en una significativa reducción en el déficit de

[10] Los estudios de Oracy Nogueira (1992, 1998) afirman que en Brasil, a diferencia de los Estados Unidos, lo que define a la población negra no es su ascendencia africana y esclava, es decir, su origen, sino el color de su piel. Es el color de la piel, la apariencia, lo que define a las personas socialmente y sirve de base para la clasificación y hasta para acciones discriminatorias.

[11] En la clasificación realizada por los censos brasileños encontramos el color "prieto". Cuando se habla de negro se debe entender la suma de pardos y prietos, o sea, negro es un concepto sociorracial que une la población prieta con los mestizos. Negro no es solamente un color, también es un concepto que remite a la raza, la cultura, la estética, idea defendida sobre todo por los representantes de las organizaciones negras.

[12] La primera objeción vino de la Secretaría de Asuntos Internacionales (Seain) del Ministerio de Planeación, responsable de acompañar la preparación y ejecución de los proyectos susceptibles de financiamiento externo y de su conducción a la Comisión de Financiamientos Externos (Cofiex), del propio Ministerio.

la población negra. Ésta ha sido una idea defendida por los críticos a las acciones afirmativas, que creen además que dar preferencia a la raza produciría una distorsión puesto que el problema central es el bajo nivel educativo de las clases bajas (Schwartzman, 1999). Los datos del IPEA registraban el progresivo incremento en la escolaridad de la población negra, tal como argumentaba el INEP, pero afirmaban que esta tendencia también beneficiaba a la población blanca, por lo cual se mantenía la brecha, o sea, un diferencial constante de resultados entre blancos y negros (Henriques, 2001). El programa del MEC se legitimó con base en los datos del IPEA, con todo y que el propio MEC, vía INEP, no los reconociera y los negara públicamente.

Las acciones afirmativas se encuentran en medio del debate por las cifras que demuestran la situación desfavorable de la población negra. El mismo concepto de "población negra" ha sido cuestionado dada la dificultad de delimitar un agrupamiento negro en Brasil, considerado muy fluido. Definir a las personas como negras se relaciona íntimamente con la condición social, el estatus, la educación y aun el género y la región del país, lo que hace que varíe según los contextos. Aunque se han elaborado diversos estudios para refinar las categorías raciales de los análisis estadísticos, los resultados suelen ser contradictorios (Silva, 1999; Osorio, 2003; Schwartzman, 1999; Telles, 2003). A su vez, estos datos son discutidos constantemente por el hecho de que todavía no es obligatoria, y por lo mismo no se ha realizado la desagregación de aquellos ofrecidos por varias instituciones con base en la raza y el color. Apenas hace poco los datos oficiales sobre las desigualdades raciales se hicieron estadísticamente más claros, gracias a levantamientos sistemáticos, regularmente divulgados (Martins, 2004: 11). Hay que destacar en este sentido que las diferencias en el levantamiento de datos generan una falta de homogeneidad comparativa.

En suma, hay consenso entre los estudiosos en que el mayor porcentaje de negros se ubica en las clases más bajas.[13] Las diferencias entre las distintas posiciones son por las opciones de política pública que debe aplicarse para su corrección, es decir, políticas universalistas contra la pobreza o políticas específicas como las acciones afirmativas. Algunos críticos explican la pobreza negra por la falta de planeación y de inclusión de los negros en el mercado de trabajo al final del periodo de la esclavitud. Por lo tanto, el resultado es una situación de desigualdad social y no racial. Una política contra la

[13] Los estudios pioneros de Carlos Hasenbalg y Nelson de Valle Silva (1999) ya desglosaban los datos estadísticos según las razas, demostrando las diferencias de condiciones sociales entre negros y blancos. Asimismo, Marcelo Paixao (2003) desglosa anualmente los análisis del Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), según las razas en Brasil, buscando demostrar la diferencia entre blancos y negros.

pobreza efectiva sería suficiente para corregir este problema histórico. Sin embargo, representantes del Movimiento Negro y estudiosos del tema afirman que la sobrerrepresentación de los negros en las clases más bajas también se explica por la actualización y permanencia de mecanismos de exclusión, de discriminación. Además, los negros desean verse más representados en los niveles económicos, sociales y culturales más elevados. Estas consideraciones basadas en la existencia de racismo y de discriminación hacen que sea insuficiente enfocar la pobreza. Por otra parte, as organizaciones negras reclamaban constantemente al MEC la discriminación y el racismo en las escuelas.[14] Son situaciones en que los niños son víctimas de actos discriminatorios por parte de profesores o de otros alumnos o en que se sienten discriminados por la falta de representación en el material escolar —en las imágenes de los libros, revistas o cualquier material que puede ser usado en clase—. El propio MEC había tratado el problema al publicar el libro *Superando el racismo en la escuela*, organizado por Kabengele Munanga (2001).

La coordinación del Programa Diversidad en la Universidad enfrentaba un gran desafío: para su ejecución, era indispensable contar con el consenso de varias secretarías del MEC y del personal de educación, entre ellos los educadores. Al mismo tiempo, debía ofrecer respuestas que atendieran las demandas de las organizaciones negras. Esto implicaba realizar una campaña sobre el racismo y la discriminación dentro del propio ministerio y para los educadores de todo el país. Pero se aproximaba el fin del gobierno de Cardoso y era necesario que el proyecto comenzara inmediatamente. Las discusiones internas, las presiones de todos los actores y los problemas para autorizar el financiamiento, impedían el buen desarrollo del programa. La solución encontrada por la coordinación del programa para rebatir las críticas de que el proyecto era "discriminatorio" fue la de agregar otros grupos "discriminados", de modo que se sugirió a los indígenas. Tratar a los indígenas como grupo distinto con base en su diferencia cultural suscitaba menos resistencia por parte de las instituciones e incluso de los funcionarios del MEC. De hecho, había una legislación específica que de antemano garantizaba una educación diferenciada para ellos. Así, el proyecto se apoyó en la alteridad indígena para justificar

[14] Los trabajos de Isabel Santos (2001), por ejemplo, analizan la manera en que la escuela, principalmente a través de los educadores, reproduce y alimenta visiones estereotipadas y racistas de los niños negros, que son muchas veces interiorizadas por ellos mismos. En sus estudios denuncia una menor expectativa de los profesores en relación con los niños negros, que estarían, según su creencia, condenados al fracaso. Aún así, demuestra también que gran parte de los educadores expresa la necesidad de recibir asesoría para incluir la temática racial en sus currículos y prácticas.

su reconocimiento (Agier, 1994).[15] No obstante, el proyecto no contenía datos o fundamentos que se relacionaran con la problemática indígena, ni contemplaba las demandas de las organizaciones indígenas, que por cierto no se limitaban a los cursos vestibulares. Para colmo, no se había realizado ninguna consulta a las organizaciones indígenas, ni a los técnicos de las demás secretarías encargados de la educación indígena y tampoco a la Fundación Nacional del Indio (Funai). Los indígenas no existían para el proyecto. Como puede advertirse, los objetivos del programa se iban desfigurando. Para rescatarlo en un momento de tantos enfrentamientos públicos entre el MEC y las organizaciones negras, hubo que buscar un contacto más directo con éstas, en un contexto menos mediatizado. Los cursos preparatorios populares, por ejemplo, trajeron elementos más sustantivos para el análisis de los problemas que involucraba la ejecución del programa.

Los cursos populares preparatorios para el examen vestibular

La realización de entrevistas a los representantes y alumnos de algunos cursos populares preparatorios para los vestibulares me permitió agregar elementos importantes para el análisis del programa del MEC y del debate sobre las acciones afirmativas en general. Para el periodo de trabajo de campo seleccioné cursos en las periferias de algunas capitales, específicamente: Río de Janeiro (prevestibular para negros y carentes PVNC), São Paulo (Educafro, Thema Educação, Núcleo da Consciencia Negra), Porto Alegre (Curso Superação para Afrodescendentes), Salvador (Oficina da Cidadania; Cooperativa Steve Biko), y Vitória (Universidade para Todos). Estos cursos funcionaban en general con profesores voluntarios, muchos de ellos alumnos universitarios negros y blancos apoyados por ONG negras. Sus alumnos eran seleccionados por el criterio de pobreza y en algunos casos por el de color. Su objetivo era facilitar la entrada de estos alumnos a las universidades, sobre todo a las públicas, consideradas de más difícil acceso. Estos cursos llamaron la atención hacia el problema racial en Brasil, pues su acción directa junto a los alumnos pobres constituía una gran fuerza de movilización popular.

Los cursos prevestibulares pueden servir de ejemplo de acción afirmativa. Sin embargo, enfrentan muchos problemas con los alumnos principalmente por la deserción de los que necesitan trabajar o por el bajo nivel educativo debido a la mala calidad

[15] Abordar la cuestión de los palenques, poblados fundados por esclavos cimarrones y que todavía existen en algunas regiones del país, era más fácil que enfrentar a la población negra en general, mayoritaria e integrada en la sociedad brasileña. Los palenques, por estar limitados a un espacio geográfico definido, podían ser tratados como las reservas indígenas.

de la escuela pública a la que asistieron. Aun así, trabajan para superar estas dificultades, apostando a mejorar la autoestima de los alumnos, y estimularlos para que desarrollen su potencial y para que exijan su derecho a ocupar el espacio universitario. Asimismo, muchos ofrecen a los alumnos acceso a bienes culturales como revistas y libros que normalmente les es imposible por su condición social. Resalta en estos cursos el enfoque en disciplinas que tratan la temática de la cultura y la ciudadanía. El objetivo era desarrollar una conciencia crítica en los alumnos para rescatar la ciudadanía y la autoestima de jóvenes y adultos víctimas, según los representantes, de una "esclavitud cultural, educativa y social". Estos cursos eran vistos como una forma de conformar un movimiento social y étnico aprovechando su poder de atracción y de movilización.[16]

En las reuniones realizadas entre representantes, alumnos de los cursos y responsables del MEC se expresaron opiniones muy diversas, en especial sobre la definición del público al cual se dirigía el Programa Diversidad en la Universidad. Estas diferencias tenían que ver con el propósito de los cursos, la forma en que asumían la cuestión racial y el contexto en que estaban insertos. Destacaron tres nociones de "público": pobre, negro y afrodescendiente.

En general, los representantes reconocían que establecer el color "negro" como criterio de selección era bastante polémico. Los cursos que proceden así son constantemente criticados y acusados de promover la exclusión y la discriminación. Además, anunciar los cursos para negros y no para pobres en general, podía contribuir a que no se inscribieran muchos alumnos "negros" que no se identificaban como tales. Para algunos representantes, el problema era la falta de conciencia racial de los negros, contaminados por la idea de la democracia racial.[17] Sin embargo, esta idea fue criticada por otros representantes y ha sido motivo de gran debate entre los estudiosos del tema. Muchos académicos creen que explicar la actitud de los alumnos negros como falta de conciencia racial impide advertir otros motivos que conducen a que no se autoidentifiquen por su raza (Maggie y Fry, 2004; Schwarcz, 2002). Por ejemplo, Sérgio Costa (2002: 51) afirma que la definición hecha por los brasileños de su color no es objetiva. Puede ser influida por procesos individuales y colectivos de búsqueda de reconocimiento social y envuelve un conjunto de elecciones y negociaciones múltiples y simultáneas alimentadas por mitos, deseos, experiencias y conocimiento.

[16] Sin embargo, había más interés por parte de los representantes y de los profesores (en menor medida) en incorporar estos temas que de los alumnos, muchos interesados solamente en pasar el examen vestibular (Candau, 2000).

[17] Término que refiere a la inexistencia de discriminación racial en Brasil por las características del colonialismo portugués y el posterior mestizaje de blancos, indios y negros.

Incluso, hace parte de este conjunto la dificultad que tienen los brasileños de encajar en la clasificación bipolar: blanco o negro, preferida por los movimientos negros.

Asimismo, el uso del concepto de raza es visto de manera crítica por quienes temen una racialización de las tensiones sociales entre negros y blancos. Sociólogos defensores de las acciones afirmativas como Guimarães (1999: 9), han definido la raza como un concepto que no corresponde a ninguna realidad natural, sino que se trata de una clasificación social basada en una actitud negativa frente a ciertos grupos sociales e informada por una noción especifica de la naturaleza, algo endodeterminado. Esos autores también afirman que la "raza", en tanto clasificación social, ya existe, y ha servido para imputarle a los negros una inferioridad social. El uso histórico del concepto "raza" también tuvo su propia transformación en Brasil. Desde los famosos estudios de Oracy Nogueira (1985 [1954]), como vimos en la discusión sobre los censos, la raza fue equiparada al "color", a la apariencia. Pero para algunos autores clasificar a partir de la raza supone el riesgo de crear un sistema bipolar: blanco o negro, que niegue el mestizaje. Si bien es cierto que el uso ideológico del mestizaje ha impedido denunciar la discriminación racial, el debate sobre el racismo y la movilización negra en el país, también lo es que el fenómeno es real. El número de mestizos aumenta, y aunque las estadísticas afirmen que las condiciones sociales de los pardos se asemejan a las de los negros, no por esto dejan de existir como categoría social.[18] Todo esto ha llevado a algunos autores a tomar en cuenta el contexto racial específico de Brasil. Sansone (2004: 76), asegura que es necesaria una disposición tanto para interpretar la terminología fluida y compleja que se usa en la descripción de la raza como para reconocer la relevancia de los múltiples contextos en la determinación del uso de los términos y de las formas de clasificación.

Un segundo punto importante de la controversia es la crítica a la democracia racial. Algunos intelectuales identificados como neofreyrianos[19] tienden a defender la democracia racial, no como un hecho, sino como una aspiración. Estos autores intentan demostrar que la democracia racial es un mito brasileño, pero no por ser una farsa, sino en el sentido antropológico, incorporado a la cultura brasileña. Un mito lo explica

[18] Sansone (2004: 35) afirma que debe realizarse un estudio más riguroso sobre los mestizos, categoría demográfica en rápida expansión, y no descartarla como un grupo residual. Según Telles (2003), la mezcla racial es un proceso histórico-demográfico y un factor social que ha sido relevante para la identidad brasileña durante más de cien años; la alta incidencia del mestizaje refleja esa flexibilidad de las fronteras raciales, particularmente evidente entre los pobres y entre las personas de color semejante en Brasil.

[19] En referencia a Gilberto Freyre, estudioso a quien se atribuye el concepto de democracia racial, con todo y que no utilizó este término específico en sus trabajos.

Fry (2000) como un conjunto de ideas y valores poderosos que forman la especificidad de Brasil (Da Matta, 1997); un mito que influye en la vida cotidiana y enseña que la cordialidad es mejor que la confrontación (Fry, *apud* Hasenbalg, 1996, p. 237, núm. 4). A decir de estos autores, desenmascarar la democracia racial no ha permitido reflexionar sobre su eficacia y permanencia, que resiste al descrédito teórico desde los años cincuenta. Schwarcz (2002: 310) sostiene que es posible "tomar en serio" el mito, lo que implica evitar asociarlo a la noción de ideología —como idea falsa— o comprenderlo sólo como un enmascaramiento intencional de la realidad. Los datos estadísticos respaldan la desigualdad racial, pero su sola denuncia para probar el racismo no conduce a su extinción. Para algunos autores, insistir en el mito de la democracia racial es una forma de insistir en una sociabilidad entre blancos y negros que por lo menos en ideología está presente en las mentes de los brasileños (Schwarcz, 2002; Maggie y Fry, 2004).

El debate sobre las acciones afirmativas en Brasil acabó sucitando una discusión entre disciplinas: la antropología y la sociología, entre investigaciones cualitativas y cuantitativas. En opinión de Rocha Pinto (2006), hubo una manipulación ideológica de las teorías de las ciencias sociales, especialmente antropológicas, sobre la fluidez de las clasificaciones raciales. Asimismo, el autor cree que usar los datos socioeconómicos de blancos y negros como prueba irrefutable de la existencia de una sociedad racialmente bipolar ha dejado fuera la reflexión en torno a la forma en que las medidas sociales impactan en la construcción de los grupos a través de la reificación de sus categorías definidoras. En el acompañamiento de los cursos pude verificar lo difícil que era para los alumnos identificarse racialmente: primero, porque temen que definirse como negros los vincule y comprometa con el movimiento político negro, algo no siempre deseado. Muchos de ellos sólo están interesados en el examen de admisión universitario y, como afirman, no desean ser incluidos en el "militantismo negro". Incluso, esto puede generar que algunos prefieran usar el término "prieto" y no negro, porque este último implica una connotación política.[20]

[20] Renato Emerson dos Santos (2003: 139 y 2006), en su análisis sobre el PVNC, narra los dilemas surgidos en la constitución de los cursos, relacionados con los diferentes intereses, visiones y tiempos de los estudiantes, de los profesores y de los representantes. Según el autor, la perspectiva de los estudiantes es de tiempos más cortos, pues los alumnos ingresan y salen con extrema velocidad. En cambio, los profesores tienen una visión más fragmentada y sectorizada, derivada de un contacto con la realidad restringido a las pocas horas por semana que asisten al cursillo. Es en los coordinadores sobre quienes recae la necesidad de hacer compatibles los distintos tiempos de aquellos que integran el curso por las ideas y demandas venidas de los foros colectivos del movimiento negro.

El término "afrodescendiente", preferido por varios investigadores y por representantes del movimiento negro, gana consenso pero no es aceptado por todos. Ha sido criticado por quienes reiteran en que hablar de descendencia es hablar de genes y los estudios genéticos comprueban la ascendencia africana de la gran mayoría de los brasileños, incluso algunos considerados blancos (Pena Bortolini, 2004). Estos datos respaldan el mestizaje nacional y explican los conflictos derivados de las cuotas basadas en la descendencia, puesto que alumnos blancos pueden reivindicarse como afrodescendientes especialmente si, como es común en Brasil, encontramos dos hermanos, uno blanco y otro negro. A su vez, algunos representantes y alumnos también han criticado el término porque transmite la idea de una identificación con África, interpretada por muchos como un "extranjerismo". La reivindicación de una cultura negra, específicamente afrobrasileña, ha sido pensada como elemento aglutinador para la formación de una identidad negra, pero ésta es concebida por muchos como parte de la cultura popular brasileña.[21]

El hecho de que los negros brasileños no constituyan una comunidad cultural definida ha sido un motivo importante para rechazar políticas multiculturales. Aunque las acciones afirmativas sean pensadas como políticas integracionistas, fuera del marco del multiculturalismo, constituir a los negros como sujetos de esas acciones ha llevado a reafirmar una diferencia cultural negra en el país. El nuevo discurso incorpora una visión privilegiada de la dimensión cultural como elemento identificador de la población negra (Agier, 1994; Sansone, 2004).[22] El enfoque directo en la identidad racial también dificulta destacar otras formas de identidad, como la identidad regional. El contexto de las relaciones raciales se transforma con las historias regionales del país. Se deben tomar en cuenta el impacto de la migración extranjera y el desarrollo económico y social al analizar esta relación. Los cursos, por ejemplo, se caracterizan según la región del país y la mayor o menor presencia de negros. De igual manera, el rechazo de las identidades regionales existentes impide observar la situación particular de la población nordestina en Brasil, sobre todo en contexto de migración.

---

[21] Muchos autores prefieren luchar por el reconocimiento de una herencia cultural africana en Brasil pero recreada y adaptada al país constantemente. Se trata de espacios culturales utilizados por los negros para negociar el dominio del blanco y gracias a los cuales los negros circulan con mayor libertad y aún con más poder que los blancos (Sodré, 1999; Sansone, 2002).

[22] Según Sansone (2004: 124), la red formada por las ONG y fundaciones extranjeras como Ford, Rockefeller y otras, esenciales para muchos proyectos sociales, crearon un medio favorable para la circulación de objetos y discursos negros que priorizan la promoción política de la identidad.

Los "nordestinos" sufren una discriminación que no puede ser equiparada con la discriminación racial que afecta a los negros, pues está vinculada con la imagen de pobreza extrema, de retraso y subdesarrollo, aunque sean identificados también por el aspecto físico como mestizos o "caboclos", mezcla de indígenas, negros y blancos. Desde fines del siglo XIX se construyó una imagen del norte, después del nordeste, como regiones inapropiadas para el progreso y refractarias a la modernización. Es esta afirmación y no la polarización blanco/negro la que explica el racismo que victima al nordestino en el sur y en el sureste del país (Costa, 2002: 56). En realidad, un gran número de representantes de los cursos han manifestado preferencia por un enfoque en la pobreza y no en la raza. Reconocen la existencia de la discriminación y del racismo y por eso buscan promover debates con sus alumnos, pero creen que en la lucha por mejores condiciones sociales, negros y blancos pobres deben darse la mano, ya que no sólo comparten la exclusión social sino además espacios de recreación y convivencia. No obstante, muchos líderes del movimiento negro declaran que en situaciones donde se puede optar entre negros y blancos estos últimos tienden a ser privilegiados. En todo caso, hay que considerar que ni siquiera la población blanca pobre ha contado con muchas oportunidades. El bajo nivel educativo de esta población, perpetuado por generaciones, dificulta igualmente el acceso a mejores empleos y, en consecuencia, a mejores condiciones sociales. ¿Cómo presentar un proyecto destinado a un grupo racial en un país marcado por tanta desigualdad social?

La preocupación compartida por algunos representantes y gran parte de los alumnos es que cualquier acción aislada en un contexto de tantos contrastes puede ser entendida como un privilegio y producir así conflictos entre los diversos grupos que comparten la misma situación de exclusión. La política de cuotas que reivindican los movimientos negros incluye a los "caboclos", a los mestizos, a través de la categoría de pardos, y a los prietos, que juntos suman el total de negros brasileños. Habría que evaluar si caracterizándolos de esta forma se responde a las particularidades de sus condiciones y a la discriminación de que son víctimas. Ante todos estos problemas el Programa Diversidad en la Universidad no consiguió mucho apoyo. La propuesta de financiamiento para los cursos preparatorios para los vestibulares era insuficiente frente a la dimensión de las necesidades presentadas por los alumnos. "¡El problema está en la enseñanza media, no vale la pena tomar cursos! ¡No vale la pena pasar el examen de admisión universitaria si no se tiene una beca para quedarse en la universidad! ¡No vale la pena ingresar a la universidad pública si no ofrece cursos nocturnos que nos permitan trabajar!" Éstas eran las quejas constantes de los alumnos frente a las cuales el proyecto no tenía respuesta. La disponibilidad de becas, necesarias para la permanencia de los alumnos en las facultades, era un tema marginal del programa. Se olvidaron sus

objetivos, los únicos apoyados por las organizaciones y relacionados con la propia estructura del MEC, propuestos para contribuir a que la cuestión racial fuera un tema transversal a todos los programas educativos.

Reflexión final. Una breve evaluación

Al momento de terminarse este capítulo el Programa Diversidad en la Universidad ya había perdido notoriedad. Al inicio del gobierno de Lula da Silva se creó la Secretaría de Educación Continua, Alfabetización y Diversidad como parte del MEC, a la cual se asignó el proyecto. El hecho indicaba que finalmente el tema racial sería tratado de manera transversal en el MEC, tal como se había pensado con anterioridad. Además, fue creada la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR), con rango de ministerio. Las cuotas eran una realidad en más de veinte universidades. Sin embargo, algunos temas se siguieron discutiendo, como la necesidad de reformar la educación brasileña y la complejidad de tratar el problema racial en Brasil.

El debate sigue muy polarizado. La SEPPIR ha apoyado el Estatuto de la Igualdad Racial,[23] un proyecto de ley en trámite en el Congreso Nacional desde el año 2000. El Estatuto prevé la protección de los derechos fundamentales de los afrodescendientes en el campo de la cultura, el trabajo, la tierra, la educación, la comunicación, el deporte y la recreación. Las acciones afirmativas y las cuotas raciales aparecen como elementos básicos para reparar los sufrimientos de los afrodescendientes. En julio de 2006 se presentó al Congreso Nacional un manifiesto contra la Ley de Cuotas[24] y el Estatuto de la Igualdad Racial firmado por varios estudiosos del tema. El manifiesto "Todos tienen derechos iguales en la República Democrática" expresa el sentir de quienes consideran que las cuotas amenazan el principio de igualdad política y jurídica de los ciudadanos y que pueden alimentar el racismo al transformar categorías estadísticas en identidades y derechos individuales contra el precepto de igualdad. Apunta, como solución para combatir la exclusión de los negros, a la construcción de servicios

[23] Proyecto de Ley núm. 3.198/2000.

[24] Proyecto de Ley núm. 73/1999, que establece garantizar 50% de plazas en las universidades para alumnos con buen rendimiento escolar, sin examen prevestibular. Se analizan conjuntamente el Proyecto de Ley núm. 3.627/2004 propuesto por el Ejecutivo, que instituye un Sistema Especial de Reserva de plazas en las universidades federales para estudiantes egresados de las escuelas públicas, en especial negros e indígenas, y el Proyecto de Ley núm. 1313/2003, que instituye cuotas para indígenas.

públicos universales de calidad para todos los ciudadanos, para evitar así el peligro de la invención de razas oficiales. El manifiesto expresa el deseo de ver un Brasil donde nadie sea discriminado, ni de forma positiva ni negativa, por su color, su sexo, su vida íntima y su religión.

En contra se presentó un segundo manifiesto a favor de la aplicación de las acciones afirmativas: el "Manifiesto a favor de la Ley de Cuotas y del Estatuto de la Igualdad Racial", que retoma los datos estadísticos que revelan la condición desfavorable de la población negra y los compromisos con las acciones afirmativas asumidos en la Conferencia de Durban, así como las experiencias de varios países que las aplicaron. A pesar de que continúa el debate, hay una relativa aceptación nacional de las cuotas, sobre todo de las cuotas para pobres. Como afirma Guimarães (2006: 10), poco a poco se va reconociendo que las desigualdades sociales en Brasil están atadas a mecanismos invisibles o invisibilizados de discriminación racial, que favorecen su reproducción ampliada. No obstante, Guimarães prevé que las políticas de cuotas no modificarán la desigualdad social que prevalece en el país por ser resultado de una estructura social y económica profundamente arraigada. Esas políticas pueden regular el conflicto distributivo sobre nuevas bases, sin afectar la reproducción del sistema como un todo.

Estudios recientes han buscado salir del debate polarizado para recuperar la opinión de los alumnos sobre las cuotas. Los resultados no siempre coinciden, pero demuestran cómo la percepción de las cuotas depende tanto del contexto regional como de la clase social, de si las personas son negras o blancas, del prestigio del curso, de si son cursos científicos o de ciencias humanas, si son los alumnos beneficiados por las cuotas o si son alumnos vinculados con un movimiento social o político (Pinto, 2006; Menin y Shimizu, 2006). Estos estudios apuntan hacia una clara conciencia de los alumnos sobre la desventaja académica debido a la falta de condiciones para permanecer en la universidad y para tener acceso a los instrumentos necesarios para su formación, como libros, revistas, computadoras, etcétera. Por su parte, los alumnos beneficiados con las cuotas temen ser estigmatizados como sujetos sin calificación académica.

Algunas investigaciones constatan, sin embargo, que en algunas universidades los beneficiados con las cuotas pueden contar con un centro de apoyo, en general creado por iniciativa de las organizaciones negras, que puede ayudarlos a mejorar su calificación y su integración en la universidad o para obtener recursos y becas. Estos núcleos fomentan una mayor discusión sobre el racismo, la construcción racial y la conciencia de identidad racial. Apuestan, como los cursos prevestibulares, a invertir en la promoción de su autoestima, al subrayar su potencial y contribuir a que se interesen más en

el estudio y en mejorar sus resultados (Augusto dos Santos, 2005; Emerson dos Santos, 2005; Gomes, 2005; Brandão y Oliveira, 2005). Estos trabajos también destacan que las políticas de cuotas suscitaron el debate en las universidades y generaron una mayor sensibilización del cuerpo docente y de los alumnos sobre el tema de las desigualdades raciales.

Pero algunos problemas son persistentes, sobre todo los relacionados con la participación del Estado en la aplicación de estas políticas. Hay una evidente disposición a favor de estas políticas en el gobierno de Lula da Silva, si bien el compromiso del Estado no se refleja necesariamente en la disponibilidad de recursos. Cito como ejemplo algunos puntos que estuvieron en discusión en el Seminario de Políticas Afirmativas para la Inclusión Racial en la Enseñanza Superior realizado en la Universidad de Brasilia (21 y 22 de agosto de 2006), que reunió de manera especial a representantes de algunas universidades que aplican el programa de cuotas, a representantes de organizaciones negras, del Ministerio de Educación y de la SEPPIR para hacer una evaluación conjunta de estas políticas. El tema fue abordado desde varios ángulos: constitucionalidad, mérito académico, identificación de los beneficiados por su color/raza, además de los datos cuantitativos que muestran cuántos, quiénes y en qué cursos están los que entran por las cuotas.

En cuanto al mérito académico, representantes de prácticamente todas las universidades presentes demostraron que los alumnos que entran por las cuotas, aunque provinieran de escuelas públicas de baja calidad educativa, obtuvieron iguales resultados que los alumnos no cuotistas. También se observó que muchos alumnos que entraron por las cuotas (en algunas universidades más de la mitad), según los resultados obtenidos en el examen, hubieran sido admitidos mediante la selección normal del vestibular. Es decir, estos estudiantes no necesitaban de las cuotas para entrar a la universidad. Hay que destacar en este sentido que desde el punto de vista de algunos representantes de las universidades y de las organizaciones negras al asumirse como negros y postular por medio de las cuotas, estos alumnos contribuyen a una mayor visibilidad política de la población negra y a una mayor delimitación de su figura jurídica, lo que adicionalmente permite una identificación racial más positiva (Machado, 2005: 31).

Otro debate que surgió durante el seminario es el relativo a la identificación racial de los beneficiados. La autoidentificación como negros ha sido el método utilizado por las universidades como requisito para postular por cuota, aunque algunas han propuesto el análisis de fotografías, lo que ha sido motivo de muchas críticas. La autoidentificación es, como afirma Sansone (2005), la única que permite la aceptación de la multiplicidad de formas y la manera contextual en que los brasileños definen su

color y asumen su identidad racial. La delimitación del grupo beneficiado igualmente suscita aún ciertos debates: ¿las cuotas deben ser para pobres entre los cuales hay negros, o para negros independientemente de su situación social? Las universidades adoptan criterios distintos al respecto. Las diferencias regionales que se destacan en los discursos de los representantes son importantes y nos recuerdan los datos obtenidos en el estudio del Programa Diversidad en la Universidad. En algunas regiones del país la presencia de los negros en estos centros de enseñanza superior no es baja, pero se concentra en cursos de menor estatus, de menor competencia. Para el buen éxito de las cuotas sería necesario que fueran establecidas por curso, de acuerdo con el número de negros que aspiren a entrar.

Según representantes de las universidades del sur del país, la presencia negra en sus instituciones de educación superior era reducida y las cuotas les habían permitido cambiar la imagen de la universidad. Con todo, este fenómeno no ocurre sin problemas, ya que se observan conflictos entre alumnos negros que entraron por las cuotas y blancos dentro de la universidad. Esto exige promover un debate más amplio sobre los objetivos de las cuotas de forma tal que se evite la estigmatización de las personas negras en estos centros de estudio. Son estas fronteras las que preocupan a muchos estudiosos, dado que en general las cuotas son aplicadas sin plan de divulgación, de diálogo, dejando a cargo de los alumnos, profesores y organizaciones promover la discusión en las universidades. Las instituciones que determinaron beneficiar a la población negra independientemente de su condición social sufren todavía más críticas. Algunas organizaciones negras explican que esta política tiene como fin combatir la discriminación y el prejuicio racial, puesto que la ausencia de negros en las universidades no se debe sólo al nivel social sino también a la discriminación y a la baja autoestima de los estudiantes negros. Pero, ¿cómo promover una política antirracista sin acompañarla de la promoción de una política valorativa que se refleje en la educación brasileña, como en los contenidos educativos, libros, capacitación de profesores y no sólo en una medida impositiva?

Los antagonismos que esta política puede generar, se minimizarían con una política más amplia de reforma educativa que permita la inclusión de las clases más pobres. La poca inversión del Estado en educación y la centralización en políticas focales crean un contexto de competencia y hacen que las políticas de acción afirmativa sean vistas como meros privilegios. Por lo demás, se sigue evidenciando la dificultad de integración y permanencia de los alumnos negros y pobres en la enseñanza superior frente a la enorme demanda y la poca oferta de plazas y becas en las instituciones públicas brasileñas. Estos alumnos necesitan recursos que les permitan dedicarse exclusivamente a la universidad y adquirir los libros y materiales didácticos indispensables. Muchos

no cuentan siquiera con recursos para pagar el medio de transporte que los lleve a la universidad.

El Ministerio de Educación brasileño sigue con el problema institucional puesto que todavía no se han logrado ni más recursos, ni transversalidad, ni el reconocimiento de la cuestión racial en su interior. El ministerio no consigue elaborar una política educativa que considere la cuestión racial y que involucre a sus distintas instancias. Y, según declararon los representantes de varias universidades, tampoco ha ofrecido un apoyo adecuado a las universidades en el establecimiento de las cuotas. La manifestación de la SEPPIR, cuya creación demuestra un cambio en el tratamiento de la cuestión racial en el país, deja sin embargo un vacío de datos más concretos, necesarios para evaluar las políticas de cuotas en las universidades. Al ponerse en marcha el sistema de cuotas se generaron experiencias distintas por universidad y región de Brasil. Estas diferencias hicieron posible la promoción de una diversidad de medidas afirmativas, no limitadas a las cuotas (Emerson dos Santos, 2005: 12). Fue el compromiso de los grupos involucrados con el proceso lo que permitió cierto éxito en esta materia, pero la falta de comunicación entre las universidades que pusieron en práctica las cuotas impide evaluar sus efectos con mayor amplitud. Las organizaciones negras no han podido apoyar y acompañar estos procesos, a veces por falta de acuerdo entre ellas, de recursos o incluso porque se asientan principalmente en el sureste del país ante la falta de incentivos para incorporar a organizaciones de otras regiones. Con todo, no se puede olvidar que el debate sobre las acciones afirmativas, la elaboración del Programa Diversidad en la Universidad y el establecimiento de cuotas han visibilizado el tema racial como nunca antes en Brasil, lo cual se puede ver sobre todo en medios como la televisión, que ha destacado el debate e incrementado la presencia negra. Éste es un resultado importante del momento actual. Además, las cuotas caminan y todos esperan que sean medidas temporales, que permitan la inclusión de estudiantes negros, sin que esto deje impactos negativos en las relaciones raciales brasileñas.

Siglas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Cofiex	Comisión de Financiamientos Externos
CNCD	Consejo Nacional de Combate a la Discriminación
CNE	Consejo Nacional de Educación
GTI	Grupo de Trabajo Internacional para la Valoración de la Población Negra
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas
IPEA	Instituto de Investigaciones Económicas y Aplicadas
Funai	Fundación Nacional del Indio
MEC	Ministerio de Educación
PNDH	Programa Nacional de Derechos Humanos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Seain	Secretaría de Asuntos Internacionales
Semtec	Secretaría de Educación Media y Tecnológica
SEPPIR	Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial
Sesu	Secretaría de Educación Superior
PVNC	Prevestibular para negros y carentes
UENF	Universidad Estatal del Norte Fluminense
UERJ	Universidad del Estado de Rio de Janeiro

Bibliografía

Abélès, Marc

1997 "Anthropologie du politique", en Henri-Pierre Jeudy (coord.), *Anthropologie du politique,* París, Armand Colin, pp. 5-24.

Agier, Michel y Maria Rosario Carvalho

1994 "Nation, race, culture". Les mouvements noirs et indiens au Brésil", en *Cahiers des Amériques Latines,* núm. 17, París, Sorbonne Nouvelle Paris III, pp. 107-124.

Bellier, Irene

1997 "Une approche de l'anthropologie de la culture des institutions", en Marc Abélès y Henry Pierre Jeudy (coords), *Anthropologie du politique,* París, Armand Colin, pp. 129-162.

Brandão, A. e I. Oliveira,

2005 "Avaliação da política de ação afirmativa para permanência de alunos negros na UFF", en Augusto Dos Santos, S. (org) *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas,* Brasilia, Ministério da Educação, pp. 289-310.

Candau, Vera María y Carmen Anhorn

2000 "A questão didática e a perspectiva multicultural: uma articulação necessária", en *23ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação,* 24 a 28 de septiembre de 2000, Caxambu-Minas Gerais.

Costa, Sérgio

2002 "A construção Sociológica da Raça no Brasil", *Estudos Afro-Asiáticos,* núm. especial, 01, enero-abril, Rio de Janeiro, UCAM, pp. 35-62.

Da Matta, R.

1997 "Notas sobre o racismo à brasileira", en J. Souza (org.). *Multiculturalismo e Racismo - uma comparação Brasil-Estados Unidos,* Brasilia, Paralelo 15, pp. 69-76.

Dos Santos, Augusto

2005 "Projeto Passagem do Meio-uma política de ação afirmativa na Universidade Federal de Góias (UFG)", en Augusto dos Santos, S. (org.), *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas,* Brasilia, Ministério da Educação, pp. 269-288.

Dos Santos, Emerson

2003 "Racialidade e novas formas de ação social: o pré-vestibular para negros e carentes" en: Emerson dos Santos, Fátima R. Lobato (orgs.), *Ações afirmativas-políticas públicas contra as desigualdades raciais,* Rio de Janeiro, LPP/DP&A, Coleção Políticas da Cor, pp. 127-156.

2005 "Reserva de vagas para negros em universidades públicas: um olhar sobre a experiência brasileira", *ADVIR,* núm. 19, septiembre, Rio de Janeiro, UERJ.

FRY, PETER H.

2000 *Politics, Nationality and the Meanings of Race in Brazil*, Daedalus, v. 129, pp. 83-118, Cambridge.

GOMES, JOAQUIM BENEDITO BARBOSA

2001 *Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade-O Direito como Instrumento de Transformação Social. A experiência dos EUA,* Rio de Janeiro y São Paulo, Renovar,

GOMES, N. L.

2005 "A universidade brasileira com direito do (das)jovens negros(as) - a experiência do programa de ações afirmativas da UFMG en Augusto dos Santos, S. (org.) *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas,* Brasilia, Ministério da Educação, pp. 251-268.

GUIMARÃES, ANTONIO SERGIO

1999 *Racismos e anti-racismos no Brasil,* São Paulo, Editora 34, p. 238.

2006 "Depois da democracia racial", *Tempo Social,* vol.18, núm. 2, São Paulo.

HANCHARD, MICHAEL GEORGE

2001 *Orfeu e o Poder-Movimento Negro no Rio e São Paulo,* Rio de Janeiro, UERJ.

HASENBALG, CARLOS A.

1999 "Entre os mitos e os fatos; racismo e relações raciais no Brasil", en Marcos Chor Maio y Ricardo Ventura Santos (orgs.), *Raça, Ciência e Sociedade,* Rio de Janeiro, Fiocruz-Centro Cultural Banco do Brasil, pp. 235-249.

HENRIQUES, RICARDO

2001 *Desigualdade racial no Brasil: Evolução das condições de vida na década de 90,* Rio de Janeiro, IPEA, texto para discusión, núm. 807.

IGREJA, REBECCA

2005 *Estado, diferença cultural e políticas multiculturalistas: uma comparação entre Brasil e México,* tesis de doctorado en Antropologia Social, Brasilia, Universidad de Brasília.

JACCOURD, L. y N. E. BEGHIN,

2002 *"Desigualdades raciais no Brasil-um balanço da intervenção governamental",* Brasilia, IPEA.

MACHADO, ELIELMA

2005 "Ação afirmativa nas universidades estaduais fluminenses: o começo", *ADVIR,* núm. 19, septiembre, Rio de Janeiro, UERJ.

MAGGIE, YVONNE y PETER FRY

2004 "A reserva de vagas para negros nas universidades brasileiras", *Estudos Avançados,* núm. 50, pp. 67 -80, enero-abril, USP, São Paulo.

MARTINS, ROBERTO BORGES

2004 *Desigualdades raciais e políticas de inclusão racial: um sumario da experiência brasileira recenté,* Santiago de Chile, Cepal, Serie Políticas Sociales.

MENIN, M. y SHIMIZU, A.

2006 *Representações sociais de diferentes políticas de ação afirmativa para negros, afrodescendientes e alunos de escolas públicas numa universidade brasileira*, ponencia presentada en el grupo de trabajo núm. 23, 29ª Reunión de ANPED, São Paulo.

MUNANGA, KABENGELE (org.)

2001 "Superando o racismo na escola", Brasilia, MEC, pp. 137-168.

NOGUEIRA, ORACY

1985 *Tanto preto quanto branco, estudo de relaçoes sociais*, São Paulo, T. A Queiroz.

1992 *Negro político e político negro*, São Paulo, Edusp.

1998 *Preconceito de Marca-As relações Raciais em Itapetininga*, São Paulo, Edusp.

OSORIO, RAFAEL GUERREIRO

2003 *O Sistema Classificatório de "Cor ou raça" do IBGE*, IPEA. 50 p., texto para discusión núm. 996, Brasilia.

PAIXÃO, MARCELO J. P.

2003 *Desenvolvimento humano e relações raciais*, Rio de Janeiro, LPP-DP&A, colección Políticas da Cor.

PENA BORTOLINI, SERGIO

2004 "Pode a genética definir quem deve se beneficiar das cotas universitárias e demais ações afirmativas?", *Estudos Avançados*, vol. 18, núm. 50, enero-abril, São Paulo, pp. 31-50.

PINTO, P. G. H. ROCHA

2006 "Ação Afirmativa, Fronteiras raciais e identidades acadêmicas: uma etnografia das cotas raciais para negros na UERJ", en João Feres Júnior y Jonas Zoninsein (orgs.), *Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas*, Brasilia, Editora UnB, pp 136-166.

SANSONE, LIVIO

2002 "La communauté noire existe-elle? Identité et culture des afro-bahianais", *Cahiers du Brésil Contemporain*, núms. 49-50, pp. 135-154, París, EHESS.

2004 *Negritude sem Etnicidade* Pallas, Salvador y Rio de Janeiro, EDUFBA.

2005 "O bebê e a água do banho-a ação afirmativa continua importante, não obstante os erros da UnB", en *Horizontes Antropológicos*, año 11, núm. 23, Porto Alegre, pp. 251-254.

SANTOS DE PAULO, CARLOS ALBERTO

2002 *Movimento Negro, Participação e institucionalidade: desafios para uma agenda pública*, Brasilia, doctorado en Políticas Sociales-Departamento de Servicio Social, Universidade de Brasília.

SANTOS, ISABEL APARECIDA

2001 "A responsabilidade da escola na eliminação do preconceito racial: alguns aminhos", em Cavallero (org.), *Racismo e anti-racismo na educação*, São Paulo, Selo Negros Edições, pp. 97-114.

SCHWARCZ, LILIA K. MORITZ

2002 "Questão racial e etniCidade", en Sérgio Miceli (org.), *O que ler na Ciência Social brasileira (1970 -1995)*, São Paulo, Editora Sumaré-CAPES-ANPOCS, pp. 267-326.

SCHWARTZMAN, SIMON

1999 "Fora de foco: diversidade e identidades étnicas no Brasil", *Novos Estudos CEBRAP*, núm. 55, noviembre, São Paulo, pp. 83-96.

SILVA, NELSON DO VALLE

1999 "Uma nota sobre raça social no Brasil", en Silva, Hasenbalg y Lima (coords.), *Cor e estratificação social*, Rio de Janeiro, Contra Capa Livraria.

SODRÉ, MUNIZ

1999 *Claros e escuros : identidade, povo e mídia no Brasil*, Petrópolis, Vozes.

TELLES, EDWARD

2003 *Racismo à Brasileira*, Rio de Janeiro, Dumará.