

Población Afro en Uruguay: ahora visibles pero aún sin políticas

Este primer documento de la línea “Apuntes para el debate” del Fondo de Población de las Naciones Unidas en Uruguay, recopila algunos datos sobre la situación comparativa de desigualdad económica, educativa y social que enfrentan las personas afrodescendientes en Uruguay. Se repasa la progresiva y reciente inclusión de la dimensión étnico/racial en la producción de información estadística en Uruguay como poderosa herramienta que permite visibilizar algunos procesos de discriminación. Tomando en cuenta algunos instrumentos internacionales y la experiencia en otros países, se plantean algunas potenciales líneas de avance en los instrumentos de políticas de acción afirmativa (cuotas, selección preferencial, subsidios específicos y focalización).

La inclusión de la dimensión étnico/racial en la producción de información

La inclusión de la dimensión étnico/racial en la producción de información es un paso indispensable para el previo conocimiento de la existencia de grupos minoritarios y sus condiciones de vida, a la hora de pensar el diseño y la asignación de recursos en las políticas públicas.

Si bien Uruguay cuenta desde muy tempranamente con mecanismos de recolección de información socio demográfica -tales como censos de población y encuestas de hogares-, la visibilidad estadística del grupo de personas afrodescendientes es relativamente reciente en la historia del país.

Uruguay cuenta con cinco Censos de Población realizados durante el siglo pasado (1908, 1963, 1975, 1985 y 1996). Pero es recién en el primer censo de este siglo (2011) que se pregunta sobre ascendencia étnico/racial de la población uruguaya y se conocerá el número total de personas que se auto identifica como a) afro o negra, b) asiática o amarilla, c) blanca y/o d) indígena. La inclusión de preguntas sobre características étnico-raciales en el cuestionario censal representa un paso fundamental para el reconocimiento de las poblaciones minoritarias como sujetos de derechos,

posibilitando con ello la construcción de sociedades más justas e inclusivas. Al mismo tiempo, la incorporación del tema en el Censo implica un alineamiento con las recomendaciones internacionales y con la experiencia de un gran número de países de la región en rondas censales anteriores.

Actualmente Uruguay cuenta con una aproximación del contingente de población afro y sus condiciones de vida, obtenido a través de la Encuesta Continua de Hogares (ECH). En este caso, si bien las mismas son relevadas en forma continua desde la década del setenta por el Instituto Nacional de Estadística, solo en la Encuesta correspondiente a los años 1996/1997 se integraron algunas preguntas sobre raza para analizar las características de las personas que se identificaban con distintas razas. Luego de este antecedente, es recién diez años más tarde -a partir del año 2006- que se

La visibilidad estadística de las personas afrodescendientes es relativamente reciente en la historia del país

incluye de manera sistemática en este tipo de encuestas la pregunta sobre la ascendencia racial a través de la auto-identificación.

De los resultados de las estimaciones de la población afro o negra cabe hacer al menos dos comentarios:

La proporción de población afrodescendiente ocupa el segundo lugar dentro de los grupos de ascendencia étnico-racial: de acuerdo con los datos relevados en el Módulo de Raza de la ECH 1996-1997, el 5,9% de la población uruguaya dijo pertenecer a la raza negra, ya sea en forma exclusiva o en forma de mestizaje con otras razas. Según los datos recogidos en la Encuesta Nacional de Hogares

Ampliada de 2006, el 9,1% dijo tener ascendencia racial afro o negra, en la ECH 2008 este porcentaje ascendió a 10,6%, en la ECH 2010 se ubicó en el 9,9% y finalmente en la ECH 2011 en el 9,4%.

La pobreza entre la población afrodescendiente supera el 28,1%, más del doble que en el resto de la población

En el aumento de los valores observados varios factores pueden estar influyendo, más allá del cambio en la formulación de la pregunta: las campañas de sensibilización que se desarrollan desde la comunidad afrodescendiente para promover al auto reconocimiento afro y la fecundidad de las mujeres negras superior a la de las mujeres no afro (al final de su vida fértil las primeras tienen prácticamente un hijo más que las segundas) entre otros.

La pregunta sobre ascendencia racial no es excluyente en sus categorías, por lo que las personas pueden declarar tener más de un tipo de ascendencia. A partir del año 2008 se pregunta adicionalmente cuál es la ascendencia principal en el caso de haber declarado más de una. Si se utiliza también esta pregunta, los resultados revelan que los porcentajes caen abruptamente cuando se la considera como la principal ascendencia.

Algunas cifras...

Desde el punto de vista demográfico, la composición de la población afrodescendiente es más joven que la no afrodescendiente. Como puede verse en las pirámides de población (ver pág. 3), la proporción de personas en edades jóvenes (menores de 30 años) es mayor en la pirámide de la izquierda, correspondiente a población afrodescendiente.

Desde el punto de vista socioeconómico, los diversos análisis y estudios existentes a partir de las Encuestas de Hogares muestran que las personas afrodescendientes presentan condiciones de vida más desfavorables en comparación con la población blanca, dejando en evidencia la existencia de profundas desigualdades étnico-raciales y mecanismos de discriminación aún vigentes en la sociedad uruguaya.

Acumulación histórica

Existe una acumulación histórica de la inequidad que se refleja en la ubicación desfavorable de la población afrodescendientes en la distribución del ingreso de los hogares. En este mismo sentido la proporción de personas afrodescendientes en situación de pobreza más que duplica la constatada para la población blanca: la pobreza asciende a 12,1% entre la población blanca mientras que se eleva a 28,1% entre la población afro o negra según la ascendencia racial principal declarada (ECH 2011, total del país).

Respecto a niveles educativos existe cierta herencia entre las generaciones: la brecha de educación entre la población afro y no afro es de al menos 2 años y persiste entre las generaciones con la misma intensidad al comparar el nivel educativo de los padres con el de sus hijos (González y Sanromán, 2010).

Discriminación activa

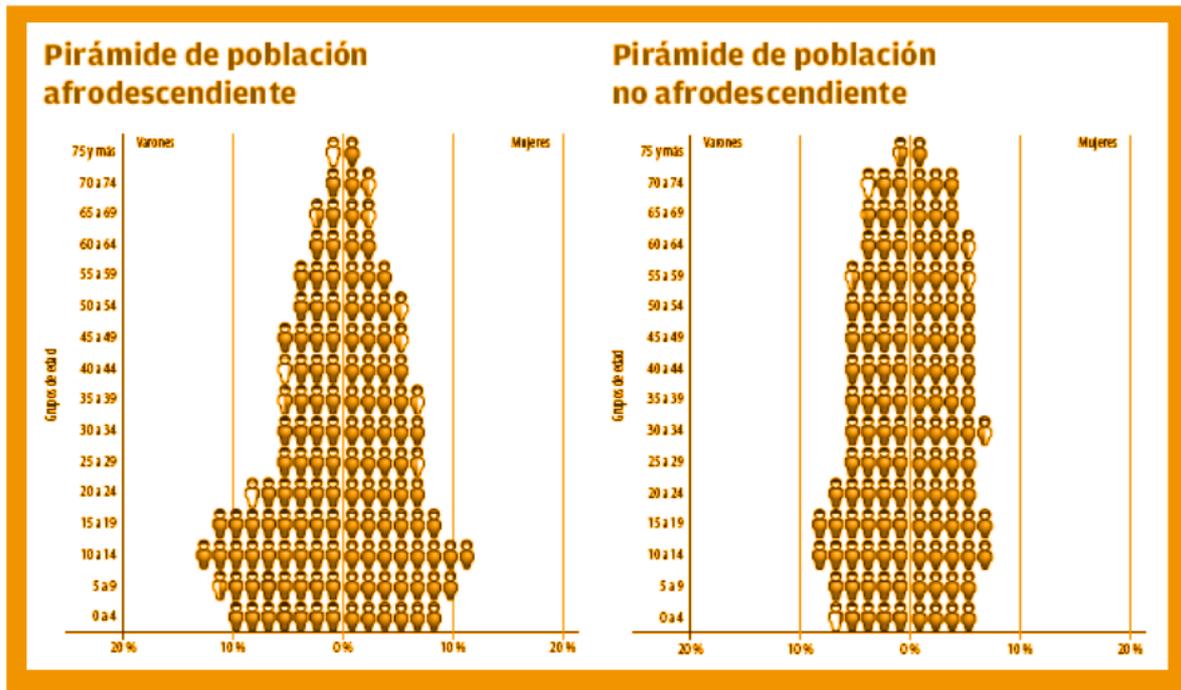
La discriminación activa hacia las personas de ascendencia afro o negra en el mercado laboral queda en evidencia al constatarse que personas con igual nivel educativo perciben remuneraciones inferiores. Si bien las diferencias en los niveles educativos impactan en las diferencias salariales, el nivel educativo sólo expli-

ca la mitad de dicha brecha, debiéndose entonces la otra mitad a factores no explicados, entre ellos los que pueden asociarse a la existencia de discriminación.

El mercado laboral constituye el principal medio de sustento de las familias y por ello se transforma en uno de los factores más importantes para comprender otras dimensiones de la desigualdad, tales como el acceso a la salud, vivienda y educación.

Supervisión de la igualdad racial y la no discriminación: instrumentos internacionales

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 1965 la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y proporcionó a la comunidad mundial un instrumento jurídico al estipular las medidas que los Estados con-



Fuente: Sistema de Información de Género de Inmujeres en base a ECH 2010.

Discriminación múltiple

La combinación de la condición de ascendencia afro o negra junto con otros atributos hace que ciertos grupos de población presenten una situación más comprometida en términos de bienestar. Es el caso de personas afro o negras, que además son mujeres y jóvenes frente al desempleo: la tasa de desempleo para personas con esta triple combinación de atributos –afro, mujer y joven– es once veces superior a la varones no afro de 30 y más años de edad (25,4% versus 2,3%, año 2010).

Las brechas en educación sólo explican la mitad de las diferencias salariales

vienen en adoptar una vez que son partes- mediante su ratificación para eliminar la discriminación racial. Dicha Convención entró en vigor en 1969 tras la ratificación de 27 Estados. El primer requisito de los Estados que ratifican la Convención consiste en la presentación de informes periódicos (cada dos años) al Comité para la Eliminación

de la Discriminación Racial, órgano autónomo creado por Naciones Unidas y compuesto por expertos de los Estados Partes en la Convención para vigilar y examinar las medidas adoptadas por los Estados para cumplir con las obligaciones. Actualmente, la mayoría de los Estados miembros de las Naciones Unidas han ratificado la Convención, incluido Uruguay.

Durante el 78° período de sesiones (14 de febrero al 11 de marzo de 2011) del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), el Estado uruguayo presentó un informe sobre la situación en relación a la discriminación racial en el país y la sociedad civil organizada hizo lo suyo a través del informe alternativo presentado por Asamblea Afrodescendiente. El CERD realizó diversas observaciones y recomendaciones a Uruguay.

Por otra parte, el año 2011 fue declarado por la Asamblea General de las Naciones Unidas como el Año Internacional de los

Afrodescendientes con el objetivo de fortalecer las políticas públicas específicas a favor de las personas afrodescendientes en relación al goce pleno de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y cul-

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial recomendó a Uruguay transitar hacia la adopción de políticas afirmativas que reviertan estas desigualdades

turales y promover un mayor respeto y conocimiento de la diversidad, su herencia y su cultura. Como balance de cierre de esta celebración, desde el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) se propone aprovechar esta oportunidad para reflexionar y poner sobre la mesa algunos aspectos de política pública que permitan avanzar en este sentido.

¿Hacia dónde quiere avanzar Uruguay para mitigar las desigualdades étnico-raciales?

Varias preguntas surgen al respecto de cómo seguir. Parecería que las políticas redistributivas por sí solas no han alcanzado para revertir la persistencia de la inequidad respecto al grupo de población afrodescendiente. Es decir que es el momento para preguntarse:

¿debería el Estado uruguayo repensar la integración de sus minorías étnico-raciales reconociendo en forma explícita los mecanismos de discriminación y elaborando políticas públicas para disminuir o eliminar las desigualdades étnico-raciales?

De hecho, las principales recomendaciones que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial realizó a Uruguay (abril 2011) se centraron en que si bien el país ha ratificado varios de los instrumentos internacionales y ha visibilizado a este grupo a través de sus estadísticas, resta transitar hacia la adopción de políticas afirmativas que reviertan esas desigualdades: “El Comité recomienda al Estado que intensifique sus esfuerzos adoptando medidas especiales a favor de los afrodescendientes a fin de reducir las desigualdades y mejorar su integración efectiva a la sociedad uruguayana”.

Las políticas de acción afirmativa son políticas públicas que tienen el objetivo de mejorar las oportunidades para grupos segregados en la sociedad por su condición de desventaja frente a otros grupos. La acción afirmativa no debe considerarse como un fin en sí mismo, sino como un mecanismo transitorio para reducir las disparidades incrementando de este modo la oportunidad de selección de las minorías, en particular en el acceso a educación, empleo, vivienda, recursos públicos y representación política. Existen opiniones divididas respecto a este tipo de políticas públicas. Quienes se oponen, argumentan la erosión del derecho de igualdad de las personas ante la ley: la mayoría de las Constituciones de los países de la región incorporan enunciados expresos que favorecen la diversidad e inclusión de todos los grupos sociales sin distinción de su condición étnica/racial, económica, de género, de credo, de orientación sexual, de filiación política, o de cultura en el desarrollo nacional.

En el caso de que Uruguay decidiera avanzar en el campo de las políticas de acción afirmativa habría que pensar en su diseño. En el mapeo



internacional existe diversidad al respecto, teniendo en cuenta las características propias de cada país, así como la tolerancia o intolerancia de las sociedades respecto a la discriminación étnico-racial.

Las acciones afirmativas pueden ser de diferentes tipos. Las políticas **compensatorias** buscan remediar los daños ocasionados en el pasado y se aplican como resultado de una demanda o acción legal que intentaría repararse a través de una compensación monetaria y/o de la restitución del bien o el derecho perdido. Las políticas **correctivas** se utilizan para garantizar el cese de prácticas discriminatorias hacia el futuro como por ejemplo lograr el acceso en el sistema educativo, mercado laboral, salud o vivienda. Finalmente existen políticas **redistributivas** que se basan en criterios socioeconómicos y el objetivo precisamente es acabar con la desigual distribución de los recursos.

Los instrumentos para aplicar las políticas de acción afirmativa también pueden ser diversos. Los más extremos, las **cuotas**, establecen porcentajes para asegurar que un segmento del grupo postergado acceda a la participación social (ya sea en el área política, sindical, educativa o laboral). En Estados Unidos, Nixon en 1969 fue el primer presidente que implementó políticas para garantizar un porcentaje de contratos a las minorías en empresas estatales. En América

Latina el referente más significativo en torno a este tipo de políticas es Brasil, a partir del mandato del presidente Fernando Henrique Cardoso en el año 1995. Por ejemplo, en Río de Janeiro las políticas de acción afirmativa regulan las admisiones en las universidades estatales y establecen un mínimo de 40% de población parda y negra. Otro caso es el de la Universidad Nacional de Brasilia que reserva una cuota de 20% de las vacantes a candidatos negros desde 2003 hasta el presente. Los instrumentos de **selección preferencial** se aplican cuando existe una igualdad de capacidad en los aspirantes, escogiendo a quien pertenece a una minoría. Por ejemplo, en el caso de la Universidad de

Michigan se favorece a los aspirantes de las minorías, incluso hasta con puntos adicionales en sus solicitudes de ingreso, tal que le aseguren su inclusión. También existen **subsidios específicos** que se centran en las minorías como beneficiarios destinatarios de los programas (por ejemplo créditos para viviendas o micro emprendimientos). Un ejemplo de ello fueron los fondos limitados de becas de matrícula para el apoyo a actividades productivas de emprendimiento en municipios con alta participación de población negra en Colombia. Las herramientas de **focalización** centran su atención en determinados territorios o comunidades donde se concentra la población perteneciente a grupos minoritarios. Es el caso de Colombia con la aprobación de planes regionales y sectoriales de infraestructura, saneamiento, educación y salud concentrados principalmente en la región del Pacífico. En estos planes promulgados a partir de 1993, se menciona por primera vez el concepto de política de acción afirmativa para la población afrocolombiana. Cabe señalar que la política colombiana, a diferencia de la estadounidense y brasilera, muestra un sesgo étnico-territorial y étnico-cultural con componentes de inversión social y de infraestructura.

También habría que definir en qué área deben ponerse en práctica las políticas de acción afirmativa: ¿educación?, ¿empleo?, ¿vivienda?, ¿representación en cargos de decisión?, etc. Por ejemplo, existe una discusión sobre si las acciones deberían recaer sobre el mercado de trabajo o previamente, sobre el sistema educativo. La discusión pasa por conocer en profundidad si la población afrodescendiente no puede acceder a buenos puestos de trabajo porque no alcanza el nivel educativo suficiente debido a barreras de acceso en el sistema educativo o porque el empleador discrimina en el mercado de trabajo y para determinados puestos hay barreras de acceso para personas afrodescendientes.

Por último, también habría que avanzar en los criterios de identificación y selección de la población objetivo. Una cuestión clave para la aplicación de la acción afirmativa es el reconocimiento e identificación explícita de las personas pertenecientes a determinado grupo étnico/racial.

Los criterios de identificación y selección son claves para el éxito de la políticas de acción afirmativa



Fuentes consultadas o recomendadas:

Naciones Unidas, *Informe para Uruguay del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial para Uruguay*, abril 2011.

Asamblea Afrodescendiente, *Informe alternativo para el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial para Uruguay*, enero 2011.

Cecilia González & Graciela Sanroman: *Movilidad intergeneracional y raza en Uruguay*, Departamento de economía de la Facultad de Ciencias Sociales Documento N°13, Octubre 2010

Marisa Bucheli & Graciela Sanroman: *Decomposing the gaps between afro-descendants and whites along the wage distribution*, Departamento de economía de la Facultad de Ciencias Sociales, 2010.

OPS/OMS, *Acciones afirmativas para lograr la equidad de salud para los grupos étnico/raciales*, setiembre 2003.

Inmujeres – UNFPA, *Cuaderno N°1 del Sistema de Información de Género de Inmujeres: La población afrodescendiente en Uruguay desde una perspectiva de género*, julio 2010.

Inmujeres – BID – UNFPA, *La inclusión de la dimensión racial en la producción de información*, 2010.

Revista Sociedad y Economía, *Un breve acercamiento a las políticas de acción afirmativa: orígenes, aplicación y experiencia para grupos étnico-raciales en Colombia y Cali*, enero 2009 Colombia.

La serie "Apuntes para el debate" del Fondo de Población de Naciones Unidas procura traer al foro público, a los formadores de opinión y a los tomadores de decisión materiales académicos y técnicos en formato de difusión, debate y proposición vinculados a la temática de población y desarrollo. Su objetivo principal no es la generación de conocimiento original sino la difusión de evidencia, estudios y argumentos en formato accesible y orientado al debate programático para las políticas públicas. El espíritu general que marca estos aportes es favorecer el debate sobre asuntos relevantes en el área de población y desarrollo con orientación al mediano y largo plazo, en perspectiva comparada y con apoyo en la evidencia que la comunidad académica nacional e internacional ha generado. La producción de estos materiales es responsabilidad del equipo técnico Fondo de Población de las Naciones Unidas en Uruguay.