



Ministerio de Desarrollo Social
Instituto Nacional de las Mujeres



Fondo de Población
de las Naciones Unidas



Av. 18 de Julio 1453, piso 6
C.P. 11200 Montevideo, Uruguay
Tel: (598 2) 400 0302* int. 1625
Fax: (598 2) 400 0302* int. 1613
inmujeres@mides.gub.uy
www.inmujeres.gub.uy

La inclusión de la dimensión racial en la producción de información

Diagnóstico sobre programas y políticas
para la equidad de género y raza en
organismos del Estado



La inclusión de la dimensión racial en la producción de información

Diagnóstico sobre programas y políticas para la equidad de género y raza en organismos del Estado

Ministerio de Desarrollo Social

Ministra Ana María Vignoli

Instituto Nacional de las Mujeres

Directora Beatriz Ramírez

Elaboración del documento

Lucía Scuro (coord.), Fiorella Ciapessoni y Noelia Maciel

Corrección de textos

Susana Rovella

Edición y corrección de estilo

Susana Aliano Casales

Diagramación

Micaela da Silveira

En la elaboración de este material se ha buscado que el lenguaje no invisibilice ni discrimine a las mujeres y, a la vez, que el uso reiterado de /o, /a, los y las, etc., no dificulte la lectura. En ese sentido, se ha usado el genérico tanto femenino como masculino.

Contenido

Presentación	5
I. Sistematización de antecedentes sobre la situación de la mujer afrodescendiente en Uruguay	7
1. Introducción	7
2. Recolección de información sobre la población afrodescendiente	8
3. Situación de las mujeres afrodescendientes en Uruguay	11
3.1. Vida reproductiva y estructura familiar	12
3.2. Educación	13
3.3. Participación en el mercado de trabajo	14
3.4. Acceso al sistema de salud	16
3.5. Vivienda	16
Acceso	16
Calidad de la vivienda	17
II. Sistematización del perfil de los principales programas y políticas públicas en áreas claves para el ejercicio de la ciudadanía de la población afrodescendiente	18
1. Introducción	18
2. La institucionalidad de los MER	19
3. Características de los MER	19
3.1. Institucionalidad social	20
3.2. Constitución de los MER	22
3.3. Características de programas o proyectos ejecutados	23
Becas Quijano (MEC)	24
Etnia y VIH (MSP)	25
3.4. Dificultades para la ejecución de políticas o acciones (consideradas) necesarias	26
3.5. Articulación con los sistemas de información	29
4. Conclusiones	31
Bibliografía	34
Anexo	35

Presentación

Las últimas cinco décadas, a partir de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, han tenido alta significación para los movimientos afrodescendientes del continente. Uruguay no ha estado ajeno a este proceso acelerado de politización de viejas reivindicaciones, que los contingentes de origen africano han planteado desde su «llegada forzosa», en lo que constituyó uno de los sistemas de expoliación más importantes de la historia, generador de la acumulación de capital que ha permitido la creación de nuestros Estados tal como los conocemos hoy.

El racismo como ideología ha sustentado la supremacía de un grupo humano sobre otro, con claras expresiones de discriminación de orden material y cultural que han persistido y mutado en el tiempo, dejando a dichos grupos humanos en notorias desventajas históricas que no les permiten el ejercicio pleno de sus derechos ni el goce de su ciudadanía.

Los movimientos organizados de mujeres y hombres afrodescendientes en proceso de alta acumulación teórico-práctica han realizado una fuerte interlocución con organismos internacionales. El proceso hacia la Tercera Conferencia de Lucha Contra el Racismo, Discriminación y Todas las Formas Conexas de Into-

lerancia es un punto de inflexión que ha permitido el diseño de una Declaración y Plan de Acción que habilitan a pensar los derechos de los afrodescendientes como parte de los derechos humanos. Esto conlleva la necesaria implementación de mecanismos de equidad racial (MER) y acciones afirmativas —políticas públicas— que marquen el camino hacia su cumplimiento.

El Departamento de las Mujeres Afrodescendientes, ubicado en el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), tuvo fuerte incidencia en los resultados del diálogo entre la sociedad afrodescendiente y el Estado uruguayo, que en expresión inédita reconoce la existencia del problema. Su condición de mecanismo de equidad racial ha tenido la particularidad de aunar dos formas de discriminación —el género y la raza—, una intersección cuyo efecto ha ido en detrimento de este sector de la población y ha agravado especialmente la situación de las mujeres afrodescendientes.

El Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA), creado por ley 18104 e implementado desde Inmujeres como eje vertebrador de las políticas de género a llevarse adelante por el Gobierno uruguayo, estableció la necesidad de la realización de un plan de acción —en el marco de las líneas estraté-

gicas de igualdad—, que establece el desarrollo de mecanismos institucionales para la igualdad y la no discriminación. La transversalidad de la perspectiva de género en los mecanismos de equidad racial ha puesto como condición el necesario abordaje y diagnóstico primario sobre los programas para la equidad de género en organismos del Estado. El tránsito en esta dirección motiva la publicación que hoy presentamos.

La inclusión de la dimensión racial en la producción de información es una condición imprescindible a la hora de pensar la implementación de políticas públicas. El esfuerzo del Departamento de las Mujeres Afrodescendientes, en articulación estratégica con el Sistema de Información de Género de Inmujeres, ha sido sustantivo para analizar los procesos que atraviesan los mecanismos de equidad racial y, por sobre todo, su impacto en la población afrodescendiente.

El proceso llevado adelante por estos mecanismos en la construcción de institucionalidad racial y de género ha tenido expresiones y desarrollos disímiles. Entendemos absolutamente necesario su análisis en términos de obstáculos, logros y perspectivas, en aras de profundizar el alcance de los objetivos trazados.

Reconocemos en el equipo técnico el esfuerzo y la efectividad en la generación de conocimientos que serán disparadores de debates que Uruguay, y particularmente el Estado, tiene como importante deuda.

Agradecemos especialmente a las entrevistadas y entrevistados (compañeras y compañeros de todas las horas), por su generosidad en exponer sus dificultades, errores y frustraciones, resultado de un colectivo al que el ejercicio de gobernar se le ha negado históricamente y sistemáticamente.

Sin duda los resultados obtenidos abrirán nuevas dimensiones de análisis y reflexión, pero, sobre todo, darán pistas que serán centrales a la hora de reparar a un sector marginalizado y que aportarán a la construcción de un país que necesita profundizar su democracia estableciendo nuevos pactos sociales, enfatizando los pactos raciales y de género, aún hoy relegados.

BEATRIZ RAMÍREZ ABELLA

Directora

Instituto Nacional de las Mujeres

I. Sistematización de antecedentes sobre la situación de la mujer afrodescendiente en Uruguay

1. Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo dar cuenta de la situación de las mujeres afrodescendientes en Uruguay, con relación a las áreas de salud, educación, vivienda y empleo, entre otras.

En los distintos estudios revisados¹ se constata que la situación social y económica de la población afrodescendiente uruguaya se encuentra intervenida por intensos procesos de discriminación, desigualdad y exclusión, que impiden el pleno goce de la ciudadanía:

La especificidad de la situación en que se encuentra la población negra deriva de la relación con otro que aparece como modelo y como opuesto: el grupo blanco. Las relaciones entre negros y blancos son producto de una construcción cultural y social sustentada en un principio jerárquico, que justifica la subordinación de aquellos respecto a estos, tanto en aspectos económicos como sociales. Ignorar la presencia de la población negra o dejar de discutir sus características y situación social puede contribuir a reproducir formas de prejuicio, discriminación y racismo [Mundo Afro, 1997: 6].

Durante décadas, en la sociedad uruguaya la negación de la existencia del racismo llevó a que se instalaran discursos y políticas que impedían la inclusión de la dimensión étnico-racial en la órbita estatal. No obstante, con el nuevo Gobierno asumido en el 2005, se considera el problema y se lo vuelve *visible*, con el objetivo de incorporar a la agenda política un cambio de perspectiva y de atenuar las distintas formas de discriminación racial implícitas y manifiestas en la sociedad.

En el caso concreto de las *mujeres afrodescendientes*, la doble condición de mujeres y afrodescendientes agrava aún más su situación de desigualdad social y las enfrenta a múltiples obstáculos sociales, económicos e institucionales.

En este sentido, el trabajo presenta de manera sistematizada los distintos antecedentes (académicos, registros oficiales y de la sociedad civil) que indagan sobre aspectos relevantes, relativos a la situación de la mujer afrodescendiente en Uruguay. Para ello, la presentación está organizada de la siguiente manera: en primer lugar, se introduce brevemente la temática de interés, y en una segunda parte se pone el énfasis en la situación de las mujeres afrodescendientes en áreas específicas de la vida social.

¹ Ver bibliografía.

2. Recolección de información sobre la población afrodescendiente

Los datos provenientes de fuentes oficiales que han recogido información referente a la población afrodescendiente en Uruguay tienen tres antecedentes fundamentales: el Censo de Población de 1852, el Módulo de Raza relevado en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) de 1996-1997 y la pregunta orientada a identificar la ascendencia racial de la población en la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) de 2006 (Bucheli y Cabella, 2006: 2).²

Por *raza* se entiende:

Una construcción social basada en las diferencias fenotípicas de las personas. Ello implica que cada cultura tiene sus propios esquemas de percepción de las diferencias raciales [...] De acuerdo a Guerreiro (2003) los sistemas de clasificación racial deben ser analizados en base a dos componentes principales: el método de clasificación y la propia clasificación, es decir las categorías en las que se identifican las personas. Respecto al método de clasificación se utilizan básicamente tres modalidades. La más frecuente es la autoatribución, por la cual los individuos se incluyen en una u otra categoría en función de una evaluación subjetiva de su identidad. Esta es, además, la recomendación que adoptan los organismos

internacionales. En el método de heteroatribución, un tercero decide en qué categoría se incluye la persona entrevistada. El tercer método es la determinación de ascendientes próximos por medio de análisis de ADN; este es el método más objetivo, pero carece de utilidad desde el punto de vista de análisis social [Guerreiro, 2003].³

Vale la pena mencionar también la diferencia entre los conceptos *etnia* y *raza*:

Mientras la raza es el resultado de una categorización social externa, la adscripción a una categoría étnica responde a una definición interna que refiere al sentimiento de pertenencia a una comunidad [...] La distinción entre etnia y raza es relevante a los efectos de la captación de las minorías étnicas y raciales en los instrumentos de recolección estadística, ya que su confusión puede distorsionar las respuestas de los entrevistados [Bucheli y Cabella, 2006: 8-9].

En 1996, en la ECH fue la raza la variable utilizada (Módulo de Raza), contrariamente a la variable ascendencia relevada en la ENHA del 2006. Esta última «remite a la herencia genética de las personas, pero no involucra necesariamente su aspecto físico. La respuesta dependerá en parte de los rasgos físicos, en parte de la conciencia racial o étnica de cada individuo y de la medida en que la ascendencia sea un elemento relevante en la conformación de su identidad individual y familiar» (Bucheli y Cabella, 2006: 11).

2 Esto se debió, por un lado, a que la temática sobre la desigualdad racial adquirió mayor relevancia sobre los años noventa en los países de la región (Colombia, Brasil), con la incorporación en los distintos censos oficiales de preguntas sobre identificación racial y, por otro lado, al esfuerzo sistemático de la organización Mundo Afro (Bucheli y Cabella, 2006: 7) en Uruguay, en pos de un mayor reconocimiento hacia el colectivo afrodescendiente.

3 En Bucheli y Cabella, 2006: 7-8.

De acuerdo con los datos relevados en el Módulo de Raza de la ECH (1996-1997), el 5,9 % de la población uruguaya que vivía en zonas urbanas dijo pertenecer a la raza negra, ya sea en forma exclusiva o en forma de mestizaje con otras razas. Este porcentaje representa, aproximadamente, 164.200 personas, las cuales se distribuyen entre Montevideo (78.000) y el interior urbano (86.200). Dentro de esta población, el 50,8 % son mujeres, es decir, aproximadamente 83.400 personas (Mundo Afro, 1997: 8).

En lo que se refiere a la forma de recoger la información, las respuestas de los encuestados eran excluyentes y solo se indagaban los componentes raciales si la persona se identificaba como mestizo⁴ (Bucheli y Cabella, 2006: 12).

En lo que respecta al número de afrodescendientes recogido por la ENHA (2006), «uno de los resultados más sorprendentes de [esta encuesta], fue el importantísimo crecimiento de las minorías raciales, en relación a las cifras relevadas por el INE [Instituto Nacional de Estadística] diez años antes. Usando los mismos criterios de reagrupamiento de las categorías raciales en ambas encuestas, la población afrodescendiente, que en 1996 representaba el 5,9 % del total, aumentó

4 «El término *mestizo* denota la mezcla entre blanco e indígena, y en su acepción popular se entiende como el resultado de la mezcla racial. No es evidente cuál es la interpretación social de esta categoría en una población que no está habituada a las categorizaciones y en la que el término *mestizo* acarrea cierta carga peyorativa. En este relevamiento la proporción de personas que se incluyó en la categoría mestizo fue 5,3 % mientras que en el 2006 el 10 % contestó que tenía más de un origen racial» (Bucheli y Cabella, 2006: 12).

a 9,1 % en la ENHA [...] Este crecimiento puede ser explicado por: las diferencias muestrales, la modificación de la autopercepción de la identidad racial⁵ de los individuos y, finalmente, el cambio en la formulación y categorización de la pregunta utilizada».⁶

El cuadro 1 arroja luz sobre la distinción entre *raza* y *ascendencia*, la construcción de la pregunta en las distintas encuestas, así como también la *interpretación* del encuestado en cuanto a su autclasificación:

Dado que la raza reviste a las características fenotípicas de las personas, es muy probable que solo aquellas personas con rasgos definidos se hayan clasificado en las categorías correspondientes a las minorías raciales. En definitiva, es plausible que las personas se vean a sí mismas como fenotípicamente

5 En cuanto a la primera de las hipótesis, Bucheli y Cabella (2006: 9) señalan que la ECH en su versión normal es una encuesta de grandes dimensiones, lo que permite obtener estimaciones confiables para la población residente en centros urbanos de 5000 y más habitantes. A ello debe agregarse que el Módulo de Raza de 1996 fue relevado durante dos años seguidos y alcanzó un total de 128.700 personas. «Respecto a la cobertura geográfica, las encuestas difieren en que la ENHA abarcó las áreas rurales, mientras que la ECH 1996 y 1997 fueron recogidas en las localidades de 900 y más habitantes. Por lo tanto, existía la posibilidad [de] que las poblaciones con ascendencia negra e indígena afrodescendiente estuvieran muy concentradas en la zona rural y en localidades muy pequeñas que no fueron captadas por la ECH 96-97. Esta posibilidad fue descartada, ya que eliminando de la ENHA a las personas residentes en localidades menores de 900 personas, la distribución de la población según su ascendencia racial apenas difiere de la del total del país, replicando las mismas cifras del total del país con modestísimas diferencias» (2006: 9-10). La segunda hipótesis que se plantea, pone especial énfasis en procesos sociales de transformación de las identidades colectivas, y es pertinente mencionarla, ya que en ambas encuestas la identificación fue subjetiva y la respuesta quedó librada a la decisión de los encuestados (Bucheli y Cabella, 2006: 10).

6 En Bucheli y Cabella, 2006: 9.

Cuadro 1. Relevamientos oficiales de información raza (1996-1997) y ascendencia (2006)

Módulo Raza (ECH)	% de población	ENHA	Definición	% de población
1. Amarilla 2. Blanca 3. Indígena 4. Negra 5. Mestiza Si la respuesta era mestiza se indagaba: ¿De qué razas cree Ud. tener sangre? (mismas opciones)	5,9	¿Cree tener ascendencia... 1. Afro o negra 1-2	Se considera que una persona es afrodescendiente o negra si respondió que tenía ascendencia independientemente de si, además, consideró que tenía otra ascendencia (Cabela, 2008: 105)	9,1
		2. Amarilla 1-2		
		3. Blanca 1-2	Una persona se clasifica en la categoría blanca si declaró tener únicamente ascendencia blanca (Cabela, 2008: 105)	
		4. Indígena 1-2		
		5. Otro (Especificar)		
		1. Sí 2. No	La persona podía clasificarse en todas las categorías.	

Fuente: Adaptado de Bucheli y Cabella, 2006: 10; 2008: 105.

Cuadro 2. Relevamientos no oficiales de información. Empresa Cifra, 1998

Cifra	% de población
¿Cree tener antepasados...?	
Raza negra	8.0

Fuente: Adaptado de Bucheli y Cabella, 2006: 12.

blancas e incluso lo sean, aun cuando tengan ascendencia negra [...] Por otro lado, [con respecto al término «ascendencia»] en tanto la pregunta es más vaga —no se especifica la generación de referencia para definir la ascendencia—, deja abierta la posibilidad de que las personas elijan el grado de parentesco para autoclasificarse, en función de criterios que se desconocen [Bucheli y Cabella, 2006: 11].

En función de estas diferencias no puede concluirse que hubo un crecimiento de las minorías raciales en Uruguay. Es decir, no existe *discrepancia* entre ambas encuestas, en tanto cada una de ellas *midió dimensio-*

nes diferentes de la identidad racial; relevando datos, en definitiva, no comparables entre sí (Bucheli y Cabella, 2006: 12).

Por otra parte, una fuente adicional no oficial de información estadística sobre la población afro anexa otra pregunta y otro *sentido*:

El método de clasificación de Cifra se basó también en la autopercepción y admitió respuestas múltiples, pero en este caso tener antepasados de raza negra o indígena fue el concepto medular de la pregunta [Bucheli y Cabella, 2006: 11].

En números absolutos, la expansión a la proyección nacional revela que en 2006 la población de ascendencia afro o negra se componía de alrededor de 300.000 habitantes, incluyendo a las personas que, además, declaraban poseer raíces indígenas (Bucheli y Cabella, 2006: 13-14).

3. Situación de las mujeres afrodescendientes en Uruguay

Los estudios revisados para llevar adelante este trabajo señalan que la población afrodescendiente está expuesta a mayores niveles de pobreza de ingreso, desventaja en términos de bienestar social, desigualdad económica y cultural y exclusión social:

El 10 % más pobre de la población se compone del 20 % de personas de ascendencia afro y 77 % de ascendencia blanca; estos pesos son 2 % y 95 %, respectivamente, cuando se trata del 10 % más rico [...] el 21 % de los afrodescendientes forma parte del 10 % de la población más pobre del país; esto le ocurre al 9 % de la población con ascendencia únicamente blanca. En el otro extremo, el 2 % de quienes tienen ascendencia afro y el 11 % de la población blanca se encuentra entre el 10 % más rico de la población [...] Estos datos no son sorprendentes si se tiene en cuenta la situación educativa y laboral característica del grupo afrodescendiente; en efecto con menor capital humano y posiblemente sujeto a diversas formas de discriminación laboral, este grupo tiende a ocupar posiciones bajas de la distribución [Bucheli y Cabella, 2006: 47- 48].

En cuanto a la situación de niños y adolescentes, Cabella (2008: 117) sostiene que el 50 % de los niños

afro-uruguayos de 0 a 4 años pertenece al primer quintil de ingresos y solo un 3,2 % se ubica en el último quintil.⁷ Además, señala que un 40 % de los adolescentes afrodescendientes entre 15 a 19 años pertenecen al primer quintil de ingresos. En los niños con ascendencia blanca de 0 a 4 años, la probabilidad de estar en el estrato más bajo de ingresos es del 33 %, y para el grupo de adolescentes de 15 a 19 años, del 22 %.⁸

Las múltiples barreras sociales, económicas, culturales e institucionales que impiden el acceso de hombres y mujeres afrodescendientes a mayores y mejores oportunidades sociales y económicas, permiten visualizar las formas específicas que adquieren dichas barreras en el caso concreto de las mujeres, enfrentadas a una doble discriminación: por género y por raza.

A continuación y en relación con la situación específica de estas mujeres, se presentan las características más

7 «Los niños afrodescendientes tienen madres con menores recursos económicos para asegurar el bienestar económico del hogar y brindar mejores oportunidades para sus hijos. Los niños afrodescendientes tienen mayores chances de tener madres más jóvenes, y en términos de recursos económicos eso significa que, en general, ganan menos, en la medida que el ingreso suele aumentar con la edad» (Cabella, 2006).

8 En lo que refiere al estado de salud de los niños uruguayos, algunos estudios (Amarante *et. al*, UNICEF, 2007) si bien no presentan datos discriminados por la variable ascendencia, constatan que en los niños pertenecientes a hogares de bajos ingresos se registra un mayor retraso de talla; así como cuanto más bajo es el nivel educativo de la madre, mayores son los problemas de nutrición en los niños. . . dado que una gran proporción de niños y adolescentes afrodescendientes pertenece a los estratos de más bajos ingresos, es muy probable que una gran mayoría de ellos presente problemas de nutrición y desarrollo físico, en una medida similar a la encontrada en los niños uruguayos pertenecientes a los sectores pobres (Cabella, 2007: 111).

sobresalientes que se refieren a sus condiciones de vida, las dificultades que encuentran para sobrellevar su situación de desigualdad en materia de educación, acceso al sistema de salud, vivienda y empleo, entre otros.

3.1. Vida reproductiva y estructura familiar

A partir de los datos obtenidos en la ENHA (2006), se constata que «la fecundidad de las mujeres negras es más alta que la de las mujeres blancas: al final de su vida fértil, las primeras acumulan prácticamente un hijo más que las segundas. Esta diferencia se corresponde con los resultados logrados cuando se compara la paridez⁹ de las mujeres en función de los distintos indicadores de estratificación social [...] las mujeres uruguayas con menores niveles educativos y peores niveles de bienestar económico tienen, en promedio, un hijo más que las que están mejor ubicadas en la escala social» (Paredes y Varela, 2005; Calvo, 2002).¹⁰

Otro aspecto a tener en cuenta es la mayor precocidad de las mujeres afrodescendientes en el inicio de la vida reproductiva. Este hecho puede observarse mediante dos indicadores: 1) mayor paridez que acumulan las mujeres afrodescendientes en los grupos más jóvenes, de 15 a 24 años, 2) el promedio de edad a la hora del nacimiento del primer hijo (Bucheli y Cabella, 2006: 35).

9 «La paridez es un indicador de la fecundidad que da cuenta del número promedio de hijos que acumulan las mujeres en edad fértil en cada grupo de edad considerado» (Bucheli y Cabella, 2006: 34).

10 En Bucheli y Cabella, 2006: 35.

Por otro lado, la distribución de mujeres en relación con la edad en que fueron madres, revela que no hay diferencias significativas en las edades centrales del período de reproducción, de 20 a 25 años, pero sí las hay entre los grupos de edades extremos (Bucheli y Cabella, 2006: 36).¹¹ De esta manera, se constata que entre las afrodescendientes hay una fuerte concentración de mujeres que inician la fecundidad antes de los 20 años.

Las mujeres más jóvenes (15 a 20 años) declaran haber tenido al menos un embarazo en el 20 % de los casos [Mundo Afro, 1997: 24].

Mientras que la participación de las mujeres blancas en este grupo es minoritaria, es más significativa su participación pasados los 25 años.¹²

La mirada conjunta con los patrones de formación de uniones sugiere que, en promedio, las mujeres negras realizan transiciones más tempranas hacia la vida adulta [Bucheli y Cabella, 2006: 36].

Con respecto a la estructura familiar, el grupo afrodescendiente se caracteriza por: a) importante presencia de hogares nucleares (45,1 %), conformados

11 Hobcraft y Kiernan (1999) señalan que «la maternidad temprana influye en forma negativa sobre el desempeño social y económico futuro, en tanto compromete la acumulación de capital educativo y, en consecuencia, afecta su inserción en el mercado laboral y el nivel de sus remuneraciones».

12 «Aunque estos indicadores están asociados a mujeres que ya culminaron su ciclo reproductivo y no a las generaciones actuales, la paridez de las mujeres adolescentes y jóvenes se comporta de la misma manera; esta es más alta en el grupo de las adolescentes y/o jóvenes afrodescendientes que en el grupo de las mujeres blancas, lo que refleja ciclos de reproducción de la pobreza que suelen estar asociados a las transiciones tempranas hacia la vida adulta» (Bucheli y Cabella, 2006: 31).

por padres e hijos; b) escasa presencia de hogares unipersonales: solo 1 de cada 10 hogares afrodescendientes adquiere esta modalidad, es decir, el 11,7 % (Bucheli y Cabella, 2006: 37).

Esta composición específica de las familias afrodescendientes puede relacionarse con su estructura demográfica, si se tiene en cuenta que esta población es significativamente más joven que el promedio del país, por lo que es posible esperar que los hogares nucleares con hijos, que generalmente están en la fase de reproducción, tengan un mayor peso entre este grupo de la población (Bucheli y Cabella, 2006: 37).

En relación con la tasa de jefatura femenina, no existen diferencias significativas con respecto a la probabilidad de que los hogares estén dirigidos por una mujer dependiendo de la ascendencia de los jefes; en todos los grupos de ascendencia la tasa de jefatura femenina se encuentra en torno a la media nacional (Bucheli y Cabella, 2006: 38).

3.2. Educación

Bucheli y Cabella (2006: 40) señalan tres posibles motivos por los que las personas afrodescendientes (de distintos grupos de edad) alcanzan menores niveles educativos que las personas con ascendencia blanca:

- 1) dificultades de movilidad intergeneracional,
- 2) discriminación en el mercado de trabajo,
- 3) el sistema actual de políticas públicas educativas.

En cuanto a las dificultades de movilidad intergeneracional, las autoras manifiestan que el escaso desempeño educativo «estaría recogiendo la persistencia de bajos ingresos. Así, al ser bajo el ingreso del hogar, los más jóvenes entrarían tempranamente al mercado laboral, saliendo del sistema de enseñanza. Este argumento hace hincapié en los bajos recursos de la población de ascendencia afro, que operarían como una limitante para que las nuevas generaciones acumulen capital humano, reproduciendo, de generación en generación, una situación desfavorable» (Bucheli y Cabella, 2006: 40).

La segunda de estas suposiciones, que atañe a la discriminación que sufre la población afro en el mercado de trabajo, da cuenta de que cuando un colectivo social es discriminado, tiene menos incentivos para permanecer en el sistema educativo (Bucheli y Cabella, 2006: 40).¹³

Por último, la tercera de estas consideraciones permite contemplar la idea de que esta población «podría estar sufriendo dificultades de acceso a institutos de enseñanza de buena calidad debido a diferencias de

13 Distintos antecedentes (Bucheli y Casacuberta, 2000; Furtado, 2003) indican que es a partir de los 13 años que comienza la deserción escolar y que el abandono es más precoz entre los adolescentes de hogares de bajos recursos, principalmente varones que no han completado el CBU. La deserción temprana es mayor en el grupo de adolescentes afrodescendientes: en el grupo etario comprendido entre los 14 y 17 años, la proporción de adolescentes afrodescendientes que asisten al sistema educativo es de 68 %, mientras que para los de ascendencia blanca la proporción es de 80 %. La brecha en las tasas de asistencia es aún mayor en el tramo etario comprendido entre los 18 y 24 años, dado que la proporción de asistencia al sistema educativo es de un 22 % para los afrodescendientes, mientras que para los blancos esta proporción es de 41 %. (Bucheli y Cabella, 2006: 42).

calidad geográficas-barriales de la oferta educativa pública o al diseño de la red geográfica de transporte público, entre otras cosas. Ello afectaría negativamente el desempeño escolar y promovería el abandono del sistema educativo» (Bucheli y Cabella, 2006: 40).

En lo que respecta a la situación de las mujeres afrodescendientes, la encuesta realizada por el Grupo Gama¹⁴ (1997) a 1000 mujeres negras de todo el país, de 15 a 30 años de edad, pone de manifiesto que: «Entre las mujeres negras de 15 a 30 años, el analfabetismo se sitúa en el 1,7 % (porcentaje similar al del resto de la población en ese mismo tramo de edad), constatándose un importante incremento de casos en los tramos etarios siguientes (7,6 % entre las mujeres de 31 a 65 años y 20,5 % entre las mayores de 65 años). Estos datos están evidenciando una mejoría en la situación de la mujer negra: mientras más joven es la población, menor es el porcentaje de analfabetas [...] los niveles más altos de analfabetismo se constatan entre las mujeres inactivas y viudas. Esta situación puede comprenderse ya que la condición de inactividad y viudez son más frecuentes entre las mujeres de mayor edad. Todo lo anterior resulta significativo, en la medida en que permite constatar que estas mujeres se encuentran sometidas a una situación de *triple exclusión*: económica, por el hecho de que no integran el mercado de trabajo; social, ya que en una sociedad patriarcal no cuentan con la figura del “esposo”; y cul-

tural, debido a que no participaron de la instrucción formal» (Mundo Afro, 1997: 17).

De las mujeres encuestadas, el 41,5 % cursó exclusivamente primaria y un 6,9 % no realizó ningún tipo de estudios.

De modo que casi la mitad de la población no accedió a la enseñanza secundaria o superior. Mientras que en la población total el 12,1 % realizó estudios superiores (docencia o universidad), entre las mujeres incluidas en este estudio solo el 4,1 % accedió a estos niveles de enseñanza [Mundo Afro, 1997: 17].

3.3. Participación en el mercado de trabajo

El estudio de Bucheli y Cabella (2006: 43) y también el diagnóstico del Grupo Gama (1997) coinciden en señalar que los empleos a los que acceden las mujeres afrodescendientes son aquellos relacionados a los servicios personales y sociales, poco calificados y generalmente inestables.

La mujer negra se desempeña preferentemente en ocupaciones que se ligan con su papel social e histórico de madre, esposa y dueña de casa [Mundo Afro, 1997: 13].

Vale la pena agregar sobre este punto que este hecho pone de manifiesto los roles diferenciados entre varones y mujeres y las representaciones sociales que cada uno despliega en la sociedad, lo que está estrechamente ligado a la división sexual del trabajo:

¹⁴ Diagnóstico socioeconómico y cultural de la mujer afrouroguaya, Mundo Afro, 1997.

En todas las sociedades mujeres y varones realizan algunas tareas diferentes, consideradas actividades femeninas y masculinas [...] las niñas y los niños son socializados para que aprendan a desempeñar estas tareas y para que acepten este orden social como «natural». Existen normas que prescriben los comportamientos aceptables para unas y otros y mecanismos de sanción para impedir que se produzcan desviaciones en las conductas individuales [Astelarra, 1995].¹⁵

En cuanto a la inserción de las mujeres afrodescendientes en el mercado de trabajo:

La escasa diversificación del trabajo por sectores de actividad económica y el tipo de ocupación que la mujer negra ejerce en los servicios, industria o comercio está indicando la discriminación de la que es objeto en el acceso al empleo [...] Por lo general, la mujer negra encuentra mayores posibilidades en las industrias que han incorporado menos tecnología. El acceso se restringe a las ocupaciones de tipo administrativo o a los procesos finales de la producción que conservan más carácter de servicio que de producción (limpieza y acondicionamiento del producto, envasado, empaque, decoración, etc.). Lo anterior indica que, dentro del sector dinámico de la economía, la mujer negra (cuando logra ser empleada en él) ocupa los puestos de trabajo de menor responsabilidad y con menores perspectivas de promoción [Mundo Afro, 1997: 13].¹⁶

Al analizar las tasas de actividad de la mujer negra por grupo de edad se constata que en la franja etaria de 15 a 20 años la participación es baja, aumenta en las siguientes y llega a su pico más alto en el tramo comprendido entre los 41 y 50 años, momento a partir del cual su participación comienza a decrecer. La mujer negra tiene un crecimiento paulatino de su tasa de actividad en edades que, generalmente, coinciden con el inicio de la vida matrimonial y la maternidad, y refuerza su participación laboral una vez pasado este período de maternidad y primera etapa de la crianza de los hijos (Mundo Afro, 1997: 10).

El alto nivel de empleo entre las más jóvenes puede considerarse perjudicial en dos sentidos: a) resulta difícil pensar que este grupo de jóvenes se encuentre en condiciones de dedicar el tiempo necesario para su formación en niveles educativos superiores; y b) el ingresar tempranamente al mercado de trabajo compromete seriamente las posibilidades de movilidad ocupacional ascendente. Quienes comienzan a trabajar muy jóvenes lo hacen en actividades muy poco calificadas y deben apartarse de los estudios formales [...] siete de cada diez jóvenes ocupadas trabajan en servicio doméstico y las tres restantes se encuentran en categorías poco calificadas, de bajo prestigio social y que no posibilitan una acumulación de conocimiento que permitan un ascenso a otro tipo de ocupación [Mundo Afro, 1997: 11].

En *Diagnóstico socioeconómico y cultural de la mujer afrouruguaya* se relaciona el trabajo con la familia y se afirma que «el hecho de que las mujeres negras tengan hijos a su cargo influye positivamente en lo que tiene que ver con su incorporación al mercado de tra-

15 En Batthyány, 2005: 30.

16 Como contrapartida, el grupo de afrodescendientes tiene una escasa participación en empleos de categoría directiva o técnico-profesional, así como también en los sectores de salud y enseñanza y en el sistema financiero. Estas diferencias podrían tener su origen en los distintos niveles educativos alcanzados (Mundo Afro, 1997: 14).

bajo. El porcentaje de mujeres activas es mayor entre las mujeres que tienen hijos a cargo (78,9 % contra 63,5 %). La precaria situación económica en la que viven la gran mayoría de las mujeres negras hace que el hecho de tener hijos pequeños en el hogar en vez de ser un freno para ingresar al mercado de trabajo, lo vuelve indispensable» (Mundo Afro, 1997).

3.4. Acceso al sistema de salud

En el diagnóstico mencionado se recogió información concerniente a: a) cobertura y acceso a las distintas modalidades de asistencia (Ministerio de Salud Pública, mutualistas), b) hábitos de consulta, c) ocurrencia de enfermedades en este colectivo y d) número y control de embarazos.

En primer lugar, como lo explicita este estudio, el lugar de residencia tiene especial influencia en el tipo de cobertura de salud de las mujeres negras; lo mismo que se constata para la población en general. Solo 3 de cada 10 mujeres negras encuestadas en el interior del país acceden a mutualistas, mientras que 6 de cada 10 se asisten en dependencias del Ministerio de Salud Pública. En cambio, en Montevideo los niveles de cobertura de salud pública y privada tienden a igualarse, con una leve mayoría de casos con asistencia en mutualistas (Mundo Afro, 1997: 21).

La mayoría de las mujeres incluidas en el estudio se atienden en servicios públicos de salud; en efecto, el 52 % lo hace en dependencias del Ministerio de Salud

Pública y otro 2,5 % asiste a policlínicas municipales. En este aspecto, la situación de las mujeres encuestadas es contrapuesta a la situación del resto de la población total del país y, específicamente, de las mujeres uruguayas en general, puesto que la mayoría de ellas se asisten en instituciones de asistencia médica colectiva (mutualistas). Si bien en todos los tramos de edad existen más casos de asistencia en salud pública, esta prevalencia es más notoria entre los grupos más jóvenes. Solo el 34,8 % de las mujeres negras menores de 31 años tiene acceso a mutualistas (Mundo Afro, 1997: 20).

En cuanto a los hábitos de consulta, aproximadamente un tercio de las encuestadas manifestó no realizarse controles médicos de ningún tipo, mientras que el 70 % indicó que asiste a esos controles, aunque con distinta frecuencia y, en muchos casos, en forma esporádica. Además, los niveles de concurrencia varían según los tramos de edad y dependiendo si se trata de controles generales o controles ginecológicos. En el caso de los controles generales, el aumento en la edad indica mayor concurrencia, y en el caso de asistencia al ginecólogo se aprecia un aumento en el tramo de edad intermedio (entre 31 y 50 años), mientras que en las mujeres más jóvenes y las mayores, el nivel de atención ginecológica disminuye (Mundo Afro, 1997: 21-22).

3.5. Vivienda

Acceso

Existe escasa información sobre el acceso de las mujeres afrodescendientes a la vivienda.

El *Diagnóstico socioeconómico y cultural de la mujer afrouruguaya* señala que «un 46,5 % de mujeres eran propietarias, porcentaje que es notoriamente menor al que existe en la población en general (63 % de los uruguayos, según el censo de población de 1996). Las mujeres inquilinas en este estudio representan un 28,5 % de los casos y las usufructuarias y agregadas representan casi una cuarta parte de la población total del estudio, frente a un 15 % de la población en general. Estos datos permiten constatar una situación de desigualdad de oportunidades respecto a la tenencia de la vivienda en propiedad» (Mundo Afro, 1997: 25).

Al introducir en el análisis la variable «tipo de hogar», se observa un agravamiento de la situación entre aquellas mujeres que constituyen hogares unipersonales. En este caso, el porcentaje de propietarias desciende al 25 % de los casos. Como contrapartida, el 27,5 % de estas mujeres habita en su vivienda en condición de agregada y casi la mitad (47,5 %) es inquilina de su vivienda. De modo que el hecho de no conformar un hogar con otras personas resulta determinante en la baja probabilidad de acceder a una vivienda propia, dentro de una población que ya de por sí tiene expectativas menores en este sentido, en comparación con la población uruguaya en general [Mundo Afro, 1997: 25].

Calidad de la vivienda

Este estudio constató que un 20 % de las mujeres afrouruguayas reside en viviendas precarias y un 5 %

en pensiones. Por otro lado, un 75 % vive en casas o apartamentos no precarios:

Concretamente, el número de mujeres que viven en viviendas precarias o en pensiones es mucho mayor entre aquellas que constituyen hogares unipersonales: casi la mitad (43,9 %) de estas mujeres, no accede a viviendas decorosas y/o estables (casi un tercio habita en viviendas precarias, y un 12 % lo hace en pensiones, es decir, viviendas baratas y, al mismo tiempo, sumamente inestables). A estas le siguen aquellas que integran hogares nucleares. Por fin las que forman parte de hogares extendidos o compuestos muestran una mejoría importante respecto a la calidad de las viviendas que habitan [Mundo Afro, 1997: 25].

Esta síntesis retrata la frágil situación de las mujeres afrodescendientes y da cuenta de la necesidad imperiosa de trabajar en dos planos conjuntamente. Por un lado, aquel que se refiere a diseñar e implementar políticas públicas focalizadas, partiendo de una construcción precisa de indicadores que retraten los principales problemas a los que se enfrentan las mujeres afro.

Por otro lado, se vuelve necesario fomentar una mayor producción de conocimiento sobre la problemática desde la órbita académica. Ello permitirá acercarse a una realidad aún no explorada en Uruguay, para lograr, de esta manera, el reconocimiento sobre los problemas más acuciantes que aquejan a esta población.

II. Sistematización del perfil de los principales programas y políticas públicas en áreas claves para el ejercicio de la ciudadanía de la población afrodescendiente

Organismos relevados: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES); Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA); Ministerio de Salud Pública (MSP); Ministerio de Educación y Cultura (MEC) e Intendencia Municipal de Montevideo (IMM).

1. Introducción

Como ya se ha mencionado, a partir del 2005 el nuevo Gobierno de Uruguay produjo un cambio de perspectiva en la agenda política en lo que refiere a racismo y desigualdad social del colectivo afrodescendiente, con el objetivo de mitigar las distintas formas de discriminación racial, implícitas y manifiestas en la sociedad uruguaya.

Una de las primeras resoluciones gubernamentales adoptadas fue la incorporación, dentro de los ministerios, de secretarías específicas encargadas de asuntos relacionados con los afrodescendientes —se denominaron mecanismos de equidad racial (MER)—, para favorecer y fortalecer su acceso a servicios y programas sociales.

El objetivo de este capítulo consiste en: sistematizar información en cuanto a la existencia y cometidos de los programas que se llevan a cabo en las instituciones seleccionadas y las intervenciones públicas específicas para el ejercicio de la ciudadanía del colectivo afro. Así como, también, explorar el grado de institucionalización del funcionamiento de los mecanismos étnico-raciales y el intercambio con la producción de información con perspectiva étnico-racial en los organismos estudiados.

Así, el documento apunta a mostrar los alcances y las limitaciones de los programas e intervenciones en materia de equidad racial, así como la importancia de la generación de información confiable y rigurosa que incorpore la variable raza en los organismos del Estado.

Para la recolección de la información se trabajó con entrevistas semiestructuradas¹ para tres perfiles de informantes calificados: autoridades ministeriales, encargados de los MER (secretarías) en cada ministerio relevado y responsables de los sistemas de información de cada organismo.

1 Las pautas de entrevistas se adjuntan en el Anexo.

2. La institucionalidad de los MER

En este trabajo se entiende por *mecanismo*:

Algún tipo de agente que puede ir desde una persona hasta una oficina, cuya finalidad es promover políticas públicas a favor de la equidad [étnico-racial]. El término se ha usado fundamentalmente para referirse a los organismos rectores de las políticas de género [y raza] a nivel del Estado. Sin embargo, este organismo coexiste con otras instancias dentro del propio Estado, que tienen también como objetivo la promoción de [distintos tipos de políticas orientadas a la equidad de género y raza] [Bonino, 2007: 7].

Al mismo tiempo, la *institucionalidad* se refiere a «coordinar y centralizar los esfuerzos ya existentes en el Estado, dirigidos a las mujeres en diferentes áreas» (Guzmán, 2001).² Según Bonino (2007: 7), «por institucionalidad se entiende el conjunto de mecanismos y actores que operan políticas de género [y raza]. La existencia de una trama institucional tiene como finalidad central potenciar los recursos del Estado para implementar políticas de género en todos los ámbitos posibles y a todos los niveles [...]».

En este sentido, Johnson agrega que la *institucionalidad de género* se evalúa en determinados países según dos indicadores: influencia política y acceso político.

El primero refiere a la participación que tiene el mecanismo para el avance de las mujeres en la elaboración de políticas de género que busquen mejo-

rar la condición de las mujeres y/o transformar los modelos vigentes de relaciones de poder basados en el género; el segundo refiere al grado en que los mecanismos brindan oportunidades para que los actores de la sociedad civil (específicamente las organizaciones feministas y de mujeres) incidan en las políticas de género. Claro está que el rendimiento de los mecanismos según estas dos variables depende de factores puntuales relacionados con las gestiones particulares en cada período de gobierno [...] Pero también depende de otro tipo de factores, referidos a aspectos permanentes del mecanismo, como son su rango, estructura interna, sus cometidos y recursos materiales (presupuesto y personal) y simbólicos (peso político) [s/d, 4].

Servirse de estos conceptos permite abordar, junto a la descripción de los programas sociales destinados a la población afro, las características de los MER en los organismos encargados de promover políticas públicas. El acento está puesto en su estructura de funcionamiento, grado de institucionalidad social al interior de cada ministerio, acciones implementadas, los problemas y dificultades que se presentan para llevar a cabo políticas de promoción de los derechos del colectivo afro, entre otros.

3. Características de los MER

Con el objetivo de conocer las características de las secretarías para la promoción de la equidad racial de los cuatro ministerios relevados (MIDES, MEC, MSP y MVO-TMA) y de la comuna capitalina (IMM), se recolectó información relativa a cinco dimensiones de análisis:

2 Citado en Bonino, 2007: 7.

1. Institucionalidad social de los MER en los organismos públicos relevados.
2. Constitución del mecanismo (designación del responsable; asignación de recursos humanos y económicos; jerarquía y ubicación en el organismo).
3. Políticas, programas o proyectos ejecutados.
4. Acciones no ejecutadas (dificultades, acciones necesarias futuras, acciones conjuntas con otros ministerios).
5. Articulación con el sistema de información estadístico de cada ministerio.

3.1. Institucionalidad social

En lo que se refiere al mecanismo de equidad racial y de género de Inmujeres, este tiene por cometido «garantizar el ejercicio de derechos de las mujeres afrodescendientes y su acceso a bienes y servicios» y avanzar en «transversalizar el componente étnico-racial en las políticas públicas del Estado y dar un contenido concreto de acción a las políticas de acción positiva» (Inmujeres, 2009: 2). De acuerdo con los documentos a los que se pudo acceder,³ este departamento se ha fortalecido institucionalmente mediante «un mayor rango jerárquico y asignación presupuestaria adicional al presupuesto genuino [...] para la realización de los mandatos institucionales» (Inmujeres, 2009: 5), desplegándose acciones que contribuyen a neutralizar los efectos de discriminación y exclusión provocados por la doble combinación de raza y género que sufren las mujeres afrodescendientes.

Por otro lado, de acuerdo con las entrevistas realizadas a informantes calificados, en algunos ministerios la constitución de una oficina encargada de *asuntos afro* surge a partir de un decreto gubernamental en el que interviene también la sociedad civil organizada, según declara la responsable del MER del MVOTMA:

Nosotros estamos acá desde el 1.º de enero del 2007. Llegamos a este espacio mediante un convenio que hace la organización Mundo Afro con el Estado.

Respecto al MER que funciona al interior del MEC, dependiente de la Dirección de Derechos Humanos, puesta en funcionamiento a partir del 2005, este:

Fue creado por una resolución ministerial y el carácter es una excepción, porque dentro del organigrama es uno de los espacios más bajos [...] Lo que estamos tratando ahora es de que la sección se constituya en un área para una mayor jerarquía [...] pero este pasaje de la sección al área todavía no se logró implementar [encargada del MER-MEC].

En el caso del MSP, no funciona una entidad específica encargada de promover políticas para la población afro. Sí existen acciones, líneas de intervención específicas *desde y por las que se trabaja el tema*, pero que no gozan de un grado de institucionalización, contrariamente a los anteriores (MEC y MVOTMA).

Acá no hay una unidad específica de equidad racial. Lo que hubo fueron algunos programas y departamentos que comenzaron a trabajar más fuertemente el tema de afrodescendientes. Entre ellos, el

³ Ver bibliografía.

programa nuestro (nosotros lo pusimos dentro de lo que era el plan estratégico quinquenal). O sea, en 2005, nosotros propusimos una línea de trabajo hacia afrodescendientes y VIH e infecciones de transmisión sexual. Y, con eso, solicitamos la venida de alguna persona afrodescendiente que pudiera colaborar con el trabajo de la línea [encargada del Programa VIH/SIDA-MSP].

Una situación diferente es la de la Unidad Temática Afrodescendiente (UTA) de la IMM. Esta secretaría, que funciona desde el año 2003, es la primera creada en Uruguay al interior de un órgano institucional, que depende de la Comisión de Equidad y Género de la División de Políticas Sociales de la comuna.

La UTA tiene varias etapas. La primera es el 26 de setiembre del año 2003, con todas las sesiones previas. Allí se firma la resolución con [Mariano] Arana y María Julia Muñoz, que eran el intendente y la secretaria general en aquel tiempo. Ese fue el primer paso. Luego, se hace el lanzamiento de la Unidad en octubre de 2004 [...] la Unidad Temática fue la primera inserción en algún órgano gubernamental, ya fuera del gobierno local o del gobierno nacional. Y después fue teniendo diferentes etapas: en 2005 empezamos a trabajar en este espacio. La Unidad Temática comenzó dependiendo de la Secretaría General de la Intendencia, y luego de negociaciones con el actual intendente, y a partir de que él pensaba retocar el organigrama municipal, creando el Departamento de Desarrollo Social que no existía, con la finalidad de poder coordinar la política social desde la Intendencia, y a partir de ello ubicar la Unidad Temática en ese Departamento en la División de Políticas Sociales [coordinador de la UTA-IMM].

No obstante, esta secretaría cuenta con más años de existencia, lo que podría traducirse en una mayor legitimidad institucional, contrariamente a lo que sucede con los otros mecanismos. Los informantes señalan: 1) la falta de recursos, 2) la ausencia de autonomía institucional y 3) que la escasa jerarquía de la secretaría impide una sistemática y, en consecuencia, eficaz, implementación de programas sociales destinados a la población afro.

Nosotros pasamos a depender, en julio del 2006, de la División de Políticas Sociales y, a su vez, estamos inmersos en el Departamento de Desarrollo Social. Eso desde el punto de vista del organigrama. Desde el punto de vista del presupuesto de la Unidad, seguimos igual que como estábamos antes, cuando dependíamos de la Secretaría General: sin presupuesto propio [...] Dentro de esa dificultad presupuestal está el tema de la infraestructura y los recursos humanos para poder desarrollar las tareas. Los recursos humanos con los que contaba al principio la Unidad Temática, salvo en mi caso a partir de la gestión de Ehrlich, éramos todos honorarios. En aquel tiempo éramos cinco personas; y a partir de que asume Ehrlich con estos cambios se me contrata a mí como coordinador, y las otras cuatro compañeras siguen siendo honorarias. Cada una entendiendo la estrategia que definimos; cada una trabaja en cada uno de los temas: cultura, género, descentralización y juventud, sin funcionarios hasta hoy y con una estructura limitadísima, bastante precaria. Así y todo fuimos llevando una serie de actividades; obviamente al no contar con las posibilidades de desarrollar trabajo, centramos más el esfuerzo en actividades que en tratar de llevar a fondo, para lo que estamos acá, políticas, acciones en el marco de definiciones, de acción política concreta [coordinador de la UTA-IMM].

A pesar de que la UTA trabaja en líneas de acción definidas sobre ciertos temas (cultura, género, juventud, etc.), estas forman parte de acciones específicas y no de una política previamente definida dirigida a la población afro.

Una de las cosas que se hicieron fue la incorporación de la UTA a la Comisión de Equidad y Género, porque no estaban integrados [...] Después, el Segundo Plan de Igualdad se elaboró en un proceso participativo, en consulta con las unidades, donde la UTA fue uno de los actores implicados, y eso también es importante porque en realidad no integraba la Comisión de Equidad y Género, pero fue tenida en cuenta como actor y se propusieron medidas en el Plan [...] la UTA no asume medidas propias, sino que asume medidas en coordinación con otros departamentos y con otras unidades. Algunas de estas medidas son con el sector salud: cómo las políticas municipales toman en cuenta aquellas enfermedades relacionadas con la ascendencia. Después hay mucha cuestión de sensibilización, donde la UTA se comprometió con distintos actores de la Intendencia y con el público. En este marco, el rol de la Secretaría de la Mujer es apoyar la implementación de esas medidas. La UTA es una unidad que tiene muy bajo presupuesto, muy pocos recursos humanos, escasos recursos económicos y materiales; entonces, muchas veces, desde la Secretaría de la Mujer le brindamos un soporte [...] [encargada de la Comisión de Equidad y Género, Secretaría de la Mujer, IMM].

3.2. Constitución de los MER

Los informantes señalan que las inserciones de las secretarías MER en ámbitos gubernamentales son

todavía débiles. Esto podría considerarse como un indicador de la *falta de sensibilidad* hacia el tema raza. Tomando como referencia el trabajo realizado por Bonino (2007), *La institucionalidad de género en el Estado uruguayo*, esto podría estar fundamentado por: la falta de visión de parte de las autoridades y de antecedentes en la institución, falta de comprensión institucional de los funcionarios, desconocimiento del tema en general (2007: 19):

Darí la impresión [de] que este segundo tipo de dificultad se podría revertir en parte si se contara con equipos técnicos para realizar las tareas de sensibilización, capacitación y elaboración de propuestas al interior de los gobiernos [Bonino, 2007: 19].

La sección no tiene un presupuesto específico. En cuanto a los administrativos, en realidad la única que está asignada a esta sección soy yo [encargada del MER-MEC].

A mí me designó la organización que hizo el convenio. En realidad trabajo para Mundo Afro, no para el Ministerio. Sería fantástico que se creara dentro de todas las instituciones una unidad, una división, una secretaría en donde esté presente alguien de nuestro colectivo, pero que tenga, no solamente por una cuotificación, sino la idoneidad para determinada tarea. Sobre recursos económicos, son partidas específicamente de ayuda, que vienen a través del Ministerio. Es una pregunta que no te la sé contestar, porque lo que tengo claro es hasta cómo se llega al convenio. Son partidas específicas de ayuda que vienen. Las partidas y los recursos para la financiación desconozco de dónde salen [encargada del MER-MVOTMA].

En el *Informe Uruguay en el marco del examen de los avances realizados por el Estado uruguayo en asuntos relativos al combate del racismo, discriminación, xenofobia y todas las formas conexas de intolerancia* (2008) se señala que las dificultades en el proceso de instalación de los MER se refieren a que estas inserciones en el seno del Estado tienen un déficit significativo en relación con la cuestión presupuestal y no cuentan con presupuesto para poder implementar políticas y realizar actividades desde sus respectivas áreas (2008: 6-7). La información recabada mediante las entrevistas señala que los escasos recursos humanos y económicos impiden una ejecución eficiente y sistemática de programas específicos que atiendan a las necesidades de la población afro.

Esto impide la posibilidad de que el área en cuestión adquiera mayor pertinencia en el ámbito ministerial, y la escasez de personal al interior de cada secretaría dificulta el diseño de programas y acciones con perspectiva de género para la población afro.

Los espacios de equidad racial logrados no integran, como debieran, la estructura del Estado, sino que constituyen procedimientos administrativos, lo que no garantiza su permanencia en futuras gestiones de gobierno.⁴

4 En *Informe Uruguay en el marco del examen de los avances realizados por el Estado uruguayo en asuntos relativos al combate del racismo, discriminación, xenofobia y todas las formas conexas de intolerancia*, 2008: 7.

3.3. Características de programas o proyectos ejecutados

Como ya se ha señalado, el mecanismo de equidad racial y de género de Inmujeres se ha fortalecido institucionalmente y ha obtenido un mayor rango jerárquico. De esta manera, el mecanismo se ha enfocado en cuatro líneas de trabajo bien definidas, que incluyen: 1) transversalizar la dimensión racial en las políticas públicas mediante la capacitación a decisores y miembros de equipos técnicos de los distintos ministerios y en los programas del MIDES, 2) implementar acciones focalizadas (discriminación positiva), 3) promover la descentralización e incorporar promotoras a nivel local en Montevideo, Artigas, Cerro Largo, Rocha y Tacuarembó, y 4) realizar campañas de afirmación de identidad y de los impactos del racismo en nuestra sociedad, incorporando, al mismo tiempo, la racialidad a la imagen institucional.⁵

Así, desde el 2008, las acciones han consistido en: 1) elaborar un estudio de identificación de normas y prácticas antidiscriminatorias, 2) realizar el documento para los MER, con recomendaciones para la incorporación de la perspectiva de género, 3) articular interministerialmente con el MEC, en la temática de género, raza y derechos humanos, y con el MTSS en lo que refiere a la incorporación del enfoque étnico-racial y de género en sus diversos programas.

5 En Inmujeres, 2009: 6.

Por otra parte, se ha promovido el fortalecimiento organizativo de las mujeres afrodescendientes: 1) para la construcción de la Red Nacional de Mujeres Afrodescendientes (REDNAMUA), 2) realizando talleres de sensibilización y capacitación sobre derechos e identidad para las mujeres afro en situación de vulnerabilidad extrema, 3) se ha capacitado en tecnologías de la información y la comunicación para el apoyo a la generación de ingresos, inserción laboral y para el desarrollo con identidad cultural.

En 2009, la ministra de Desarrollo Social, Marina Arismendi, firmó una resolución ministerial expresando que se debía: 1) incorporar el enfoque étnico-racial en todas las direcciones, planes y programas de la Secretaría de Estado y, en especial, dirigirlo hacia el Plan de Equidad; 2) aplicar el criterio de focalización como subsidiario al de universalidad, tanto en los servicios existentes como en los que se creen a futuro en esta Administración, tomando en cuenta la proporcionalidad de la población afrodescendiente existente en el territorio; 3) asesorar y asistir técnicamente a las diversas direcciones mediante el Departamento de Mujeres Afrodescendientes, a fin de garantizar la efectiva incorporación de la perspectiva étnico-racial y de género (resolución n.º 1686/2009).

Respecto a los MER, de las entrevistas realizadas se desprende que los esfuerzos estatales relativos a la ejecución de programas sociales que contemplen las necesidades de la población afrodescendiente y que permiten, en consecuencia, el acceso a mayores y me-

jores oportunidades en términos de bienestar social, son verdaderamente insuficientes. Los esfuerzos radican en acciones concretas, de tiempo limitado (lo que vuelve exiguos sus resultados) y no en proyectos a ejecutarse a largo plazo.

Becas Quijano (MEC)

Son becas para que graduados universitarios puedan presentarse a estudiar en el exterior. En ese sentido, no hay discriminación por sexo, es en general. Hay una prioridad para afrodescendientes —son prioridad nada más, no es que sea exclusivo para ellos— durante los dos primeros períodos, y como en el primer período solo una persona afro se pudo presentar, ahora estamos viendo si conseguimos un año más [...] Las acciones son absolutamente coyunturales; con respecto a las mujeres afro, totalmente coyunturales. No hay ninguna línea [...] Los medios son muy pocos y las necesidades infinitas [...] Deberíamos tener un plan completo, que no existe. Nosotros lo que hacemos, en primer lugar, es brindarle una primera atención a las personas con problemas y, obviamente, tenemos muy insertado en toda nuestra parte educativa el tema de discriminación racial. Pero trabajamos desde nuestros cursos y en otros lugares donde nos llaman, y más directamente en lugares educativos. En eso hemos trabajado, y en este momento está por iniciarse —pero, como te digo, no es específicamente para mujeres— un trabajo de investigación en todo el interior, empezando por los departamentos donde hay más cantidad de personas de origen afrodescendiente, sobre su situación, a los efectos de luego poder armar políticas, que pensamos se podría empezar después de agosto [directora de Derechos Humanos, MEC].

Etnia y VIH (MSP)

De etnia y de VIH hicimos actividades en el 2006 y en el 2007, que fueron de capacitación de las ONG acá en Montevideo; después hicimos otra actividad en Artigas con el grupo CAFRO. [...] se hicieron actividades en carnaval, se elaboró un material, un folleto, con una diseñadora afrodescendiente. Y actualmente hicimos una convocatoria a instituciones y a organizaciones para hacer una investigación cualitativa sobre afrodescendientes y actitudes, prácticas y conocimientos sobre VIH y TF [encargada del Programa VIH/SIDA-MSP].

Sobre el trabajo con la variable etnia:

Y etnia por abarcar más, abarcar lo cultural y otros aspectos, porque en realidad mi problema no era la identificación de la variable raza, mi problema eran los aspectos culturales [encargada del Programa VIH/SIDA-MSP].

En el caso de las acciones desplegadas desde la secretaría de asuntos afro del MVOTMA funcionan tres proyectos (con alguna discontinuidad en el tiempo de ejecución), que buscan subsanar bajo la idea de *reparación* la falta de acceso de la población afrodescendiente al mercado formal de vivienda. De esta manera, se llevan a cabo los proyectos Ufama Al Sur, Ufama Palermo y Ufama Cordón:

Tres proyectos bien definidos: 1) Ufama Al Sur, 2) Ufama Palermo y 3) Ufama Cordón. Se focaliza hacia aquellos lugares donde se provocó el desarraigo de nuestra población negra. Entonces, ahí tenemos

Ufama Al Sur, que está en pleno barrio Sur. Es una cooperativa fundada en 1996; en 1998 se le otorga el subsidio; se comienza la obra que queda paralizada en el 2004 por una mala administración de la parte de los estatutos. [...] Después, tenemos Ufama Palermo, que tiene todo un proceso bastante diferente. Está situada en el barrio Ansina, esas dos manzanas tan emblemáticas para nosotros y para nuestra cultura. Allí se logra recuperar lo que, prácticamente, estaba todo perdido. Y recuperamos unos padrones que están en la calle San Salvador, entre Ansina y Carnelli [...] Es muy duro todo el proceso, porque, básicamente, esto que llamamos *reparación* es un término que abarca mucha cosa. Lo primero es detectar qué es en realidad lo que hay que reparar, para saber qué es lo que hay que reparar, es decir, que hay que tener bien claro cuál es el objeto dañado. Y en niveles culturales, sociales y humanos es muy difícil poder evaluar el daño. Y Ufama Cordón. Cordón es la gente del conventillo Gaboto, que dentro de los desalojos, digamos que fue el más cruel de todos, porque no mediaron ni siquiera cedulones o notificaciones [encargada del MER-MVOTMA].

En el caso de la UTA, los informantes señalan que persiste una *invisibilización* del tema afro al interior de la IMM, que impide el desarrollo de líneas de intervención específicas hacia esta población. No obstante, se ha logrado avanzar en acciones concretas (realización de seminarios de distinta índole, por ejemplo), pero no en una política definida e integral que contemple diferentes áreas de intervención:

No hemos logrado avanzar [...] si bien hay una bastante buena articulación con la Secretaría de la Mujer en estos últimos dos años [...] a medida que se

va comprendiendo el tema, se va mejorando y se va abriendo; con Descentralización ha mejorado mucho, y con Salud. Con Salud estamos armando un seminario en forma conjunta, sobre salud étnica, que vamos a hacer a finales de agosto acá, en la Intendencia. Gran parte es el resultado del trabajo realizado durante cinco años y del batallar permanente. Eso a veces desgasta, pero no hay otra posibilidad cuando cuesta tanto que se comprenda un tema. Además, ningún tema va a salir adelante si los protagonistas no se preocupan por él [coordinador de la UTA-IMM].

3.4. Dificultades para la ejecución de políticas o acciones (consideradas) necesarias

La ausencia de una actuación conjunta, que devenga en el diseño e implementación de una política pública dirigida a esta población, y los escasos esfuerzos aislados de cada mecanismo son señalados por los informantes como los dispositivos visibles (enraizados aún en la lógica institucional) que niegan la existencia de distintos problemas y necesidades de esta población:

Hemos presentado varios proyectos de trabajo o políticas afirmativas, en conjunto con el MIDES, en el Ministerio de Trabajo porque consideramos que el ámbito laboral es uno de los fundamentales. Sin embargo, no hemos tenido éxito en la constitución de esa comisión [...] En realidad, se constituyó un grupo de trabajo en el cual estamos ocupándonos del tema. No creo que las personas designadas por el Ministerio de Trabajo hayan entendido la importancia de crear una comisión específica para la equidad racial en el trabajo y en el empleo. Ellos consideraron que podía ser incluida en otras comisiones como la de Género, que no supo tratar el tema. Sin

embargo, creemos que es necesario crear una comisión específica para eso [encargada del MER-MEC].

Nuevamente, la falta de comprensión sobre el tema y el desconocimiento de la perspectiva étnico-racial desde las máximas autoridades y mandos medios encargados de llevar adelante propuestas, parecería ser un indicador que dificulta su ejecución y el poder sostenerlas en el tiempo.

En el caso nuestro, nos ha resultado difícil, porque los presupuestos son muy escasos. Los programas de sida, los programas en general prioritarios con la reforma de salud, casi el centro para el MSP, fueron los servicios de salud que había que mejorar mucho para entrar en el sistema de salud [...] Nosotros no pudimos hacer una cosa como a mí me hubiera gustado, que era continua a lo largo de cinco años; yo iba teniendo programas puntuales. Para alguien que está por fuera del Estado y para la sociedad civil yo comprendo su enojo: no está instalado dentro de la columna del Ministerio, no está en forma continua, fue salpicado, con cosas puntuales [...] Nosotros prácticamente fuimos los primeros que empezamos a trabajar en eso, y también sirvió como una puertita para ir señalando o ir mostrando que era importante trabajar en esa línea. Entiendo que las ONG hubieran querido ir más lejos. Ellos tuvieron muchas discusiones, inclusive conmigo, en relación con que querían tener una unidad como tenía el MEC, que no está inserto en la currícula, que no está inserto en el Ministerio, sino que es algo que acompaña como asesor. En este caso, estaba inmerso en lo que era la estructura, pero no como una cosa aislada, y no fue considerado así, el Ministerio no lo quiso así, lo quiso transversalizar [encargada del Programa VIH/SIDA-MSP].

Los informantes comparten la opinión acerca de que *las acciones a futuro deben ser acciones articuladas* entre los distintos mecanismos y ministerios. Señalan, como uno de los mayores obstáculos para la ejecución de programas, la falta de conocimiento que se tiene sobre lo que se realiza desde los otros MER.

[...] el Instituto Nacional de las Mujeres hizo esfuerzos, el MEC hizo esfuerzos, el MSP hizo esfuerzos, el propio presidente trató de hacer esfuerzos, pero todos aislados. Ese es el principal problema [...] entonces, en esta etapa fue lo que fue posible. En la próxima será muy importante articular la acción conjunta, con una cosa común de cómo poder avanzar y de las organizaciones también. Hubo dificultades para las organizaciones [...] [encargada del Programa VIH/SIDA-MSP].

Estamos en la articulación y no andamos demasiado bien. Lo intentamos al principio: habíamos armado inclusive una mesa de coordinación que no funcionó. La intención fue nuestra, y cuando digo nuestra, digo de todos aquellos que trabajamos en las inserciones [...] A partir de eso la articulación prácticamente no ha existido, salvo impulsos, momentos, pero no ha habido una articulación sistemática como tendría que haber habido [...] Desde el punto de vista macro, tenemos problemas de articulación serios, entonces eso es una debilidad fuerte [...] Hay que generar políticas que, por lo tanto, tienen que ser complementarias entre lo necesario hoy, que puede ser el concepto de discriminación positiva, de cuotificación, en la medida que para el tema se podría requerir, pero acompañadas por políticas de mediano y largo plazo, que tengan que ver con la educación, con generar un marco de trabajo a mediano y largo

plazo para que la gente se sienta acompañada, sustentada, contenida. Desde el punto de vista municipal falta muchísimo en la transversalización, que es la mayor herramienta con la cual nosotros vinimos. Más allá de las dificultades, entendemos que hay que tener presupuesto para aquellas medidas que definitivamente deberían corresponderle tomar a la UTA, porque es muy particular la política a llevar adelante. Pero, después, todos los programas, y más aún los de políticas sociales, deberían transversalizar el tema afrodescendiente, y alguno de los temas particulares de la UTA podrían llegar a ser complementarios a aquellos. Esto significa que se gastarían menos recursos, no se superpondrían políticas municipales [...] [coordinador de la UTA-IMM].

Estamos trabajando en forma conjunta con la Intendencia [...] Y lo que estamos analizando ahora son los procesos de adjudicación y bajo qué figura se les va a suministrar la vivienda, porque convengamos que si queremos hacer una reparación, es una reparación larga en el tiempo, si nosotros le damos —por decirte uno de los factores que hay en el aspecto jurídico— a ellos la posesión del bien como propietarios, tienen la libertad de venderlo, entonces la reparación cae. No es un proceso fácil, pero estamos trabajando con el Ministerio, con la IMM, con un equipo calificado que se contrató para este efecto, que es una ONG, y nosotros [encargada del MER-MVOTMA].

Al mismo tiempo, los informantes coinciden en algunos puntos centrales:

1. Los MER constituyen un avance para la inserción del tema en los órganos legislativos.

2. La reciente incorporación de los MER a los distintos ministerios se ve afectada por varios factores: falta de sensibilidad y comprensión de la problemática afro de parte de autoridades y mandos medios, escasos recursos humanos y económicos.
3. Estos obstáculos impiden diseñar y ejecutar una política social integrada y articulada, que atienda a las necesidades del colectivo afrodescendiente.

El hecho de que estén las opciones es un avance. Los mecanismos de equidad, ese es un avance, y es en este período de gobierno y no en otro. Es un avance importante que, a pesar de que no es más que un párrafo, el partido político que está en el Gobierno, el Frente Amplio, haya tomado el tema —reitero, muy livianamente y sin discutirlo con los protagonistas. Es un avance que en el discurso de asunción de este presidente se haya dedicado un párrafo, casi al mismo nivel que otros temas importantes del país, para los conceptos de equidad racial. Es un avance que el presidente de la República tenga un asesor para asuntos de equidad racial. En todos los casos, es un avance, pero es un primer paso y pequeño [...] Ahora, el punto hacia el futuro inmediato tiene que tener una combinación de toda la comunidad y, además, hay temas en los cuales no nos necesitan a nosotros, que el Estado —y ahora ya no hablo solo del Gobierno— se lo tome en serio, a partir de los números y a partir de que sabe dónde está esa persona [coordinador de la UTA-IMM].

Hay que profundizar. Las acciones que hay son incipientes y hay que profundizarlas. La consolidación de la mesa afro va a ser un buen espacio para eso; si se logra instalar y se logran definiciones, va a ser una herramienta que permitirá la participación de

diversos actores de la sociedad civil y también de los organismos del Estado, y esa es una estrategia interesante a comenzar. Por ahí hay una puerta importante. Y, después, hay que jerarquizar a la UTA en términos del lugar institucional y de la capacidad de acción que tenga. La Secretaría de la Mujer y el Segundo Plan son herramientas aparte. La lógica del Segundo Plan en la Intendencia es que genera acciones, compromete medidas donde hay una complementariedad de actores, donde es fundamental que —más allá de si es desde la Comisión de Equidad, desde el Segundo Plan o desde la Secretaría de la Mujer— se aporte más a lo consensual en términos de equidad de género. Cada una de las unidades, la UTA en este caso, tiene que asumir con recursos, con cabeza, con compromiso el desarrollo y la ampliación de las medidas que se comprometen. Entonces, ahí hay una responsabilidad compartida desde la Secretaría de la Mujer y desde el Segundo Plan [...] lo que más se puede aportar, o el mayor salto cualitativo es ese espacio de articulación en la Mesa y, después, para que la UTA pueda desarrollar su potencial, se necesitan más recursos; ahí es necesario una decisión político-institucional de ampliación de los recursos [encargada de la Comisión de Equidad y Género, Secretaría de la Mujer, IMM].

Una es la extensión del plazo de preferencia para los afrodescendientes en las Becas Quijano. Pero, también, estamos tratando de incluir, que no es fácil, el tema en las becas de estudio de educación media, que son becas dadas a través del MEC. Obviamente, otra vez el tema es que somos todos iguales, tenemos todos las mismas posibilidades y todo el mundo puede acceder [encargada del MER-MEC].

En el caso de la IMM, se piensa incluir una mesa de asuntos afro que contemple un temario sobre raza y

género, que articule acciones desde el Estado con la sociedad civil. Esta es, de acuerdo con la información recabada, la única secretaría que busca incorporar en su agenda a futuro acciones específicas dirigidas a mujeres afrodescendientes.

Se va a largar la Mesa Afrodescendiente del Segundo Plan. El Segundo Plan tiene mecanismos de articulación con la sociedad civil y con otros organismos del Estado, y los tiene por áreas temáticas: hay una Mesa de Violencia Doméstica, una de Diversidad Sexual y una de Desarrollo Económico de las Mujeres. Y siempre estuvo pendiente el tener una mesa de las mujeres afro, porque muchas de estas mesas surgieron en el proceso previo a la elaboración del Segundo Plan, y fueron mesas de consulta para recibir propuestas. En muchos momentos se transformaron en mesas de seguimiento y articulación de la implementación. El cometido de la mesa es que participen organizaciones de la sociedad civil, en este caso, las mujeres afro y otros organismos del Estado que tienen mecanismos vinculados a la equidad racial y/o al género y la equidad racial. El objetivo de la mesa es lograr la articulación sociedad civil-Estado y, a su vez, velar por el cumplimiento de las medidas comprometidas en el Segundo Plan de la Intendencia, en este caso, vinculadas a raza, etnia y género [...] Sería necesaria una mayor articulación entre los mecanismos nacionales y departamentales en materia de género, en general, y en materia de género y etnia, en particular. Por diversos motivos, muchas veces no se generan espacios necesarios de articulación, y en realidad eso lleva a empobrecer y superponer recursos, no potenciar acciones, y debería superarse. Deberían haber mecanismos establecidos de articulación entre lo nacional y lo departamental [encargada de la Comisión de Equidad y Género, Secretaría de la Mujer, IMM].

3.5. Articulación con los sistemas de información

Uno de los puntos que merece especial atención es el que refiere al relevamiento y generación de información sobre la variable raza desde los propios ministerios.

A partir de los años noventa uno de los avances más significativos que tuvo lugar en los estudios sobre esta población fue —tras la presión combinada de movimientos sociales de afrodescendientes y organismos internacionales— que el Estado uruguayo recolectó, por primera vez en su historia, datos sobre la composición racial de la población, mediante unas pocas preguntas incluidas en la ECH del INE (Bucheli y Porzecanski, 2008: 128).

En el presente trabajo, la inclusión de este módulo temático permite recabar información concerniente al tratamiento que se hace, desde los distintos ministerios y correspondientes sistemas de información, sobre la variable raza: si es considerada o no en los relevamientos, qué tratamiento recibe, es utilizada para abordar y analizar qué tipo de información, entre otros.

En el caso del Departamento de Mujeres Afrodescendientes de Inmujeres, se puede afirmar que se han logrado avances significativos en relación con la incorporación de la variable étnico-racial al Sistema de Información de Género y al Observatorio Social del MIDES. En este sentido, el Sistema de Información de Género, a partir de los datos recogidos por la ECH, ha contribuido «a la producción de información sobre la

población afrodescendiente en Uruguay y a analizar las desigualdades que esta población sufre desde una perspectiva de género» (2009: 4),⁶ contemplando seis dimensiones de análisis que describen la situación de las mujeres afro: 1) contexto sociodemográfico, 2) educación, 3) mercado de empleo, 4) pobreza e ingresos, 5) salud y 6) políticas sociales.

Los resultados que se desprenden de la información estadística analizada en este estudio confirman los datos destacados por otras investigaciones utilizadas en este trabajo.⁷ Además de que varones y mujeres afrodescendientes se encuentran en una situación de desventaja social y económica, en comparación con la población no afro, las mujeres afrodescendientes ven agudizada su situación debido a la doble discriminación que viven: racial y de género.

A modo de ejemplificar algunos de los resultados, los avances realizados desde el Sistema de Información confirman las profundas desventajas, en cuanto al acceso a distintos tipos de ocupación que afectan a varones y mujeres afrodescendientes: «Los trabajadores afrodescendientes en el Uruguay están sub y sobrerrepresentados en las categorías ocupacionales de mayor y menor calificación, respectivamente. Un 42 % de las mujeres afro se encuentran ocupadas en trabajos no calificados [...] En el caso de los varones afro [es] el 37 % [...] Del 42 % de trabajadoras afrodescendien-

tes ocupadas en trabajos no calificados, un 72 % son personal doméstico y afines. En el caso de los varones afro, el 64,4 % son peones y un 23,2 % entran dentro de la categoría conserjes, lavadores de ventanas y afines, otros servicios personales y recolectores de basura» (Inmujeres, 2009: 23-24. En prensa).

En los casos del MEC y del MVOTMA, los informantes señalaron que en estos ministerios no se incorpora la variable raza en los distintos relevamientos, ni tampoco se incorpora información (con corte en esta variable) proveniente del INE. En el MEC: «La única información que hay es en educación» (directora de Derechos Humanos, MEC).

Tenemos intercambios con muchas instituciones de información por el observatorio y nada viene procesado por la raza. Por ejemplo, todo lo del MEC, todo lo de ANEP [Administración Nacional de Educación Pública], ahí jamás se ve la variable raza. No lo he visto en ningún anuario, incluso en el anuario del INE. No sé si ahora aparecerá algo, lo único que aparece es el carnaval y la comparsa, pero ni siquiera es el carnaval con una perspectiva de raza [encargado de la Unidad de Estadística, IMM].

En el MSP, si bien se propone incorporar esta variable en futuros relevamientos, los informantes señalan que la forma de recabar la información debería ser *afinada*, ya que no es considerada *confiable* para la realización de análisis estadísticos posteriores.

Se está generando el Sistema Integrado de Información Social. Somos parte de estos temas. La base de

6 Inmujeres: *Análisis de las desigualdades en la población afrodescendiente desde una perspectiva de género*, 2009. En prensa.

7 Ver Bucheli y Cabella, 2007; Bucheli y Porzecanski, 2008; Cabella, 2008.

personas es el sistema de certificado de nacido vivo, entonces, ahí va a estar incluido el dato de raza, pero en los demás sistemas no sé si irá. Pero en lo que nosotros vamos a aportar, que es la información de personas, ahí va a estar incluido. De todas maneras, es importante, y yo voy a pedir que se haga un relevamiento, porque sospecho que ese dato [...] primero, no es un dato obligatorio dentro del sistema, el admissionista puede seguir aunque no lo llene, y en cuanto a la calidad del dato tengo mis dudas [directora de la División Sistemas de Información, MSP].

En lo que respecta a la División de Estadística de la IMM, no se releva información propia, sino que los datos con los que se trabaja provienen del INE. En una única oportunidad, a pedido del referente de la UTA, se realizó un relevamiento relativo a la ubicación geográfica de la población afrodescendiente en Montevideo:

En realidad funcionamos de la siguiente manera: todo lo que hacemos, lo hacemos con datos que no generamos nosotros. Prácticamente no hacemos relevamientos, y los que hacemos son muy puntuales y vinculados con la Intendencia, a pedido de la Intendencia, pero no externo [...] No tenemos incorporada la variable raza en ninguno de los relevamientos. Sí hicimos algo a pedido [del encargado de la UTA] [...] él estuvo con nosotros y nos metimos con la ECH, y ahí algo hicimos. Hicimos un informe de la ubicación de la gente afrodescendiente, dónde se concentra, cuál es su situación socioeconómica... variables muy, pero muy básicas, que constituyeron un informe. Fue el año pasado, con la encuesta del 2006 y 2007. Es lo único que hemos hecho nosotros [...] la raza es una variable que tiene un corte especial con la pobreza y la indigencia. Él quería ver dónde se ubicaban en su mayoría, geográficamente,

lo cual a mí me pareció superinteresante, primero para desmitificar que los negros son los que tocan el tamboril y viven todos en Palermo y, en segundo lugar, saber dónde se agrupan para poder tomar algunas acciones o llevar a cabo actividades más específicas. También hay un problema con el n que estás manejando: el número de la muestra es difícil de ver en el territorio [encargado de la Unidad de Estadística, IMM].

4. Conclusiones

Recomendaciones para el fortalecimiento de acciones estatales con perspectiva étnico-racial y de género

La información recogida en este trabajo da cuenta de que la propuesta de forjar espacios institucionales, que potencien las posibilidades de acceso y de bienestar de la población afrodescendiente, arrastra todavía serias dificultades.

Como sostienen Bucheli y Porzecanski (2008):

[...] la inexistencia en el país de marcos legales y políticas explícitamente racistas (tales como las existentes en Estados Unidos o Sudáfrica en algunos pasajes históricos), así como los altos niveles de integración de los afrouuguayos al resto de la sociedad nacional, en una variedad de dimensiones (espacial, institucional, familiar), ayudaron a consolidar la imagen de que los afrouuguayos no constituyen una colectividad étnico-racial distinguible, con problemas y dinámicas sociales propios [2008: 127].

Esta situación de «indiferencia» hacia el colectivo afro desde la órbita estatal, que persiste hasta el cambio de gobierno en 2005, constituye uno de los mayores obstáculos, debido a la escasa participación de este colectivo en los organismos del Estado, la falta de recursos económicos para la ejecución de propuestas con perspectiva étnico-racial, el desinterés del personal involucrado en el diseño de las propuestas y la falta de producción de información que integre la variable raza para un análisis de las desigualdades raciales, entre otros.

Esto permite reflexionar sobre dos aspectos relacionados: reconocer las especificidades de la población afrodescendiente y promover su acceso a los distintos ministerios, para forjar espacios de legitimidad y reconocimiento sociopolítico. Este último punto permitirá revertir la escasa participación que varones y mujeres afrodescendientes tienen actualmente en los órganos estatales. Al mismo tiempo, permitirá implementar, a futuro, políticas públicas focalizadas, principalmente en el ámbito del empleo y el sistema educativo, que se orienten a aliviar las situaciones de discriminación y desigualdad que afectan a esta población, en especial, a las mujeres.

Por otra parte, la información cualitativa recogida revela que las escasas propuestas institucionales que se llevan a cabo desde 2005 carecen de la articulación necesaria orientada hacia un *objetivo común*. Esta situación resulta, además, en que las insuficientes intervenciones estatales con respecto a la población afro no

integran una perspectiva de género en sus diseños. No obstante, desde la órbita estatal se intenta lentamente revertir esta situación de discriminación. Si bien existen esfuerzos, aún incipientes, no se han consolidado programas sociales focalizados en las mujeres, «como sujetas políticas» suficientes. En este sentido, las acciones futuras deberán incorporar la perspectiva étnico-racial y de género, con el objetivo de contemplar la situación de doble discriminación, que, como se ha visto en el trabajo, viven las mujeres afro.

Adicionalmente, cabe destacar que la información recabada sugiere que una herramienta necesaria para un mejor tratamiento y promoción de acciones conjuntas es la incorporación de la variable raza en los relevamientos y posteriores procesamientos, que se realizan desde las unidades de información estadística de los ministerios. La posibilidad de recabar información incorporando la variable permitirá avanzar en el conocimiento de la relación entre la ascendencia racial y otras características sociodemográficas y de acceso a programas públicos. Al mismo tiempo, la información estadística a recoger debe ser acompañada por técnicas cualitativas de recolección de datos, para considerar con mayor profundidad las experiencias de discriminación que sufre la población afrodescendiente.

Todo esto contribuiría, no solo a un fortalecimiento de estas áreas, sino, además, a un mayor y mejor conocimiento de las condiciones de vida de esta población, lo que permitiría diseñar líneas de intervención

definidas e identificar espacios vacíos a los que las acciones estatales deberían dirigirse. Esta acción debería ser acompañada por una capacitación, mediante asistencia técnica, a los funcionarios estatales que juegan un rol fundamental en la sensibilización sobre el tema y en la definición y desarrollo de políticas.

Por último, la carencia de recursos económicos y materiales en los distintos MER es uno de los puntos que se necesita potenciar para el mejoramiento de las acciones y los proyectos, para el desarrollo de políticas, así como, también, para que los MER gocen de una mayor jerarquía e institucionalidad social dentro de los ministerios.

Bibliografía

- BATTHYÁNY, K. (2005): *Trabajo y cuidado infantil. ¿Un desafío exclusivamente femenino?*, OIT-CINTERFOR, Montevideo.
- BONINO, M. (2007): *La institucionalidad de género en el Estado uruguayo*, INAMU-MIDES, Montevideo.
- BUCHELI, M. y CABELLA, W. (2006): *ENHA: perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial*, INE, Montevideo.
- MUNDO AFRO (1997): *Diagnóstico socioeconómico y cultural de la mujer afrouruguaya*, ediciones Mundo Afro, Montevideo.
- CABELLA, W. (2008): «Panorama de la infancia y la adolescencia en la población afrouruguaya», en SCURO, L. (comp.): *Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay*, PNUD, Montevideo.
- Informe Uruguay en el marco del examen de los avances realizados por el Estado uruguayo en asuntos relativos al combate del racismo, discriminación, xenofobia y todas las formas conexas de intolerancia (2008): s/d.
- INMUJERES (2009): *De negras hacia afrodescendientes. Un tiempo de transitar desde la resistencia al poder*, MIDES-UNFPA, Montevideo.
- INMUJERES (2009): *Indicadores territoriales de género para la elaboración de políticas de equidad*, MIDES-UNFPA, Montevideo.
- INMUJERES (2009): *Con todas las mujeres por todos sus derechos. Políticas públicas de género 2005-2009*, MIDES, Montevideo.
- INMUJERES (2009): *Análisis de las desigualdades en la población afrodescendiente desde una perspectiva de género*, MIDES-UNFPA, en prensa, Montevideo.
- INMUJERES (2008): *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Articulado CERD*, MIDES, Montevideo.
- JOHNSON, N. (s/d): *La equidad de género en el Estado uruguayo. ¿A quién importa? Mecanismos estatales para el avance de las mujeres en el Uruguay*, Montevideo.
- SCURO, L. (comp.) (2008): *Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay*, PNUD, Montevideo.

Anexo

Pauta I: Máximas autoridades

1) Percepción sobre características de la población afrodescendiente

—¿Cuáles son los principales problemas/dificultades que afronta la población adulta afrodescendiente, en especial las mujeres, en cuanto a salud, vivienda, empleo y educación? (áreas específicas de cada ministerio) (niños y adolescentes)

—¿Qué indicadores utiliza para evaluarlo?

2) Políticas de desigualdad y equidad racial

—Cree que la «cuestión racial» desde una perspectiva de género ha estado presente en el discurso de los distintos partidos políticos? ¿Por qué?

—¿Cree que ha habido cambios a partir del ascenso del actual Gobierno en el diseño y formulación de políticas de atención e inclusión de la población afrodescendiente, en especial de las mujeres? ¿Y de combate al racismo y la discriminación?

—¿Esto sucede en el marco de qué políticas? Es decir, ¿hay un delineamiento programático o acciones aisladas? ¿Son decisiones técnicas o políticas?

—¿Por qué son necesarias las acciones y programas de equidad racial con perspectiva de género?

—¿Cuáles son los aspectos negativos y positivos que tienen las iniciativas gubernamentales en materia de equidad racial?

3) Percepción y valoración de las acciones pertinentes a cada ministerio en favor de la equidad racial

—¿Qué acciones se han implementado desde este ministerio sobre esta temática?

—¿Cómo y dónde se para (este ministerio) para delinear acciones o diseñar instrumentos para promover un mayor y mejor acceso de la población/mujeres afrodescendientes a las políticas ejecutadas?

—¿Qué opinión le merecen las acciones efectuadas hasta el momento? ¿Han sido efectivas para el combate a la discriminación de este colectivo o han permanecido como instrumentos netamente administrativos?

—¿Qué acciones deberían implementarse y aún no se han realizado?

—¿Qué dificultades han encontrado para llevarlas a cabo?

—¿Por qué es importante que este ministerio ejecute programas con perspectiva de género, dirigidos especialmente al colectivo afrodescendiente?

—¿Cuáles son las futuras iniciativas que se plantea?

—¿Tiene conocimiento de las acciones que diseñan y ejecutan los distintos ministerios para abordar la desigualdad racial?

—¿De qué forma se pueden implementar acciones conjuntas para lograr instrumentar políticas de equidad racial con perspectiva de género a nivel nacional y local?

—¿Cree que los afrodescendientes, en especial las mujeres, participan poco en las estructuras del Estado? ¿Por qué cree que sucede esto?

Pauta II: Encargados de los MER

1) Plano institucional

—¿Cómo se constituyó este MER en este ministerio?

—En los que no se constituyeron mecanismos, ¿cuáles han sido las dificultades?

—¿Forma parte de una reglamentación?

—¿Cómo se designa al responsable?

—¿Cómo se asignan los distintos recursos (humanos y económicos)?

2) Énfasis en los programas sobre las mujeres afrodescendientes

—¿Qué acciones se han ejecutado desde este mecanismo para promover un mayor y mejor acceso de la población/mujeres afrodescendientes (en el área determinada)?

—¿Cuánto se avanzó (desde este mecanismo) en el plano racial y de género?

—¿Cuáles fueron las acciones implementadas?

—¿Qué opinión le merecen las acciones efectuadas hasta el momento? ¿Han sido efectivas para el combate a la discriminación de este colectivo o han permanecido como instrumentos netamente administrativos?

—¿Qué acciones deberían implementarse y aún no se han realizado?

—¿Qué dificultades han encontrado para llevarlas a cabo?

—¿Por qué es importante que este ministerio ejecute programas con perspectiva de género dirigidos especialmente al colectivo afrodescendiente?

—¿Cuáles son las futuras iniciativas que se plantea?

—¿Tiene conocimiento de las acciones que diseñan y ejecutan los distintos ministerios para abordar la desigualdad racial?

—¿Se ha coordinado o articulado con otros mecanismos la implementación de acciones para la mujeres afrodescendientes?

—¿De qué forma se pueden implementar acciones conjuntas para lograr instrumentar políticas de equidad racial con perspectiva de género a nivel nacional y local?

Pauta III: Encargados de sistemas de información

Acerca del relevamiento propio de información que esté informatizada: ¿Cómo lo relevaban?

—¿Incorporan/utilizan registros de otros organismos, por ejemplo, del INE?

—¿Se incorporó la variable raza en el relevamiento propio de información? ¿De qué manera?

— Si no lo hicieron, ¿por qué?, ¿qué obstáculos encontraron?

¿Cuál es su sugerencia para tal incorporación?

—En los sistemas de información que relevan información sobre la variable raza, ¿se han realizado análisis estadísticos respecto a esta?

—¿Consideran de importancia la incorporación del análisis sobre la población afrodescendiente?

—¿Cuáles son los indicadores de medición del impacto de las políticas en las mujeres afrodescendientes?

—¿Quiénes son los principales usuarios de la información estadística/agregada que ustedes relevan?

—¿El MER ha solicitado información o análisis de los datos que ustedes recogen?

—¿Qué otros departamentos o dependencias solicitan información?

