

Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina

Retos para la inclusión



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Este documento fue preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Participaron en su elaboración, de la CEPAL, la División de Desarrollo Social, a cargo de Simone Cecchini, el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, dirigido por Paulo Saad, y la División de Asuntos de Género, a cargo de Mario Castillo, y del UNFPA, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe, dirigida por Harold Robinson. La coordinación del documento estuvo a cargo de Laís Abramo, Consultora de la CEPAL, Fabiana Del Popolo, Jefa del Área de Demografía e Información sobre Población del CELADE-División de Población de la CEPAL, y Pablo Salazar, Asesor Regional en Población y Desarrollo del UNFPA. La redacción del documento estuvo a cargo, por parte de la CEPAL, de Laís Abramo, Marta Rangel, Consultora de la CEPAL, Fabiana Del Popolo, Heidi Ullmann, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social, Iliana Vaca Trigo, Oficial de Estadística de la División de Asuntos de Género, y Lucía Scuro, Oficial de Asuntos Sociales de la misma División; por parte del UNFPA, de Pablo Salazar, y Jhon Anton y Jackeline Romio, Consultores. El procesamiento de la información estadística estuvo a cargo de Vivian Milosavljevic, Asistente de Investigación de la División de Desarrollo Social, Mario Acuña, Asistente de Investigación del CELADE-División de Población de la CEPAL, Ernesto Espíndola, Asistente de Investigación de la División de Desarrollo Social, y Francisca Orellana, Asistente de Investigación de la División de Asuntos de Género. Se agradecen los insumos sustantivos elaborados por Andrés Espejo, Consultor de la División de Desarrollo Social, y Shreya Kumra, Oficial Asociada de Asuntos Económicos de la División de Asuntos de Género, y los comentarios y sugerencias de Verónica Amarante, Laura Díaz, José Ribeiro Guimarães, Jorge Martínez, Matilde Ribeiro, Claudia Robles, Solange Sanches do Prado, Givânia Silva, Mario Theodoro, Daniela Trucco y María Elena Valenzuela.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas incluidos en este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/PUB.2020/14
Distribución: G
Copyright © Naciones Unidas, 2020
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.20-00226

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), "Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión," *Documentos de Proyectos* (LC/PUB.2020/14), Santiago, 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Prólogo.....	9
Introducción	11
Capítulo I	
Marco conceptual.....	17
A. Raza y etnia como construcciones sociales.....	17
B. Desigualdades étnico-raciales y la matriz de la desigualdad social en América Latina	20
1. Desigualdades étnico-raciales: un eje estructurante de la matriz de la desigualdad social en América Latina	21
C. El enfoque interseccional en el análisis de las múltiples dimensiones de la desigualdad.....	23
D. Racismo, discriminación, prejuicios y estereotipos	26
E. Por un universalismo sensible a las diferencias.....	27
F. Consideraciones finales	29
Bibliografía.....	30
Capítulo II	
El marco normativo de promoción de la igualdad y la garantía de los derechos de la población afrodescendiente en América Latina.....	33
A. Marco jurídico-normativo internacional	33
B. Marco jurídico-normativo regional	35
C. Acuerdos internacionales y órganos subsidiarios de la CEPAL.....	37
D. Marcos jurídico-normativos nacionales	40
E. Acceso a la tierra	41
1. El derecho de los afrodescendientes al territorio.....	41
2. El proceso de titulación colectiva de los territorios ancestrales de los afrodescendientes.....	42
Bibliografía.....	47
Capítulo III	
Movimiento y organizaciones afrodescendientes, participación y representación.....	49
A. La dinámica organizativa y el movimiento social afrodescendiente.....	49
1. La agenda política.....	51
2. Hitos recientes de la movilización afrodescendiente en América Latina	52
3. Situación de las organizaciones afrodescendientes.....	53
B. Participación democrática y representación política	56
C. Movimientos, representación y participación de las mujeres afrodescendientes: entre el racismo institucional y la institucionalización de las políticas de igualdad racial y de género.....	60
Bibliografía.....	64
Capítulo IV	
Visibilidad estadística de la población afrodescendiente y derecho a la información.....	67
A. El derecho a la información estadística y la movilización afrodescendiente	68
B. La política de denominación de los afrodescendientes.....	70
C. La población afrodescendiente en los censos de población y vivienda: una realidad del presente siglo	72
D. Avances en la visibilidad estadística en otras fuentes de datos y democratización de la información.....	78
Bibliografía.....	82
Capítulo V	
El contexto demográfico afrodescendiente	85
A. ¿Cuántas son las personas afrodescendientes?.....	85
B. Distribución territorial afrodescendiente en asentamientos históricos y en las grandes ciudades.....	91
C. Estructura por sexo y edades: expresión de la transición demográfica.....	100
Bibliografía.....	103

Capítulo VI**Pobreza, estratificación y acceso a la infraestructura básica: brechas de bienestar**

que afectan a la población afrodescendiente	105
A. Desigualdades raciales, pobreza y pobreza extrema	105
1. La pobreza y la extrema pobreza son más severas entre la población afrodescendiente	107
2. Los índices de pobreza y de pobreza extrema entre los afrodescendientes son más elevados en las áreas rurales	110
3. Desigualdades entrecruzadas: las brechas de género acentúan la pobreza de las mujeres afrodescendientes	112
B. Estratificación de ingresos y desigualdades étnico-raciales	113
1. La población afrodescendiente es más vulnerable a volver a una situación de pobreza	115
2. Elevados déficits en la conclusión de la enseñanza secundaria entre las personas afrodescendientes de los estratos de ingreso medio	117
3. Cobertura de los sistemas de pensiones	118
C. Condiciones de habitabilidad de la vivienda y acceso a servicios básicos	119
1. Acceso a una vivienda adecuada: una mayor proporción de personas afrodescendientes viven en condiciones de hacinamiento	119
2. Acceso a agua potable y saneamiento: las privaciones son más elevadas entre la población afrodescendiente	120
3. Desigual acceso a condiciones adecuadas de saneamiento	126
4. Acceso a energía eléctrica	129
5. Acceso a Internet	130
D. Consideraciones finales	132
Bibliografía	134

Capítulo VII**Desafíos para la inclusión social de la población afrodescendiente: brechas en materia de salud, educación y condición de discapacidad**

135	
Introducción	135
A. Las desigualdades raciales en materia de salud a lo largo del ciclo de vida	136
1. La salud: deudas con la infancia afrodescendiente	137
2. Adolescencia y juventud: construcción de trayectorias saludables	140
3. Salud sexual y reproductiva	142
4. Enfermedades no transmisibles	146
5. Algunos ejemplos de políticas públicas de salud exitosas para la población afrodescendiente	147
B. Desigualdades en el ámbito de la educación	149
1. Se expande la asistencia escolar, pero persisten brechas	152
2. El desafío de completar la educación secundaria	159
3. Acceso y conclusión de la educación terciaria	163
4. Políticas de promoción de la igualdad racial en la educación: algunos ejemplos	166
C. Personas afrodescendientes con discapacidad: la confluencia de factores de exclusión	169
D. Reflexiones finales	173
Bibliografía	174

Capítulo VIII**Desigualdades en el mundo del trabajo**

177	
Introducción	177
A. División sexual del trabajo e injusta organización social de los cuidados	181
B. Escolaridad de la fuerza de trabajo	184
C. Desigual inserción en el mercado de trabajo	187
1. Tasas de participación laboral, ocupación y desocupación	188
2. Calidad de la inserción laboral	197
3. Desigualdades en la estructura ocupacional	202
4. Las brechas de ingreso	202
D. Acceso a la seguridad social: cobertura y suficiencia de los sistemas de pensiones	205

E. Algunos ejemplos de políticas de promoción de la igualdad racial en el mercado laboral	208
Bibliografía.....	210
Anexo VIII.A1	212
Capítulo IX	
Las violencias y la población afrodescendiente en América Latina	213
A. Homicidios y feminicidios de personas afrodescendientes	215
B. Otras expresiones de violencia.....	222
C. Políticas para reducir los elevados niveles de violencia que menoscaban el desarrollo de las personas afrodescendientes y sus comunidades.....	224
Bibliografía.....	226
Capítulo X	
Racismo y migración: entrecruzamientos de una problemática común	227
A. Racismo, xenofobia, inclusión y exclusión de los migrantes afrodescendientes	228
B. Marco normativo e institucionalidad referidos al racismo y la migración.....	229
C. Brechas de bienestar entre la población migrante afrodescendiente y no afrodescendiente y la población local	233
D. Consideraciones finales	236
Bibliografía.....	237
Capítulo XI	
Institucionalidad y políticas para la promoción de la igualdad racial	239
A. Los mecanismos coordinadores de políticas dirigidas a las personas afrodescendientes	240
B. Principales políticas generales dirigidas a las personas afrodescendientes	244
Bibliografía.....	248
Capítulo XII	
Conclusiones y recomendaciones	249
Bibliografía.....	256
Cuadros	
I.1 La matriz de la desigualdad social en América Latina.....	21
II.1 América Latina (20 países): instrumentos internacionales de derechos humanos que buscan luchar contra el racismo y fomentar la tolerancia entre las personas y los pueblos, por año de ratificación	35
II.2 América Latina (19 países): convenciones regionales sobre derechos humanos por año de ratificación	36
IV.1 América Latina y el Caribe (18 países): preguntas sobre autoidentificación afrodescendiente en los censos de las décadas de 2000 y 2010	73
IV.2 América Latina (17 países): inclusión de la (auto)identificación de la población afrodescendiente en censos, encuestas de hogares y registros vitales a partir de 2010	79
IV.3 América Latina y el Caribe (6 países): preguntas sobre autoidentificación de la población afrodescendiente incluidas en las encuestas de hogares utilizadas en este estudio, 2018	81
V.1 América Latina (20 países): población afrodescendiente, según último censo y estimaciones a 2020	86
V.2 América Latina (7 países): población afrodescendiente, según censos de las décadas de 2000 y 2010.....	89
V.3 América Latina (17 países): distribución de la población afrodescendiente según su peso relativo a nivel municipal, 2005-2018	96
VII.1 América Latina (8 países): estimaciones de mortalidad infantil según condición étnico-racial, comparación internacional, 2010 y 2015.....	139
VII.2 América Latina (8 países): estimaciones de mortalidad infantil de la población afrodescendiente según zona de residencia, 2010	139
VII.3 Evolución de la razón de mortalidad materna, tasa mundial y regional, 2000-2017	142
VII.4 América Latina (3 países): estimaciones de mortalidad materna según condición étnico-racial, alrededor de 2010	144
VIII.1 América Latina (6 países): condición de actividad de los jóvenes de 15 a 29 años, por sexo y condición étnico-racial, alrededor de 2018.....	196
VIII.A1 América Latina y el Caribe: fecha de ratificación de Convenios de la Organización Internacional del Trabajo	212
XI.1 América Latina: mecanismos de promoción de la igualdad racial.....	241

Gráficos

III.1	América Latina (12 países): participación política, por condición étnico-racial, 2015.....	57
III.2	América Latina (14 países): personas que se describirían como parte de un grupo que es discriminado en su país, según condición étnico-racial, 2015.....	58
III.3	América Latina (12 países): personas que piensan que el conflicto entre personas de distintos grupos raciales (blancos y negros, indígenas y no indígenas) es muy fuerte o fuerte, según condición étnico-racial, 2017	59
III.4	América Latina (10 países): personas que expresan que la democracia es preferible a cualquier forma de gobierno, por condición étnico-racial, 2018.....	60
V.1	América Latina (7 países): tasas de crecimiento poblacional intercensal medio anual, 2000-2018.....	90
V.2	América Latina (15 países): población afrodescendiente y no afrodescendiente que vive en zonas urbanas, 2005-2018.....	92
V.3	América Latina (4 países): pirámides de población afrodescendiente y población no afrodescendiente ni indígena, por grupos quinquenales de edad y sexo, 2015-2018.....	101
V.4	América Latina (14 países): relación de dependencia de la población afrodescendiente y no afrodescendiente, últimos censos disponibles.....	102
VI.1	América Latina (6 países): incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema según condición étnico-racial, alrededor de 2018.....	107
VI.2	América Latina (4 países): evolución de la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema, por condición étnico-racial, 2012 a alrededor de 2018	109
VI.3	América Latina (6 países): población en situación de pobreza y extrema pobreza, según condición étnico-racial y zona de residencia, alrededor de 2018	111
VI.4	América Latina (6 países): tasa de pobreza e índice de feminidad en hogares pobres, según condición étnico-racial, alrededor de 2018.....	112
VI.5	América Latina (6 países): tasa de pobreza de la población según sexo y tasa de pobreza de mujeres en hogares monoparentales femeninos, alrededor de 2018.....	113
VI.6	América Latina (6 países): distribución de la población según condición étnico-racial y estrato de ingreso per cápita (3 estratos), alrededor de 2018.....	116
VI.7	América Latina (6 países): distribución de la población según condición étnico-racial y estrato de ingreso per cápita, alrededor de 2018	117
VI.8	América Latina (5 países): personas de 25 años y más que no completaron la enseñanza secundaria y que no estudian, por condición étnico-racial y estrato de ingreso per cápita de los hogares, alrededor de 2018.....	118
VI.9	América Latina (6 países): población económicamente activa de 15 años y más que no está afiliada o no cotiza en un sistema de pensiones, por condición étnico-racial y estrato de ingreso per cápita de los hogares, alrededor de 2018.....	119
VI.10	América Latina (15 países): población con privación severa o moderada de acceso al agua en las zonas urbanas, según condición étnico-racial, último año disponible	122
VI.11	América Latina (15 países): población con privación severa o moderada de acceso al agua en las zonas rurales, según condición étnico-racial, último año disponible	122
VI.12	América Latina (5 países): proporción de la población que vive en hogares con disponibilidad de agua potable, por condición étnico-racial y zona de residencia, alrededor de 2018	123
VI.13	América Latina (4 países): evolución de la proporción de la población que vive en hogares con disponibilidad de agua potable, por condición étnico-racial, 2012 a alrededor de 2018.....	124
VI.14	América Latina (4 países): evolución de la proporción de la población que vive en hogares con disponibilidad de agua potable, por condición étnico-racial y área de residencia, 2012 a alrededor de 2018.....	125
VI.15	América Latina (12 países): población con privación severa o moderada de servicios sanitarios según condición étnico-racial y área de residencia, alrededor de 2010	126
VI.16	América Latina (4 países): población que vive en hogares sin acceso a sistema de alcantarillado, por condición étnico-racial y área de residencia, alrededor de 2018.....	128
VI.17	América Latina (4 países): evolución de la proporción de la población que vive en hogares sin acceso a servicios sanitarios, por condición étnico-racial, 2012 a alrededor de 2018	128
VI.18	América Latina (5 países): proporción de población con acceso a electricidad en sus viviendas, por condición étnico-racial, alrededor de 2018.....	129
VI.19	América Latina (4 países): evolución de la proporción de población con acceso a electricidad en sus viviendas en las zonas rurales, por condición étnico-racial, 2012 a alrededor de 2018.....	130

VI.20	América Latina (5 países): proporción de población de 15 años y más con acceso a Internet en el hogar, por condición étnico-racial, alrededor de 2018	131
VII.1	América Latina (4 países): diarrea reciente en niños y niñas menores de 5 años de edad, por condición étnico-racial, último año disponible	140
VII.2	América Latina (10 países): proporción de adolescentes de entre 15 y 19 años que son madres, por condición étnico-racial, último año disponible	141
VII.3	América Latina (4 países): mujeres que tuvieron al menos ocho visitas prenatales durante su último embarazo, según condición étnico-racial, último año disponible.....	144
VII.4	América Latina (5 países): mujeres de 15 a 45 años que identifican correctamente las maneras de reducir el riesgo de contraer el VIH, por condición étnico-racial, último año disponible	146
VII.5	Colombia y Honduras: mujeres de 40 años y más que se han hecho una mamografía, por condición étnico-racial, último año disponible	147
VII.6	América Latina (14 países): proporción de jóvenes de entre 18 y 24 años que asisten a un establecimiento educativo, por condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2010.....	153
VII.7	América Latina (6 países): proporción de población que asiste a un establecimiento educacional, por condición étnico-racial y tramos de edad, alrededor de 2018.....	153
VII.8	América Latina (4 países): evolución de la proporción de la población de 15 a 17 años que asiste a un establecimiento educacional, por condición étnico-racial y sexo, 2012 a alrededor de 2018	155
VII.9	América Latina (6 países): años de escolaridad promedio de la población, por condición étnico-racial, tramo de edad y sexo, alrededor de 2018.....	156
VII.10	América Latina (4 países): evolución de los años de escolaridad promedio de la población, por condición étnico-racial, tramo de edad y sexo, 2012 a alrededor de 2018.....	157
VII.11	América Latina (6 países): población de 15 a 19 años según situación a lo largo del ciclo escolar, por condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2018.....	158
VII.12	América Latina (6 países): proporción de jóvenes de 20 a 24 años que completaron la educación secundaria, por condición étnico-racial, alrededor de 2018.....	160
VII.13	América Latina (6 países): proporción de jóvenes de 20 a 24 años que completaron la educación secundaria, por condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2018	161
VII.14	América Latina (4 países): evolución de la proporción de jóvenes de 20 a 24 años que completaron la educación secundaria, por condición étnico-racial y sexo, 2012 a alrededor de 2018.....	162
VII.15	América Latina (12 países): proporción de jóvenes de 20 a 29 años que asisten a la educación terciaria (universitaria o no universitaria), por condición étnico-racial, último año disponible	163
VII.16	América Latina (4 países): proporción de jóvenes de 25 a 29 años que concluyeron (cuatro años) la educación terciaria, por condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2018.....	164
VII.17	Brasil y Perú: evolución del porcentaje de jóvenes de 25 a 29 años que concluyeron (cuatro años) la educación terciaria, por condición étnico-racial y sexo, 2012-2018.....	165
VII.18	América Latina (11 países): personas que tienen al menos una discapacidad, según tramo etario y condición étnico-racial, alrededor de 2010	170
VII.19	América Latina (13 países): personas de 60 años y más que tienen al menos una discapacidad, según condición étnico-racial, alrededor de 2010.....	171
VII.20	Perú: conclusión de la educación secundaria de las personas de 20 a 39 años, según situación de discapacidad y condición étnico-racial, 2018	172
VIII.1	Uruguay: población de 15 a 64 años que se encuentra fuera del mercado laboral por razones familiares, por condición étnico-racial, 2018	182
VIII.2	América Latina (4 países): tiempo dedicado al trabajo no remunerado de la población de 15 años o más, por sexo y condición étnico-racial, alrededor de 2017	183
VIII.3	América Latina (15 países): proporción de la población ocupada de 15 años y más de edad que tiene 13 años o más de escolaridad, por sexo y condición étnico-racial, último año disponible	185
VIII.4	América Latina (6 países): años de escolaridad promedio de la población ocupada de 15 años y más, por condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2018	186
VIII.5	América Latina (6 países): proporción de la población ocupada que completó la educación secundaria, por condición étnico-racial, tramos de edad y sexo, alrededor de 2018.....	187
VIII.6	América Latina (6 países): tasas de ocupación y de participación de la población de 15 años y más, por sexo y condición étnico-racial, alrededor de 2018.....	188
VIII.7	América Latina (6 países): tasa de desocupación de la población de 15 años y más, por condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2018.....	189
VIII.8	América Latina (4 países): evolución de la tasa de desocupación de la población de 15 años y más, por condición étnico-racial, 2012 a alrededor de 2018	190

VIII.9	América Latina (6 países): tasas de ocupación y de desocupación de los jóvenes de 15 a 29 años, por condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2018.....	193
VIII.10	América Latina (15 países): proporción de jóvenes de entre 15 y 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, por condición étnico-racial y sexo, último censo disponible en cada país.....	195
VIII.11	América Latina (4 países): jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado de trabajo, por condición étnico-racial y sexo, 2002 a alrededor de 2018.....	197
VIII.12	América Latina (6 países): promedio ponderado de la distribución de la población mayor de 15 años por categoría ocupacional, sexo y condición étnico-racial, 2018.....	198
VIII.13	América Latina (9 países): trabajadoras asalariadas domésticas de 15 años o más, por condición étnico-racial y zona de residencia, último censo disponible en cada país.....	200
VIII.14	América Latina (6 países): mujeres empleadas en el trabajo doméstico remunerado, por condición étnico-racial, alrededor de 2018.....	201
VIII.15	Brasil, Ecuador y Uruguay: proporción de mujeres de 15 años y más ocupadas en el trabajo doméstico remunerado, por condición étnico-racial, 2002 a alrededor de 2018.....	201
VIII.16	América Latina (5 países): distribución de la población ocupada por tipo de ocupación, según condición étnico-racial y sexo, promedios ponderados, alrededor de 2018.....	203
VIII.17	América Latina (6 países): relación entre los ingresos laborales mensuales de la población ocupada de 15 años y más, por condición étnico-racial y sexo, y los ingresos laborales mensuales de los hombres no afrodescendientes, alrededor de 2018.....	204
VIII.18	América Latina (6 países): promedio ponderado de los ingresos laborales por hora de la población ocupada de 15 años y más, por condición étnico-racial, sexo y años de escolaridad, alrededor de 2018.....	205
VIII.19	América Latina (4 países): población ocupada de 15 a 64 años que está afiliada o cotiza en un sistema de pensiones, por condición étnico-racial y sexo, 2018.....	206
VIII.20	América Latina (6 países): proporción de hombres y mujeres de 65 años y más que reciben pensiones contributivas o no contributivas y relación entre los ingresos promedio por pensiones (contributivas o no contributivas) de mujeres y hombres, según condición étnico-racial, alrededor de 2018.....	207
IX.1	Brasil: muertes por homicidio de hombres, según condición étnico-racial y tramo de edad, 2017 y 2018.....	216
IX.2	Brasil: muertes por homicidio de jóvenes de sexo masculino (15 a 29 años de edad), según condición étnico-racial, 2018.....	217
IX.3	Colombia: muerte por homicidio de hombres de entre 15 y 29 años como proporción del total de homicidios, según condición étnico-racial, 2018.....	218
IX.4	Brasil: muertes por homicidio de mujeres, según condición étnico-racial y tramo etario, 2017 y 2018.....	221
IX.5	Brasil: homicidios por lugar de defunción, según sexo y condición étnico-racial, 2018.....	222
IX.6	Colombia y Honduras: mujeres de entre 15 y 49 años que declaran haber experimentado violencia por parte de su pareja, según condición étnico-racial.....	223
IX.7	Brasil: violaciones por condición étnico-racial de las víctimas, 2018.....	224

Recuadros

III.1	Sindicalismo, negociación colectiva y promoción de la igualdad racial: el caso del Brasil.....	54
V.1	Retrocesos en la cuantificación afrodescendiente en el censo de 2018 de Colombia.....	88
VII.1	La pandemia de COVID-19 y la población afrodescendiente.....	137
VII.2	Mayor riesgo de mortalidad materna por aborto entre mujeres afrodescendientes en el Brasil.....	143
VII.3	Educación intercultural bilingüe, etnoeducación, interculturalidad y afrodescendientes.....	167
VIII.1	La población afrodescendiente está sobrerrepresentada en el trabajo infantil, que constituye una grave violación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.....	179
VIII.2	Los impactos de la pandemia de COVID-19 reflejan y agudizan las desigualdades étnico-raciales en el mundo del trabajo.....	191
IX.1	Violencia contra las personas afrodescendientes LGBTI.....	214
IX.2	Marco normativo regional sobre violencia por razón de género contra las mujeres afrodescendientes.....	219
X.1	Marco normativo internacional referido al origen nacional y a la migración.....	230
XI.1	Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR) del Brasil.....	244

Mapas

V.1	América Latina: porcentaje de población afrodescendiente en cada municipio.....	94
V.2	Costa Rica: población afrodescendiente según municipios, 2011.....	99
V.3	Colombia: población afrodescendiente según municipios, 2018.....	99

En América Latina, una de cada cinco personas es afrodescendiente, es decir, desciende, en la gran mayoría de los casos, de las personas que llegaron de África a nuestro continente a través de la trata transatlántica de personas esclavizadas en el período colonial. Esa es una estimación moderada, porque solo en el presente siglo la invisibilidad estadística de esa población —una de las formas de discriminación más perversas— se ha comenzado a revertir mediante la incorporación de su autoidentificación en algunas fuentes de datos, aunque persisten importantes desafíos para la consolidación de ese proceso. A pesar de que todos los países de América Latina están comprometidos con la meta 17.18 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 17 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, referente a aumentar significativamente la disponibilidad de información oportuna y de calidad desagregada por raza y origen étnico, entre otras variables, y de los avances logrados en ese sentido, estos han sido bastante heterogéneos entre los distintos países. Por lo tanto, aún hay un largo camino por recorrer para que sea posible conocer en forma más sistemática la realidad de la población afrodescendiente latinoamericana en toda su complejidad y diversidad.

Sin embargo, la información disponible es suficiente para afirmar, sin duda alguna, que las personas afrodescendientes son una de las poblaciones que han sido dejadas atrás en lo referente a los beneficios del desarrollo, debido a históricos procesos de exclusión que se expresan en profundas desigualdades en desmedro de estas poblaciones. Asimismo, los Estados no han sido capaces de reconocer el enorme aporte económico, social y cultural que han hecho las personas y comunidades afrodescendientes al desarrollo de nuestros países.

Las desigualdades étnico-raciales, como se muestra en este estudio, conforman uno de los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en América Latina y el racismo es un elemento central de la cultura del privilegio que aún persiste y se reproduce en nuestros países.

En las últimas décadas ha habido avances importantes en la incorporación de las demandas de la población afrodescendiente en la agenda pública en América Latina, a la par de los procesos de recuperación democrática de las décadas de 1980 y 1990, la creciente movilización de las organizaciones afrodescendientes, el avance de los marcos normativos de lucha contra el racismo y promoción de la igualdad racial a nivel internacional, regional y nacional, y la actuación de Gobiernos y organismos internacionales, en particular del sistema de las Naciones Unidas, comprometidos con esa agenda. En especial en el período 2002-2014, cuando los países de América Latina lograron progresar en forma significativa en la reducción de la pobreza y de la desigualdad social, también se registraron avances en la situación de la población afrodescendiente. A pesar de ello, persisten profundas brechas en la garantía de sus derechos y en sus niveles de bienestar. Todo eso se visibiliza aún más a nivel mundial por las manifestaciones del movimiento Black Lives Matter y se agrava en el difícil e inédito contexto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19).

No es posible superar los grandes desafíos que enfrenta la región, profundamente agudizados en el contexto de la pandemia, y avanzar hacia la igualdad en la senda de un desarrollo inclusivo como pilar fundamental de un nuevo modelo de desarrollo sostenible sin emprender acciones decididas para avanzar en el reconocimiento, protección y garantía de los derechos de la población afrodescendiente. Para ello es preciso considerar, además, las múltiples y simultáneas formas de desigualdad, discriminación y exclusión que sufren las mujeres afrodescendientes, los niños, niñas, adolescentes y jóvenes afrodescendientes, las personas mayores y las personas migrantes afrodescendientes, las personas afrodescendientes con discapacidad, las personas afrodescendientes lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI), aquellas que

viven en zonas rurales, en las comunidades tradicionales, en territorios rezagados y en las periferias de los grandes centros urbanos. Sin igualdad étnico-racial no hay democracia efectiva ni ciudadanía plena, y por ello tampoco hay desarrollo sostenible.

Garantizar y profundizar la democracia conlleva la necesidad de dismantelar la cultura del privilegio, así como construir y consolidar sistemas universales de educación, salud y protección social, junto con ampliar el acceso a la vivienda, el trabajo decente, la participación y la cultura, y la posibilidad de vivir una vida libre de violencia, avanzando hacia Estados de bienestar capaces de garantizar los derechos de toda la población. Sin embargo, para que el universalismo sea efectivo y realmente incluyente, es necesario que sea también sensible a las diferencias étnico-raciales y contemple políticas y estrategias dirigidas a cerrar brechas y superar las barreras de acceso que siguen afectando severamente a la población afrodescendiente. En este camino, las personas afrodescendientes se suman no solo con sus demandas de reconocimiento y reparación por agravios del pasado, sino también con su aporte de identidad y sus raíces para enfrentar los desafíos del porvenir de América Latina y contribuir a su superación.

El examen de mitad de período del Decenio Internacional de los Afrodescendientes nos brinda la oportunidad de destacar la importancia y la urgencia de la implementación de sus objetivos y principios. La agenda de la lucha contra la discriminación, el racismo y la exclusión estructural de la población afrodescendiente en la región se reafirma y complementa con el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo y la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) reiteran su compromiso de continuar apoyando el proceso de identificación y visibilización de las poblaciones afrodescendientes.

El desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, la región más desigual del mundo, solo será posible mediante un enfoque inclusivo, multidimensional e interseccional que enfrente las desigualdades y preste atención en primer lugar a aquellos que se encuentran más rezagados, particularmente las poblaciones afrodescendientes, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, las niñas, los niños, adolescentes y jóvenes, las personas mayores, las personas migrantes, las personas en situación de pobreza y las mujeres de todas las edades.

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL)

Harold Robinson

Director de la Oficina Regional
del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)
para América Latina y el Caribe

La desigualdad es una característica histórica y estructural de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, que se ha mantenido y reproducido incluso en períodos de crecimiento y prosperidad económica. Es un fenómeno multifacético, y se caracteriza por un complejo entramado en el que las desigualdades socioeconómicas se entrecruzan y se potencian con las desigualdades de género, étnico-raciales, territoriales y por edad, encadenándose a lo largo del ciclo de vida de las personas. Las desigualdades y las brechas de bienestar que afectan a la población afrodescendiente en América Latina, que asciende actualmente a 134 millones de personas, que representan un 21% de la población total, constituyen, sin duda, uno de los ejes estructurantes de esa matriz de la desigualdad social.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) presentan este estudio dando continuidad a su compromiso de proporcionar información y conocimiento actualizado sobre la situación de la población afrodescendiente, elaborar recomendaciones de política para los Estados, fortalecer las capacidades nacionales y promover el intercambio de experiencias con el fin de avanzar en el reconocimiento y la garantía de los derechos de esa población, respondiendo a una solicitud del Gobierno de Costa Rica. Su objetivo es entregar un panorama lo más actualizado posible de las desigualdades que experimenta la población afrodescendiente en América Latina en ámbitos claves del desarrollo y de los derechos, como la incidencia de la pobreza, el acceso a la infraestructura básica, a la educación, a la salud, al trabajo decente y a la protección social. En todas esas dimensiones, se tratará de enfatizar particularmente en la situación de las mujeres y de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes afrodescendientes. También se analizarán otros temas, como el marco normativo de lucha contra el racismo y de promoción de la igualdad racial, incluido el derecho de la población afrodescendiente a sus territorios ancestrales, la importancia del movimiento y de las organizaciones afrodescendientes, el contexto demográfico y la visibilidad estadística de la población afrodescendiente, las diversas formas de la violencia que la afectan, las relaciones entre el racismo y las migraciones, así como la institucionalidad existente en la región relacionada con la garantía de derechos y la promoción de la igualdad de las personas afrodescendientes y algunas medidas de política que se han implementado con esa finalidad¹.

Para demarcar el contexto en que se hace ese análisis, es importante señalar que en el primer decenio y medio del presente siglo, la desigualdad en América Latina se redujo, en un escenario político en el que los Gobiernos de diversos países de la región dieron una alta prioridad a los objetivos de desarrollo social y promovieron políticas activas de carácter redistributivo e incluyente en los ámbitos social y laboral (CEPAL, 2016a, 2017a, 2017b, 2019a y 2019b). A pesar de estos avances, a mediados de la década de 2010 seguían persistiendo altos niveles de desigualdad, que conspiraban contra el desarrollo y contra el objetivo plasmado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de erradicar la pobreza en todas sus formas y en todos los lugares, sin dejar a nadie atrás, con el que todos los países latinoamericanos están comprometidos.

A partir de 2015 la reducción de la desigualdad se desacelera, en un contexto en que vuelven a elevarse los niveles de pobreza y a deteriorarse diversos indicadores del mercado de trabajo (CEPAL, 2019a, 2019b y 2017c). En 2020 la situación se vuelve mucho más grave y desafiante, debido a la irrupción de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), que provoca de inmediato, además de una crisis sanitaria de proporciones inéditas en América Latina, profundos impactos económicos y sociales, en los que una vez más se hacen visibles en forma dramática las profundas desigualdades estructurales que caracterizan a los países latinoamericanos (CEPAL, 2020a y 2020b).

¹ Las fuentes principales de información para el desarrollo de este análisis son los censos de población y vivienda y las encuestas de hogares, con los avances y limitaciones que se analizan en detalle en el capítulo IV.

Enfrentar la desigualdad, evitar retrocesos en relación con los progresos realizados y avanzar hacia la igualdad se vuelve, por lo tanto, más que nunca una tarea ineludible. Aumenta la urgencia de profundizar el análisis de la naturaleza y las características de la desigualdad social en América Latina y de sus mecanismos de reproducción, así como dar prioridad a la implementación de políticas dirigidas a enfrentarla en forma decisiva. Avanzar hacia el cumplimiento del compromiso expresado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de “que nadie se quede atrás” y “llegar primero a los más rezagados” supone contar con la capacidad de diseñar estrategias basadas en el conocimiento de quiénes son los que han sido dejados atrás, dónde se encuentran, por qué son los más rezagados y cuáles son sus necesidades y demandas. Además, no se trata únicamente de conocer una dimensión de la exclusión, sino de considerarla en el ámbito de los diversos ejes de la desigualdad y la exclusión que se interrelacionan y potencian en la experiencia concreta de vida de estas personas, comunidades y poblaciones.

La desigualdad social en América Latina está condicionada por la estructura productiva de la región y también por una cultura del privilegio, un rasgo histórico constitutivo de las sociedades latinoamericanas, que tiene su origen en el pasado colonial, esclavista y patriarcal y que se sigue reproduciendo hasta nuestros días a través de instituciones, prácticas y valores (CEPAL, 2018a). La cultura del privilegio naturaliza las desigualdades, la discriminación, las jerarquías sociales y las enormes asimetrías de acceso a los derechos, al poder, a los frutos del progreso, a la deliberación política y a los activos productivos y financieros, y refuerza el acceso asimétrico a las capacidades y oportunidades, lo que contribuye a dar una fuerte inercia al desbalance del poder y a la desigualdad (CEPAL, 2018a).

De esa forma se configura una compleja matriz de la desigualdad social, cuyo eje básico es el estrato socioeconómico (o la clase social). Los elementos centrales de este eje son la estructura de la propiedad y la distribución de los recursos y activos productivos y financieros, y una de sus manifestaciones más claras y evidentes es la desigualdad de ingresos, que constituye, a la vez, la causa y el efecto de otras disparidades en ámbitos como la salud, la educación, el trabajo decente y la protección social (CEPAL, 2016b, 2017a, 2017b, 2018b y 2019c). Pero además del estrato socioeconómico, las desigualdades que se manifiestan en América Latina también están marcadas por otros ejes estructurantes (el género, la condición étnico-racial, el territorio y la edad), que se entrecruzan y se potencian mutuamente, configurando núcleos duros de vulnerabilidad y exclusión social que afectan en forma severa a determinados grupos de la población, como, por ejemplo, las mujeres afrodescendientes, las personas jóvenes afrodescendientes y los niños, niñas y adolescentes afrodescendientes.

En el capítulo I de este documento, se presenta su marco conceptual: los conceptos de raza y etnicidad como construcciones sociales y el peso del racismo y de las desigualdades étnico-raciales como ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social y de la cultura del privilegio en América Latina. También se discute el aporte de la perspectiva de la interseccionalidad, en especial en términos de raza o etnia, clase social y género, para la comprensión de la situación de la población afrodescendiente en América Latina y como ese tema ha sido progresivamente incorporado en agendas regionales como el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 y la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (CEPAL, 2013a, 2017d y 2020c).

En el capítulo II se presenta el marco normativo de lucha contra el racismo y de promoción de la igualdad racial y garantía de los derechos de la población afrodescendiente en los ámbitos internacional, regional y nacional. Se señala que los instrumentos actualmente existentes son resultado de un largo y complejo proceso histórico y político, moldeado por diversos actores e instituciones: los movimientos y organizaciones afrodescendientes, otras organizaciones de la sociedad civil, como sindicatos y partidos políticos, el sector académico, Gobiernos nacionales y organismos internacionales. La sociedad civil afrodescendiente, a través de la denuncia del racismo y de la desigualdad racial, las acciones de autorreconocimiento y afirmación de su identidad y su autoorganización, ha contribuido de forma muy relevante a la progresiva constitución de ese marco legal de afirmación y defensa de sus derechos. También se analiza en este capítulo de qué forma ese tema ha sido incorporado en acuerdos regionales de alto nivel que se expresan en los instrumentos emanados de los órganos subsidiarios de la CEPAL, como la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, y la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe.

El capítulo III destaca la importancia del movimiento y de las organizaciones afrodescendientes en el proceso de inclusión del tema de la lucha contra el racismo y la promoción de la igualdad racial en la agenda pública de América Latina. La movilización afrodescendiente ha venido creciendo paulatinamente desde el comienzo de la segunda mitad del siglo XX, y en especial después de la Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban (Sudáfrica) en 2001. Entre los objetivos centrales de los movimientos afrodescendientes latinoamericanos se destacan el enfrentamiento de todas las formas de racismo y la lucha por visibilizar a la población afrodescendiente incluso en el ámbito estadístico, tanto en lo que se refiere a sus necesidades y demandas como a su contribución a la diversidad cultural y al desarrollo de la región.

En el capítulo IV se discuten los avances y límites de los sistemas estadísticos de los países de América Latina en la impostergable tarea de visibilizar adecuadamente la magnitud, las características y las condiciones de vida de la población afrodescendiente. La información sistemática y confiable es una herramienta clave para el diseño y el seguimiento de políticas y programas tendientes a garantizar el ejercicio de los derechos de la población afrodescendiente. Asimismo, disponer de información desagregada por la condición étnico-racial permite constatar los avances (o retrocesos) en materia de los compromisos asumidos por los Estados en convenciones y otros acuerdos nacionales, regionales e internacionales. La información es clave también para que las organizaciones y el movimiento afrodescendiente ejerzan control sobre las acciones que emprenden los Estados y que los afectan, y puedan llevar adelante la incidencia política necesaria para la exigibilidad de sus derechos. Desde el punto de vista del enfoque de derechos humanos, la identificación de las diversas formas y manifestaciones de la exclusión y de la desigualdad es posible solamente a través de la recopilación, el desglose y la divulgación de los datos que faciliten la comparación entre los diferentes grupos de población. Además, idealmente, los datos deben publicarse en un formato que permita la identificación y el análisis de las múltiples formas interrelacionadas de desigualdad y discriminación.

En el capítulo V se examinan diversos aspectos demográficos y sociales de la población afrodescendiente en América Latina. Su objetivo es brindar un panorama general de las dinámicas demográficas de esa población, partiendo del interrogante más elemental: ¿cuántos son y dónde están? Esto es relevante no solo porque se trata de un insumo básico para la política pública y la planificación, sino también para constatar y dar visibilidad a la existencia afrodescendiente frente a Estados y a sociedades que la siguen negando. Conocer la cantidad de personas afrodescendientes en América Latina continúa siendo uno de los desafíos básicos y más urgentes. Si bien se reconocen los avances en materia de visibilidad estadística, resulta difícil brindar a ciencia cierta una cifra de la magnitud de estos grupos debido a diferentes problemas relacionados con la identificación étnico-racial. El capítulo llama la atención sobre el hecho de que las decisiones conceptuales y metodológicas adoptadas por cada país, y que configuran el sistema de clasificación utilizado, tienen un impacto directo en la cuantificación y las características sociodemográficas de la población afrodescendiente, así como también en las posibles comparaciones entre países.

Los capítulos VI, VII y VIII se centran en el análisis de las desigualdades y brechas de bienestar que afectan a la población afrodescendiente en América Latina en diversos ámbitos de los derechos y del desarrollo. En la medida en que los datos lo permitan, esas desigualdades serán también relacionadas con las desigualdades de género, territoriales y de edad, procurando poner de relieve el entrecruzamiento de múltiples ejes de la desigualdad social que caracterizan la situación de esas poblaciones con relación al acceso a sus derechos.

En el capítulo VI se analizan la magnitud, las características y la evolución de la pobreza y de la estratificación de ingresos de la población afrodescendiente en comparación con la población no afrodescendiente ni indígena, así como su acceso a los servicios básicos de agua tratada, saneamiento, electricidad e Internet, que aportan al análisis de las carencias asociadas a derechos básicos y también a características más estructurales de la pobreza, más allá de su dimensión monetaria.

En el capítulo VII se examinan las desigualdades en materia de salud y educación que experimenta la población afrodescendiente. La garantía del derecho a la salud y a una educación de calidad es un factor central para reducir las desigualdades, avanzar hacia la inclusión social y el bienestar de todas las personas y lograr un desarrollo social inclusivo, que a su vez es un pilar fundamental del desarrollo sostenible (CEPAL, 2017b, 2018b y 2019c). Las desigualdades en lo referente a la salud y la educación que experimentan las poblaciones afrodescendientes

en América Latina no solo representan una grave vulneración de esos derechos, sino que además menoscaban sus posibilidades de sano y pleno desarrollo a lo largo del ciclo de vida, incluidas las posibilidades de acceso a un trabajo decente, lo que tiene importantes repercusiones negativas para ellas mismas, sus comunidades y toda la sociedad. También se analiza la situación de la población afrodescendiente con discapacidad. La interacción entre la situación de discapacidad y factores como el nivel socioeconómico, el género, el lugar de residencia y la condición étnico-racial puede situar a ciertos subgrupos de esta población en una particular situación de desventaja y exclusión. Al igual que la población afrodescendiente, la población con discapacidad en América Latina sufría hasta hace poco de una invisibilidad estadística casi total, que obstaculizaba su cuantificación y el conocimiento adecuado de sus condiciones de vida. El reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad en la agenda pública ha incidido en la gradual expansión de las fuentes de información que permiten indagar sobre la discapacidad, pero aún es escasa la información disponible sobre la población afrodescendiente con discapacidad.

En el capítulo VIII se analizan las desigualdades raciales en el mundo del trabajo, con una atención especial en su intersección con las desigualdades de género y de edad, enfatizando las desigualdades entrecruzadas que experimentan tanto las mujeres afrodescendientes como las personas jóvenes afrodescendientes. Esas desigualdades se reflejan en significativas brechas en términos de acceso al empleo y calidad de este, condiciones de trabajo, remuneraciones, derechos laborales y acceso a la protección social (CEPAL, 2016a, 2017b, 2018b y 2019c). Además, para entender la estructura y la dinámica de los mercados de trabajo y, en especial, las desigualdades de género que lo caracterizan, es fundamental considerar también el ámbito del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, que sigue siendo realizado principalmente por las mujeres y que constituye el eje del orden de género y de la división sexual del trabajo. Sin eso, no es posible entender, por ejemplo, ni las menores tasas de participación laboral y de ocupación de las mujeres como características estructurales, ni su sobrerrepresentación entre las personas jóvenes que no están estudiando ni ocupadas en el mercado de trabajo, y tampoco la persistencia de la segmentación ocupacional por género y de las brechas de ingreso entre hombres y mujeres. Como se verá a lo largo de este capítulo, todos esos indicadores negativos son más severos en el caso de las mujeres afrodescendientes.

En el capítulo IX se tratan las diversas formas de violencia que afectan a la población afrodescendiente. La violencia es un fenómeno complejo, multidimensional y multicausal, asociado a dinámicas de poder y jerarquización imbricadas en los diversos mecanismos de dominación, tanto en la esfera pública como privada. Debido a ello es difícil medir y resumir la situación de violencia que afecta a la población afrodescendiente con un conjunto limitado de indicadores. En la vida cotidiana esa violencia es experimentada en formas diversas, en sus expresiones objetivas y subjetivas, que tienen lugar entre individuos o grupos o que proceden de instituciones, públicas o privadas, y en diferentes espacios. Configuran también expresiones de la violencia los patrones socioculturales que subyacen a la matriz de la desigualdad social en la región, en particular la cultura del privilegio y sus diversas expresiones, como el racismo, el sexismo, la homofobia, la transfobia y la xenofobia. Estas expresiones de violencia afectan de forma desproporcionada a las personas afrodescendientes (y en especial a diversos grupos de esa población, como las mujeres, los jóvenes y las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI)), negándoles el goce pleno de sus derechos, incluido, en los casos más extremos, el derecho a la vida misma. Poner fin a las diversas formas de violencia que impiden el pleno desarrollo de las personas y las comunidades afrodescendientes es una tarea compleja y a la vez inaplazable, para la que se requieren estrategias integrales y multisectoriales a corto, mediano y largo plazo que operen en diferentes niveles y espacios. Un paso importante en esa dirección han sido los acuerdos y los avances a nivel normativo en que se reconoce y visibiliza la violencia que afecta a la población afrodescendiente y se reclama acción para combatirla.

En el capítulo X se analiza un tema cada vez más relevante en la agenda pública de los países latinoamericanos, la relación entre racismo y migración, examinando la situación de las personas migrantes afrodescendientes en algunos países de la región. La combinación de prácticas racistas y xenófobas, y las diversas formas de discriminación y de exclusión, que se pueden producir tanto a nivel individual como institucional, basadas al mismo tiempo en el origen nacional y en la condición étnico-racial, acentúan las dificultades de inclusión social y laboral de los migrantes afrodescendientes, creando barreras adicionales al ejercicio de sus derechos. El análisis se hace sobre la base de informaciones secundarias y se limita a las personas afrodescendientes que son migrantes internacionales, es decir, aquellas que viven en un país diferente de su país de nacimiento. En el capítulo se aboga, además, por la necesidad de elaborar políticas dirigidas a erradicar la discriminación hacia la población migrante, en general, y hacia la población afrodescendiente migrante, en particular.

En el capítulo XI se analizan los avances y desafíos de la institucionalidad relacionada con la lucha contra el racismo y con la afirmación y promoción de los derechos de la población afrodescendiente en América Latina, así como las tendencias de las políticas diseñadas e implementadas en ese ámbito. En el contexto de un aumento de las instituciones encargadas de los temas sociales, se han creado en diversos países de América Latina, en especial después de la Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban (Sudáfrica) en 2001, mecanismos gubernamentales dedicados a los temas referentes a la población afrodescendiente y se han expandido las políticas de lucha contra el racismo y de promoción de la igualdad racial (CEPAL, 2017a y 2017c). Esos mecanismos han desempeñado un rol importante en el sentido de aumentar la visibilidad del tema en la gestión de los Estados y, en distintos grados, avanzar en el diseño de políticas y programas específicos y transversalizar el objetivo de garantizar los derechos de la población afrodescendiente, junto con otras instancias gubernamentales. Sin embargo, enfrentan grandes desafíos, como las limitaciones de naturaleza presupuestaria y de personal, y la inestabilidad relacionada con los cambios en las orientaciones políticas de los gobiernos. Fortalecer esos mecanismos y su capacidad de interlocución con las demás áreas de gobierno y con las organizaciones y el movimiento afrodescendiente es fundamental para avanzar en el diseño, la implementación y el monitoreo de estrategias, políticas y programas que permitan avanzar hacia el cierre de las brechas actualmente existentes.

Por último, en el capítulo XII se presentan las consideraciones finales y las recomendaciones basadas en el análisis realizado a lo largo del documento.

Se espera que esta publicación contribuya a reforzar el compromiso de los Estados, los organismos nacionales e internacionales, las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general en la lucha contra el racismo y las desigualdades y discriminaciones, y que sirva de insumo para la definición de estrategias, políticas y acciones dirigidas a avanzar hacia el cierre de brechas entre los estándares de derechos humanos vigentes y la realidad concreta de la población afrodescendiente en América Latina.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América latina y el Caribe) (2020a), “El desafío social en tiempos del COVID-19”, *Informe Especial COVID-19*, N° 3, Santiago, 12 de mayo.
- _____(2020b), *La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe*, Santiago, abril.
- _____(2020c), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (LC/CDS.3/5)*, Santiago.
- _____(2019a), *Panorama Social de América Latina, 2018 (LC/PUB.2019/3-P)*, Santiago.
- _____(2019b), *Panorama Social de América Latina, 2019 (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1)*, Santiago.
- _____(2019c), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional (LC/CDS.3/3)*, Santiago.
- _____(2018a), *La ineficiencia de la desigualdad (LC/SES.37/3-P)*, Santiago.
- _____(2018b), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial (LC/MDS.2/2)*, Santiago.
- _____(2017a), *Panorama Social de América Latina, 2016 (LC/PUB.2017/12-P)*, Santiago.
- _____(2017b), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo (LC/CDS.2/3182)*, Santiago.
- _____(2017c), “Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos”, *Documentos de Proyectos (LC/TS.2017/121)*, Santiago.
- _____(2017d), *Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (LC/CRM.13/5)*, Santiago.
- _____(2016a), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe (LC/L/4056/Rev.1)*, Santiago.
- _____(2016b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina (LC/G.2690(MDS.1/2)*, Santiago.
- _____(2013a), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (LC/L.3697)* [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037_es.pdf.

Marco conceptual

América Latina y el Caribe es una región caracterizada por una gran diversidad sociodemográfica, fruto de procesos históricos que incluyeron la conquista del territorio, el colonialismo y la esclavización de personas indígenas y afrodescendientes, así como de diversos movimientos migratorios ocurridos a lo largo de su historia. Todos estos procesos han reunido en un mismo territorio a pueblos y grupos poblacionales diversos, con relaciones marcadas por una fuerte concentración y grandes asimetrías en lo que respecta al poder y el acceso a los recursos, que han generado elevados niveles de desigualdad social y exclusión, así como numerosos conflictos étnico-raciales marcados por la intolerancia, el racismo y la misoginia.

En este capítulo, se presentarán los conceptos y las perspectivas de análisis en torno a los cuales se organiza el documento. La idea central, ya desarrollada en estudios anteriores de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016a, 2016b, 2017a, 2017b, 2018a, 2019a y 2020), es que las desigualdades étnico-raciales constituyen uno de los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en América Latina y uno de los elementos centrales de la cultura del privilegio, característica histórica constitutiva de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, que tiene origen en su pasado colonial y esclavista, pero que se continúa reproduciendo en la actualidad a través de valores, prácticas e instituciones.

A. Raza y etnia como construcciones sociales

Los conceptos de raza y etnia son complejos, no cuentan con referentes fijos y deben ser considerados dentro de su contexto histórico. Diversos autores consideran que la noción de raza surge en el siglo XVIII; algunos sitúan su origen mucho antes (Banton, 1977), y otros consideran que surgió a partir de la formación de las Américas y como parte del proceso de conquista, colonización y dominación colonial europea, como el sociólogo peruano Aníbal Quijano (Quijano, 2005).

No obstante, existe un cierto consenso con respecto a que el término “raza” apareció en Europa, a principios del siglo XVI, para referirse principalmente a los “linajes” —descendencia vinculada a un ancestro común—, en los que la apariencia no era un factor identificador (este significado predominó hasta el siglo XVIII). Los expertos están también de acuerdo en que su uso era poco común hasta el siglo XVII y que, hasta entonces, no estaba todavía muy extendida la idea de la superioridad de los pueblos europeos sobre los demás. En este contexto, paulatinamente fueron surgiendo términos equivalentes al de raza en varios idiomas, especialmente durante los procesos de dominación a los que sometieron los europeos a personas de otros continentes.

El término “raza” empezó a cambiar de significado a partir del siglo XVIII y, en el XIX, pasó a hacer referencia a un conjunto de cualidades físicas inherente a las personas, con lo que los “otros” pueblos pasaron a ser vistos como biológicamente diferentes e incluso inferiores. Así, aunque no existía una definición precisa del término, se fortaleció la idea de que la humanidad estaba dividida en razas y que había que explicar la razón de esas diferencias (Banton, 1977). De esa forma, aun en ausencia de una definición precisa, o unívoca, durante el siglo XIX se estableció y diseminó la idea de que las razas serían “tipos” permanentes de seres humanos, con cualidades innatas que se transmitían de generación en generación (Banton, 1977). Fue en ese siglo cuando se difundió la idea de que

la especie humana estaba subdividida en razas relacionadas con los diferentes continentes y caracterizadas por rasgos físicos particulares (como el color de la piel, la textura del pelo o la forma de la nariz y del cráneo, entre otras). A tales particularidades físicas se asociaban características morales, psicológicas e intelectuales que supuestamente predeterminarían la aptitud de algunas de ellas —y no de otras— para la “civilización”. En esa época se establecieron supuestas doctrinas científicas que sirvieron para justificar la dominación sobre determinados pueblos y el trato desigual a algunos grupos sociales (CEPAL, 2016a y 2017b; Guimarães, 1999).

En el contexto del proceso de formación de las Américas, marcado por la dominación colonial, los conquistadores europeos no solo impusieron la idea de raza, sino que también crearon categorías que definirían nuevas identidades (como “indio”, “negro”, “blanco” o “mestizo”). Curiosamente, la idea de raza no se aplicó inicialmente a las personas africanas, a pesar de que estas eran conocidas por los europeos antes de su llegada a América. Durante la conquista, los ibéricos utilizaron el término “negro”, pero aún no se identificaban a sí mismos como blancos, pues el uso de este color como propio y característico de la superioridad europea no se construiría hasta el siglo XVII, con la expansión de la esclavitud africana en América del Norte y las Antillas británicas. Junto con diversos otros argumentos de orden cultural y, fundamentalmente, religioso, el sistema jerárquico basado en la idea de raza otorgó legitimidad a la conquista y fue crucial en el proceso de sometimiento de los pueblos para beneficio de las metrópolis. La idea de raza fue una de las dimensiones centrales de la fundación del eurocentrismo capitalista, la organización de la distribución del trabajo y del intercambio, y el trazado de la configuración del poder mundial en esa etapa, lo que repercutió en la conformación de los Estados nación modernos. Las diferencias sociales generadas a partir de las estructuras coloniales fueron codificadas como diferencias raciales, étnicas y nacionales, siendo el racismo la más visible manifestación de la “colonialidad del poder”¹ (Quijano, 1999, 2000 y 2005).

En suma, se puede decir que, hasta comienzos del siglo XX, predominaban las teorías que planteaban que las variaciones humanas podían clasificarse en diferencias raciales que se relacionaban directamente con variaciones biológicas o con otras características humanas. De esa forma, las razas no eran concebidas como construcciones sociales, sino primordialmente como una derivación de la biología humana. Solo posteriormente ganaron fuerza las teorías que sostienen que la raza es una idea sin relevancia biológica para el ser humano, lo que no disminuye su importancia política y social, pues, en la práctica, el concepto de raza sigue siendo fundamental en aquellas sociedades en donde el color de la piel, la apariencia física o el origen étnico-racial son determinantes para la distribución del poder, de los recursos y del bienestar entre los individuos y los grupos sociales. De esta manera, el conflicto entre la idea de que no existen razas biológicamente definidas y las ideologías que niegan la existencia del racismo conlleva la necesidad de reconocer el concepto de “razas” y teorizar sobre ellas como construcciones sociales eficaces para mantener y reproducir diferencias, jerarquías, subordinaciones, exclusiones y privilegios. En otras palabras, aunque las razas no existan en el mundo físico, sí existen en el mundo social y estructuran las relaciones sociales, además de orientar los comportamientos institucionales y las acciones humanas (Guimarães, 1999; Wade, 2011).

Este es el caso de las sociedades latinoamericanas. En ellas, las desigualdades y la discriminación basadas en la condición étnico-racial no son solo reminiscencias del pasado colonial y esclavista, sino mecanismos contemporáneos que se reproducen a sí mismos y producen nuevos mecanismos a través de los cuales las personas discriminadas se mantienen en una situación de exclusión y subordinación y se da la reproducción intergeneracional de dicha situación. Las personas esclavizadas de origen africano y sus descendientes fueron incorporadas a la estructura social de la sociedad capitalista en posiciones inferiores, y siguen, en la actualidad, enfrentando múltiples y poderosas barreras para superar esa situación, debido no solo a la forma en que se dio dicha incorporación, sino también a que el racismo constituye un poderoso mecanismo contemporáneo de descalificación de las personas afrodescendientes y de mantenimiento de privilegios. En

¹ La colonialidad del poder “es un concepto que da cuenta de uno de los elementos fundantes del actual patrón de poder, la clasificación social básica y universal de la población del planeta en torno de la idea de “raza”. Esta idea y la clasificación social en ella fundada (o “racista”), fueron originadas hace 500 años junto con América, Europa y el capitalismo. Son la más profunda y perdurable expresión de la dominación colonial, y fueron impuestas sobre toda la población del planeta en el curso de la expansión del colonialismo europeo. Desde entonces, en el actual patrón mundial de poder impregnan todas y cada una de las áreas de existencia social y constituyen la más profunda y eficaz forma de dominación social, material e intersubjetiva, y son, por eso mismo, la base intersubjetiva más universal de dominación política dentro del actual patrón de poder” (Quijano, 2000, pág. 1). En la teoría de Quijano, la raza constituye un elemento central. Para profundizar un poco más en esta teoría, véase, entre otros trabajos, Quijano (1999 y 2005).

suma, la condición étnico-racial es un determinante clave en la estructuración de las oportunidades y en la distribución de recompensas materiales y simbólicas (Hasenbalg, 1979; Guimarães, 1999; Bello y Rangel, 2000), y se manifiesta en profundas y persistentes desigualdades, como se analizará a lo largo de este documento.

Con la comprobación científica de que las razas no existen biológicamente y que son, en realidad, construcciones sociales, se empiezan a utilizar con mayor frecuencia, en especial en la literatura más académica, los conceptos relacionados con lo étnico² (etnia, etnicidad). Estos conceptos buscan explicar la práctica de distinguir entre “nosotros” y “los otros”, fenómeno supuestamente universal y que caracterizaría a todos los grupos humanos. La idea de etnicidad surgiría del contacto entre los grupos humanos, cuando la percepción de las diferencias culturales provocara una diferencia social (Eriksen, 2018). Fue utilizada, inicialmente, como una forma de categorizar las diferencias culturales y redefinir comportamientos, y, generalmente, aparecía asociada a territorios. La intensificación de su uso ocurre durante el auge de los nacionalismos, la creación de nuevas naciones poscoloniales y las migraciones masivas, que provocaron períodos de intensa redefinición de fronteras y colectividades sociales, lo que aumentó la relevancia del origen de las personas para definir su identidad. En este marco, la etnicidad está relacionada con los conceptos de frontera, “otredad”, identidad y descendencia, y se considera una construcción social para la identificación de diferencias. De acuerdo con este uso, más que una única identidad étnica, las personas podrían tener múltiples identidades, dependiendo de con quiénes se relacionen y el contexto en el cual interactúen (Wade, 2000).

En el marco del desmantelamiento del concepto biológico de raza y de la aceptación de la raza como un constructo social, se produjo una mayor aproximación entre los conceptos de raza y etnia, en el sentido de que ambos se refieren a las identidades como contextuales, situacionales y múltiples. Sin embargo, aunque pudiera objetarse que la identificación racial puede ser menos flexible, en la práctica, un cierto tono de piel y una determinada textura de pelo pueden significar, por ejemplo, que una persona sea considerada negra en los Estados Unidos y mulata en América Latina (Wade, 2000).

Otro punto relevante es que los términos “etnia” y “etnicidad” han tenido casi siempre una connotación excluyente, discriminatoria e inferiorizante y, hasta el día de hoy, las “etnias” siempre son los “otros”, con exclusión del grupo que realiza esta clasificación desde una posición dominante. En realidad, estos conceptos se utilizan con frecuencia para caracterizar a grupos que no se conciben ni se autodenominan de esta forma, sino como pueblos con nombres específicos y cuyos miembros se sienten vinculados entre sí por un origen común (Giménez, 2006).

Finalmente, sin pretensión de elaborar una genealogía de la manera en que estos conceptos han sido utilizados por la CEPAL, es posible afirmar que, desde un inicio, se ha optado por utilizar la expresión “étnico-racial”, dado que, para el estudio de las personas y comunidades afrodescendientes, era necesario utilizar un lenguaje que pudiera abarcar la realidad del conjunto más amplio posible de países de América Latina, respetando su heterogeneidad y la diversidad de denominaciones y categorizaciones existente. A estos efectos, se consideró fundamental tomar en cuenta no solo la importancia de las realidades y expresiones relacionadas con los rasgos fenotípicos, sino también aquellas en que adquieren mayor importancia los temas identitarios, culturales y territoriales. Las formas de autoidentificación y de expresión de esa identidad son muy variadas en los distintos países. Por lo tanto, es necesario considerar tanto el peso de los marcadores fenotípicos (como el color de la piel) —en especial, en los casos en que se trata de poblaciones afrodescendientes más urbanizadas y que utilizan un lenguaje y una práctica más relacionados con los conceptos raciales (por ejemplo, “negro” o “negritud”) que étnicos— como las autoidentificaciones más marcadas por conceptos y marcadores relacionados con la etnicidad —como lo territorial—. En el caso particular del Brasil, por ejemplo, la expresión étnico-racial interpretaría mejor no solo a la gran mayoría de la población afrodescendiente del país, que es predominantemente urbana y utiliza categorías raciales, sino también a las comunidades afrodescendientes de los quilombos³, que son minoritarias y que, además de autoidentificarse sobre la base de categorías fenotípicas, también están asociadas a otras dimensiones, comúnmente más relacionadas con la etnicidad, como el territorio y los derechos colectivos.

² La palabra griega *ethnos* significa pueblo o nación y, en inglés, se utilizó para referirse a los bárbaros o paganos hasta el siglo XIX (Banton, 1977; Wade, 2000).

³ Originalmente, el término “quilombo” se refería a comunidades formadas por personas esclavizadas que huían de esa condición. En la actualidad, se utiliza para denominar a las comunidades formadas por los descendientes de esas personas (en español se les llama “cimarrones”). Según la Constitución Política de la República Federativa del Brasil (1988), el Estado debe emitir los títulos de propiedad y resguardar documentos y sitios históricos de los quilombos, lo que implica el reconocimiento de sus derechos colectivos.

B. Desigualdades étnico-raciales y la matriz de la desigualdad social en América Latina

La desigualdad es una característica histórica y estructural de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, que se ha mantenido y reproducido incluso en períodos de crecimiento y prosperidad económica. Es un obstáculo para la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible, la ampliación de la ciudadanía y el ejercicio de los derechos de las personas, así como para la gobernabilidad democrática. Está asentada en una matriz productiva muy heterogénea y poco diversificada y en una cultura del privilegio, que es un rasgo histórico constitutivo de las sociedades latinoamericanas.

Para reducir considerablemente la desigualdad social en la región, es necesario identificar los ejes que la estructuran y la reproducen, así como sus efectos en los diversos ámbitos de los derechos y del desarrollo. Eso supone contar con diagnósticos basados en datos estadísticos confiables y sistemáticos, que permitan conocer la desigualdad en todas sus dimensiones y diseñar políticas públicas de calidad basadas en una agenda de derechos y en un enfoque de universalismo sensible a las diferencias (CEPAL, 2016a, 2018a y 2019a); es decir, políticas orientadas a hacer realidad el principio de universalidad en el acceso a los servicios sociales fundamentales para la garantía de los derechos y, al mismo tiempo, emprender acciones decididas para eliminar las barreras de acceso, la discriminación y la exclusión social que enfrentan de manera más grave algunas poblaciones (CEPAL, 2020).

La estructura productiva de los países de la región, como ha analizado ampliamente la CEPAL, es muy heterogénea y poco diversificada. Se caracteriza por presentar una limitada capacidad de innovación y un alto grado de precariedad e informalidad; de hecho, aproximadamente la mitad del empleo se genera en sectores de baja productividad y sin acceso a la seguridad social. Esa heterogeneidad estructural tiene también como contrapartida una elevada concentración de la propiedad y de la riqueza en un número reducido de empresas y personas. El mercado laboral es el eslabón que vincula esa estructura productiva heterogénea (y la desigualdad que le es inherente en términos de productividad, acceso y calidad en materia de empleo) con una acentuada desigualdad de ingreso en los hogares y una inserción muy desigual en el mercado de trabajo y en los sistemas de protección social (CEPAL, 2014, 2016b, 2017a y 2017c).

Por otra parte, la matriz de la desigualdad social está asentada también en una cultura del privilegio. La cultura del privilegio es una herencia del pasado colonial y esclavista, que se caracteriza por la negación del “otro”, históricamente caracterizado como la población indígena (habitantes originarios de los países de América Latina), la población afrodescendiente que llegó al continente a través de la trata transatlántica de esclavos, las mujeres, las personas pobres, y los trabajadores y trabajadoras. En ella se entremezclan y se refuerzan mutuamente, por lo tanto, el racismo, el sexismo, la misoginia y el clasismo.

La cultura del privilegio es parte constitutiva de la configuración histórica y social de las sociedades y economías latinoamericanas y se sigue reproduciendo hasta nuestros días a través de una variedad de actores, instituciones, reglas y prácticas (CEPAL, 2018c). En ella, las diferencias pasan a ser concebidas como desigualdades y a ser naturalizadas en la percepción de las personas, tanto de las que están en una posición de privilegio como de las subordinadas. Es una cultura que naturaliza la discriminación, las jerarquías sociales y las enormes asimetrías de acceso a los derechos, al poder, a los frutos del progreso, a la deliberación política y a los activos productivos y financieros. Asimismo, refuerza el acceso asimétrico a las capacidades y oportunidades. Las jerarquías naturalizadas por la cultura del privilegio según criterios de clase, de condición étnico-racial, de género o una combinación de todos esos factores contribuyen a reforzar la inercia del poder y la desigualdad (CEPAL, 2018c). La cultura del privilegio persiste y se reproduce a través de actores e instituciones, reglas y prácticas, lo que genera asimetrías en múltiples ámbitos de la vida social y afecta el diseño de la política pública y sus formas de implementación: se crean distorsiones e ineficacias en diversos ámbitos, como el sistema tributario, la seguridad pública, la educación, la salud o la infraestructura (CEPAL, 2018c).

El avance de la democracia y de la agenda de derechos que tuvo lugar en América Latina y el Caribe en las últimas décadas sin duda cuestiona la cultura del privilegio y le impone límites; sin embargo, dicha cultura se caracteriza por presentar una gran capacidad de resistencia e incluso de reacción para proteger sus intereses. Entender esta dinámica es fundamental para poder analizar lo que está sucediendo en América Latina en la actualidad.

1. Desigualdades étnico-raciales: un eje estructurante de la matriz de la desigualdad social en América Latina

Como se ha señalado, para avanzar hacia la igualdad, es necesario profundizar la comprensión de los ejes que estructuran y reproducen la desigualdad social en América Latina. De acuerdo con estudios anteriores realizados por la CEPAL (2016a, 2016b, 2017a, 2017c, 2018a y 2019a), el primer eje estructurante de la matriz de la desigualdad social —el más básico— es el estrato socioeconómico (o la clase social). Los elementos centrales de este eje son la estructura de la propiedad y la distribución de los recursos y activos productivos y financieros, y una de sus manifestaciones más claras es la desigualdad de ingresos, que constituye, a la vez, la causa y el efecto de otras disparidades en ámbitos como la salud, la educación, el trabajo decente y la protección social.

No obstante, además del estrato socioeconómico, las desigualdades existentes y persistentes en América Latina también están marcadas por otros ejes estructurantes: el género, la condición étnica y racial, el territorio y la edad. Además de estos cinco ejes básicos, existen también otros que confluyen para constituir ese complejo entramado que conforma la matriz de la desigualdad social en la región, como la orientación sexual y la identidad de género, la discapacidad y el estatus migratorio. Hacer visibles las brechas en estos ámbitos es fundamental para profundizar el entendimiento de la desigualdad social en la región, así como para elaborar e implementar políticas públicas capaces de incidir de manera concreta en la superación de los mecanismos de reproducción de la pobreza, la exclusión y la discriminación, y, de esta manera, avanzar hacia la igualdad.

Los ejes estructurantes de la desigualdad social en América Latina se manifiestan en los diversos ámbitos de los derechos y del desarrollo: los ingresos, el trabajo y el empleo, la protección social y los cuidados, la educación, la salud y nutrición, los servicios básicos (como agua, saneamiento, electricidad, vivienda, transporte o acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones), la seguridad ciudadana y la posibilidad de vivir una vida libre de violencia, así como de participar en la toma de decisiones (véase el cuadro I.1).

Cuadro I.1
La matriz de la desigualdad social en América Latina

Planteamientos teóricos	Matriz de la desigualdad social	
	Ejes estructurantes	Ámbitos de derechos en que inciden las desigualdades
<ul style="list-style-type: none"> • Heterogeneidad estructural (matriz productiva) • Cultura del privilegio • Concepto de igualdad: <ul style="list-style-type: none"> – Igualdad de medios (ingresos y recursos productivos y financieros) – Igualdad de derechos – Igualdad de capacidades – Autonomía y reconocimiento recíproco 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel socioeconómico • Género • Raza y etnia • Edad • Territorio Otros: <ul style="list-style-type: none"> • Discapacidad • Estatus migratorio • Orientación sexual e identidad de género 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos • Trabajo y empleo • Protección social y cuidados • Educación • Salud y nutrición • Servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad, vivienda, transporte y tecnologías de la información y las comunicaciones) • Seguridad ciudadana y vida libre de violencia • Participación y toma de decisiones

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2), Santiago, septiembre, 2018; *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, 2018; *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, 2016; *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago, 2016; *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2639), Santiago, 2014; *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2604), Santiago, 2014 y *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, 2010.

¿Por qué decimos que se trata de ejes estructurantes de la desigualdad social en América Latina? Porque tanto la estratificación socioeconómica (o clase social) como el orden de género, el orden étnico-racial, la edad y el territorio tienen un peso constitutivo determinante en el proceso de producción y reproducción de las relaciones sociales, de las relaciones de poder y de la experiencia de las personas, así como en la magnitud y la reproducción de las brechas que se observan en los distintos ámbitos de la vida económica, social y política (CEPAL, 2016a).

En lo que se refiere al tema central de este documento, que son las desigualdades étnico-raciales, es fundamental considerar el peso del racismo en su constitución, persistencia y reproducción. El racismo, según Theodoro (2019), es una ideología que clasifica, ordena y jerarquiza individuos en función de su fenotipo, en una escala de valores que tiene el modelo blanco europeo como el polo positivo superior y el modelo negro africano como el polo negativo inferior. El racismo está presente en las relaciones sociales cotidianas, legitimando jerarquías sociales en las que se vuelve aceptable y justificable que determinadas personas, consideradas superiores por el color de su piel y otros rasgos fenotípicos, se sitúen en posiciones sociales privilegiadas, mientras que a los demás, naturalizados en su condición de inferioridad, les quedarían las posiciones y los espacios subalternos. En ese sentido, el racismo transforma la diversidad en desigualdad y moldea una sociedad que se asienta en la existencia, naturalización y reproducción de la desigualdad (Theodoro, 2019). Para Almeida (2019), el racismo constituye un proceso sistemático de discriminación que tiene la raza como fundamento y se manifiesta a través de prácticas conscientes o inconscientes que culminan en la existencia de desventajas o privilegios para los individuos según su condición racial. Para este autor, el racismo es siempre estructural, en el sentido de que es un elemento que integra la organización económica y política de la sociedad.

Además de reconocer la existencia de los múltiples ejes estructurantes de la desigualdad, entre los cuales están las desigualdades étnico-raciales, también es necesario considerar que estos no solamente se suman o coexisten. Dichos ejes se entrecruzan, se potencian y se encadenan a lo largo del ciclo de vida, configurando diversos grupos de población que viven simultáneamente múltiples formas de discriminación y desigualdad y que pasan a representar los “núcleos duros” de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión (CEPAL, 2016a).

La noción de matriz de la desigualdad social permite, por lo tanto, identificar, reconocer y considerar a las personas o los distintos grupos de población que sufren esas diversas formas de exclusión y discriminación de forma holística, interrelacionada y no compartimentada. Eso posibilita la mejora de los diagnósticos, del diseño y de las estrategias de implementación y monitoreo de las políticas públicas más adecuadas y capaces de desarmar los vectores y procesos que siguen reproduciendo la desigualdad en nuestra región. Sin embargo, también supone contar con estadísticas sistemáticas desagregadas, entre otras dimensiones, por condición socioeconómica, sexo, raza y etnia, edad y territorio, como se establece en la meta 17.18 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 17 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁴. Este es un requisito fundamental para poder identificar a las personas o los grupos que se están quedando atrás y que, por lo tanto, merecen una atención especial por parte del Estado y de las políticas públicas.

En este documento, el objetivo es analizar las desigualdades étnico-raciales y, a partir de ese análisis, establecer sus interconexiones con los otros ejes de la desigualdad social, aportando información sobre las brechas existentes en la medida en que los datos disponibles lo permitan⁵.

⁴ La meta 17.18 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 17 establece el siguiente compromiso: “de aquí a 2020, mejorar el apoyo a la creación de capacidad prestado a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales”.

⁵ En el capítulo IV, se analizará en detalle el tema de la visibilidad estadística de las poblaciones afrodescendientes en América Latina y las potencialidades y limitaciones de la información disponible actualmente.

C. El enfoque interseccional en el análisis de las múltiples dimensiones de la desigualdad

El enfoque de la interseccionalidad tiene muchos puntos de convergencia con el enfoque de la matriz de la desigualdad social. Ambas perspectivas pueden y deben alimentarse mutuamente, con el objetivo de fortalecer los análisis sobre las formas y los mecanismos de reproducción de la desigualdad social y de la cultura del privilegio en América Latina, así como el diseño y la implementación de políticas capaces de reducirlas sustancialmente y avanzar hacia una cultura de la igualdad y de derechos.

Este enfoque fue desarrollado en el ámbito de los estudios de género, en la década de 1990, a partir de la herencia del *black feminism*, o feminismo negro, protagonizado por mujeres afrodescendientes (académicas y activistas) estadounidenses, inglesas, canadienses y alemanas, como una herramienta para sacar a la luz las distintas manifestaciones de discriminación (como el sexismo, el heterosexismo, el racismo y los prejuicios de clase) y también del cruce y la superposición de los múltiples ejes de discriminación, que crean intersecciones complejas (CEPAL, 2018b; Hirata, 2014).

Además de los estudios de género, para entender el surgimiento de la perspectiva de la intersectorialidad, es importante también considerar los estudios dirigidos a elucidar las relaciones raciales, como plantean autoras como Collins (2015a) y Biderman y Guimarães (2004). Collins se refiere a la importancia de las teorías críticas de las formaciones raciales (Collins, 2015a). Biderman y Guimarães, a su vez, analizando el caso del Brasil, consideran que la “tematización cruzada” de las desigualdades de género y las desigualdades raciales ganaron importancia y legitimidad como campo de investigación en los estudios del trabajo a partir de la confluencia entre dos factores: por un lado, el avance de los análisis sobre desigualdades y relaciones raciales y, por otro, la constitución “de una militancia negra y feminista”, en un movimiento desde el ámbito político hacia el académico, con efectos virtuosos en los diagnósticos y en el debate sobre la producción de las desigualdades en el ámbito del trabajo en el Brasil (Biderman y Guimarães, 2004, pág. 179).

La preocupación originaria de esos estudios estaba centrada en la situación de las mujeres afrodescendientes, en cuyo caso se manifiesta la intersección de los sistemas combinados de opresión de clase, de género y étnico-racial (Collins, 2000). Una de las principales motivaciones de las pioneras de los estudios con ese enfoque fue cuestionar la invisibilidad de las mujeres afrodescendientes tanto dentro de los movimientos feministas —cuya agenda estaba focalizada en temas que afectaban las vidas de las mujeres blancas de clase media— y de las corrientes principales (*mainstream*) de los estudios de género como de los movimientos contra el racismo. Un antecedente importante, destacado por varias autoras —entre ellas, Brah (2013) y Viveros (2016)—, son las formulaciones del Colectivo del Río Combahee, uno de los grupos más activos del feminismo negro norteamericano de la década de 1960, que, ya en 1977, cuestionaba las nociones ahistóricas y esencialistas de la categoría “mujer” y argumentaba contra la actitud de erigir una sola dimensión de la experiencia (la de género) como si fuera el conjunto de la vida, abogando por la necesidad de enfrentar un conjunto variado de opresiones al mismo tiempo, sin jerarquizar ninguna, y por el desarrollo de análisis y prácticas integradas basadas en el hecho de que los principales sistemas de opresión están entrelazados (concepto denominado *interlocking* en inglés) (Combahee River Collective, 1977).

El concepto de interseccionalidad fue acuñado por la investigadora afroamericana Kimberlé Crenshaw en 1989, en el marco del debate del caso judicial DeGraffenreid vs. General Motors, cuando buscaba demostrar la “invisibilidad jurídica de las múltiples dimensiones de opresión experimentadas por las trabajadoras negras de la compañía estadounidense General Motors” en los Estados Unidos (Viveros, 2016; Zota-Bernal, 2015). Si bien Crenshaw no tenía la intención de crear una teoría general sobre la opresión, sino únicamente un concepto de uso práctico para analizar desigualdades concretas, este terminó convirtiéndose en una herramienta analítica y conceptual ampliamente utilizada en los estudios feministas y sobre mujeres, así como en aquellos dirigidos a analizar las desigualdades raciales.

En América Latina y el Caribe, el análisis de la situación de las mujeres afrodescendientes y de las desigualdades que padecen, con el fin de reflejar las interconexiones entre género, raza o etnia y clase social, es más reciente. Se empieza a realizar de manera sistemática solamente en la última década del

siglo XX, de la mano de las crecientes demandas del movimiento de mujeres afrodescendientes, que han señalado la falta de consideración e inclusión de su realidad en los análisis sobre la discriminación de género (CEPAL, 2018b).

La diseminación del concepto de interseccionalidad⁶ en el debate feminista y de los estudios académicos se tradujo en un aumento de la complejidad tanto del análisis de la categoría “mujeres” como de la lectura sobre las desigualdades que las afectan. De esta forma, ha ido ganando terreno la idea de que, si bien es cierto que todas las mujeres están de alguna manera sujetas a la discriminación de género, también es cierto que otros factores relacionados con las identidades sociales de las mujeres, tales como la clase, la casta, el color, el origen étnico, la religión, el origen nacional y la orientación sexual son “diferencias que marcan la diferencia” en la manera en que los distintos grupos de mujeres experimentan la discriminación (Collins, 2000, pág. 173).

A pesar de la diseminación del concepto de interseccionalidad, sigue abierto el debate sobre muchos aspectos de su naturaleza y significado, sus límites y potencialidades. En la mayoría de los casos, se ha enfatizado la tríada de raza, clase y género; en otros casos, se agregan también otras categorías, como edad, discapacidad o sexualidad (Yuval-Davis 2006).

Para Crenshaw (2002), la interseccionalidad es una forma de conceptualizar el problema de la asociación de sistemas múltiples de subordinación, que trata de capturar las consecuencias estructurales y dinámicas de la interacción entre dos o más ejes de subordinación. Más específicamente, trata sobre la forma en que el racismo, el patriarcalismo, la opresión de clase y otros sistemas discriminatorios crean desigualdades básicas que estructuran las posiciones relativas de mujeres, clases, razas y etnias, entre otras (Crenshaw, 2002, pág. 177). Considera que esos sistemas, a menudo definidos como ejes de poder distintos y mutuamente excluyentes, en realidad suelen superponerse, creando intersecciones complejas en las cuales dos, tres o cuatro ejes se entrecruzan. Las mujeres racializadas frecuentemente están en un espacio donde el racismo o la xenofobia, la clase y el género se encuentran (Crenshaw, 2002, pág. 177). En esas situaciones, según la autora, la discriminación de género se ve magnificada por la discriminación racial y de clase, y viceversa.

Brah (2013, pág. 17), a su vez, considera que, aunque no exista una definición fija de interseccionalidad, “es comúnmente aceptado actualmente que el análisis interseccional explora la manera en que los distintos ‘ejes de diferencia’ se articulan en niveles múltiples y crucialmente simultáneos en la emergencia de modalidades de exclusiones, desigualdades y formación de sujetos específicos en un contexto”. Afirma que es parte inevitable del cuestionamiento actual del feminismo la visión de que la “mujer” es una categoría homogénea que comparte esencialmente las mismas experiencias de vida (“las mujeres no son simplemente su género”).

Collins (2015b) introduce en la discusión el concepto de sistemas de opresión múltiples, formados por una variedad de puniciones y privilegios, en que coexisten discriminaciones de raza, etnia, clase social, género, edad, religión y orientación sexual. Considera raza, clase y género como categorías de análisis fundamentales para ayudar a entender las bases estructurales de la dominación y la subordinación.

Para contribuir al análisis que se realizará en este documento, se destacan tres ideas que emergen de esa discusión. La primera es que, en el análisis de las múltiples dimensiones de la desigualdad, la exclusión y la subordinación, se debe abandonar una perspectiva “aditiva”. Es decir, que, como se definió en la discusión sobre la noción de matriz de la desigualdad social en América Latina (CEPAL, 2016a), las desigualdades de clase, género, raza, edad, territorio, discapacidad, orientación sexual e identidad de género y estatus migratorio, en la realidad concreta de las personas y de los grupos sociales y poblacionales, no solamente se suman, sino que se entrecruzan, se potencian y se encadenan a lo largo del ciclo de vida. En palabras de Collins (1989) y Spelman (1982), el enfoque de la interseccionalidad trata de responder a la necesidad de nuevas categorías de conexión y de ir más allá de los análisis sumatorios o aditivos de la opresión.

⁶ Brah (2013), al respecto, menciona que, durante la sesión de organizaciones no gubernamentales (ONG) de la Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban (Sudáfrica), en 2001, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias declaró que el concepto era utilizado en diversos foros de las Naciones Unidas y las ONG, y se incorporó al año siguiente, en el marco del 58° período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, a la resolución acerca de la integración de los derechos humanos de la mujer, en la que se reconocía “la importancia de examinar las múltiples manifestaciones de la discriminación, en particular sus causas fundamentales, desde una perspectiva de género” (Naciones Unidas, 2002).

Collins (2015b) considera que actualmente existiría un consenso acerca de que el término interseccionalidad se refiere a una manera de entender de forma clara que raza, clase, género, sexualidad, etnicidad, nación y edad no operan como categorías o entidades unitarias y mutuamente excluyentes, sino como “fenómenos mutuamente constitutivos”, que, a su vez, dan forma a complejas desigualdades sociales. La autora se pregunta si la interseccionalidad debe ser entendida como un concepto, un paradigma, una herramienta heurística, una metodología o una teoría. Se refiere a la existencia de una fluidez en la definición del concepto, que debe ser entendido principalmente como una estrategia analítica que abre nuevos ángulos de visión sobre las instituciones, prácticas y otros fenómenos asociados a la desigualdad social. A su vez, Bilgüe (2009, citado en Hirata, 2014) considera que el enfoque interseccional va más allá del simple reconocimiento de la multiplicidad de los sistemas de opresión que operan a partir de las categorías de clase, raza, género, etnia, edad y discapacidad, y postula la interacción de dichas categorías en la producción y la reproducción de las desigualdades sociales.

La segunda idea es distanciarse de una perspectiva que tiende a jerarquizar *a priori* los diferentes ejes o sistemas de subordinación, desigualdad y opresión. Esa jerarquización está asociada justamente a los análisis sumatorios o aditivos, en que las distintas opresiones son “cuantificadas” y algunos grupos son considerados más oprimidos que otros. Para Collins (2015b), si se considera que la raza o etnia, la clase y el género son estructuras de opresión distintas, pero mutuamente constitutivas e imbricadas, es necesario alejarse de “comparaciones o jerarquizaciones de las opresiones” (Collins, 2015b, pág. 4)⁷. Según la autora, aunque raza, clase o género estén estructurando una situación, pueden no ser igualmente visibles o importantes en la definición de las identidades de las personas. En el caso de las mujeres blancas de clase media, el género puede asumir una primacía sobre sus experiencias, lo que puede no ocurrir con las mujeres pobres de ascendencia latinoamericana en los Estados Unidos, que se desempeñan en trabajos precarios y mal remunerados. Reconocer que una categoría puede tener primacía sobre otras en un determinado tiempo y lugar no minimiza la importancia teórica de suponer que raza, clase y género son categorías de análisis que estructuran todas las relaciones.

La tercera idea es que el análisis interseccional se aplica al conjunto de la sociedad, no solo a los grupos oprimidos y excluidos⁸ (Yuval-Davis, 2013; Anthias y Yuval-Davis, 1983). Esto se aplica en especial al tema de la condición étnico-racial. Todas las personas, no solo las minorías racializadas, tienen “eticidades”, y los miembros de las mayorías hegemónicas, en especial los hombres, no son solo “seres humanos”, sino que tienen género, clase y etnicidad, entre otras características (Yuval-Davis, 2011). Para Collins (2015b), es fundamental avanzar en el análisis de la manera en que la raza, la clase y el género moldean las experiencias no solamente de las mujeres negras, sino de todos los grupos de población. En otras palabras, todas las personas tienen una identidad específica, con permutaciones particulares de raza, género y clase, que condiciona sus experiencias de vida y su acceso a los distintos ámbitos de derechos.

Por último, es importante considerar que el abordaje interseccional de los fenómenos sociales supone aplicar diferentes niveles de análisis. En un nivel microsociológico, se considera la articulación de las opresiones y sus efectos sobre las estructuras de la desigualdad social observadas en las vidas de los individuos. A su vez, el nivel macrosociológico plantea interrogantes sobre la intersección de los sistemas de poder en la producción, la organización y el mantenimiento de las desigualdades (Collins, 2000; Viveros, 2016). Ambos son fundamentales para comprender no solo las condiciones de vida en que se encuentran determinados grupos sociales, sino también las estructuras y los sistemas de poder que las causan, y así poder generar capacidades de intervención sobre estos dos aspectos (CEPAL, 2018b).

La intersección de los sistemas combinados de opresión penaliza a las mujeres afrodescendientes, las discrimina y subordina al poder racista, clasista y patriarcal. Esta explotación racial, económica y de género es estructural e histórica y está fuertemente institucionalizada en toda América Latina y el Caribe. En consecuencia,

⁷ Según la autora, en numerosas ocasiones le han preguntado si lo que siente como más opresor es su estatus de persona negra o su estatus de mujer. Collins explica que lo que en realidad le piden es que se divida en pequeñas cajas y jerarquice sus diversos estatus. Si su experiencia de opresión es, como ella lo denomina, un fenómeno “ambos/y”, se pregunta por qué debería analizarla de forma distinta. La autora argumenta que el proverbial “estoy más oprimido que tú” genera un peligroso baile en que competimos por atención, recursos y supremacía teórica (Collins, 2015b, pág. 14).

⁸ Yuval-Davis (2013; 2011) considera que, en la medida en que el análisis interseccional no esté limitado únicamente a aquellos que se encuentran “en los múltiples márgenes de la sociedad”, sino que abarque a todos los miembros de la sociedad, es un instrumento adecuado para analizar la estratificación social.

se manifiesta en sistemas de desigualdades estructurales construidos a lo largo de procesos históricos, que se crean y recrean a través de prácticas rutinarias (Bento, 1992). Como se analizará a lo largo de este documento, esto se expresa en la precarización de las condiciones de vida de las mujeres afrodescendientes en los ámbitos de la salud, la educación, el trabajo, la protección social y la vivienda, entre otros. La intersección de los sistemas combinados de opresión (Crenshaw, 2002) también muestra que la explotación no se da solo en el ámbito de la producción o el trabajo remunerado, sino que también se refiere a la explotación sexual y a la violencia material y simbólica dirigida al cuerpo de las mujeres, en particular el de las afrodescendientes (Carneiro, 2003), interfiriendo en su autonomía física, económica y en sus espacios y procesos de toma de decisiones (CEPAL, 2018b).

D. Racismo, discriminación, prejuicios y estereotipos

Como se ha discutido anteriormente, el racismo es una herencia histórica del pasado colonial y esclavista y un componente estructural de las sociedades latinoamericanas hasta nuestros días. Es un factor central para la producción, reproducción y persistencia de las desigualdades socioeconómicas y políticas, así como en lo referente al acceso a las oportunidades, a los recursos y activos productivos, al poder, a la garantía de los derechos y a las posibilidades de ejercer la ciudadanía. Teniendo en cuenta los objetivos de este documento, es necesario definir algunos otros conceptos con mayor precisión; especialmente, los de racismo estructural e institucional, discriminación, prejuicio y estereotipo, debido a su peso en los procesos de producción y reproducción de las desigualdades raciales.

El racismo estructural puede entenderse como un sistema o un conjunto de prácticas basadas en prejuicios y estereotipos por características como raza, etnia, color o cultura, entre otras, que son legitimadas y afectan a grupos sociales determinados. Es estructural porque estas prácticas permean toda la sociedad y tornan el racismo en un instrumento de dominación que justifica la desigualdad y la exclusión de determinados grupos y los privilegios de otros. El racismo institucional, a su vez, consiste en la incorporación de valores y prácticas discriminatorias en las instituciones sociales. Por ejemplo, las personas afrodescendientes enfrentan dificultades de acceso a los servicios debido a la utilización por parte de las instituciones de un vocabulario poco familiar para ellas (o incluso, en algunos casos, una lengua distinta) o por el trato de funcionarios poco sensibles a las características de culturas diferentes a las suyas. Cabe subrayar que la discriminación institucional no es consecuencia únicamente de actos individuales, sino que resulta de prácticas arraigadas en las instituciones que reproducen y refuerzan la discriminación.

La discriminación, en palabras de Theodoro (2019, pág. 350), es “el racismo en acto”, es decir, el acto de tratar a las personas de forma diferente y desfavorable debido a determinadas características personales (por ejemplo, raza, color y origen étnico o nacional)⁹. La discriminación puede ser directa o indirecta. La primera ocurre cuando las normas, leyes o políticas excluyen o desfavorecen explícitamente a ciertos grupos sociales por características como sexo, raza, color, etnia, nacionalidad, religión u orientación sexual. Este tipo de discriminación es siempre consecuencia de prejuicios¹⁰ y de estereotipos¹¹, asumidos o no explícitamente. Puede tener un carácter personal (o sea, ser resultado de una acción individual) o colectivo e institucional. La discriminación institucional directa consiste en acciones que afectan intencionalmente a grupos subordinados (por ejemplo, la segregación residencial que confina a grupos sociales en espacios con peores equipamientos sociales).

⁹ En el capítulo II, se analiza la manera en que la definición de discriminación aparece en la normativa internacional.

¹⁰ El prejuicio puede definirse como una predisposición negativa (concepto u opinión formada *a priori*) dirigida hacia personas, grupos de personas o instituciones, que atribuye a los miembros de un determinado grupo características estigmatizadoras (OIT, 2005). El prejuicio racial se asocia a la introyección por parte de los individuos de valores racistas que dan sentido a las prácticas y percepciones cotidianas relacionadas con las diferencias raciales (Theodoro, 2019).

¹¹ El estereotipo consiste en una imagen aceptada por la mayoría de las personas como representativa de un determinado colectivo; por ejemplo, la tendencia a calificar a las personas afrodescendientes por medio de atributos que las ubicarían en el polo negativo, opuesto a aquel en el cual estarían ubicadas las personas blancas (OIT, 2005).

La discriminación indirecta es aquella que deriva de disposiciones y prácticas aparentemente imparciales, pero que redundan en que un determinado grupo social sea víctima de desventajas y exclusiones, sin que ello esté directamente relacionado con prejuicios y estereotipos, y se produce sin que exista, necesariamente, la intención de discriminar (OIT, 2005). Es una de las formas más perversas de discriminación, debido a su carácter disimulado. La discriminación institucional indirecta se ejerce a través de prácticas administrativas e institucionales y se verifica cuando, si bien no existe intención explícita de discriminar, se termina favoreciendo o penalizando a un determinado colectivo. Es posible identificarla cuando los resultados de determinados indicadores socioeconómicos son sistemáticamente desfavorables en el caso de un grupo caracterizado por una raza, un color, una etnia o un sexo determinados (Jaccoud y Beghin, 2002, citado en OIT, 2005)¹².

Es importante distinguir entre prejuicios, estereotipos y discriminación, por los efectos que cada uno tiene en lo que respecta a la búsqueda de la igualdad. La educación puede contribuir a disminuir los prejuicios, a superar los estereotipos y a valorar las diferencias y la diversidad. Sin embargo, puesto que la discriminación es una práctica, para evitarla, además de una acción educativa y campañas de sensibilización, son necesarios mecanismos legales que la prohíban y la sancionen, además de incentivos para inducir y estimular los cambios (OIT, 2005).

Las prácticas basadas en prejuicios y estereotipos que generan actos discriminatorios dan forma a un conjunto de valores y prácticas que conforman la base del racismo estructural e institucional. Este proceso —que reproduce, además, la asociación entre raza y clase— sirve para mantener los privilegios de determinados sectores de la sociedad y a las personas afrodescendientes, especialmente las mujeres afrodescendientes, en las posiciones de menor prestigio y autoridad. Es importante subrayar que la ubicación de las personas afrodescendientes y las mujeres en los lugares más excluidos y discriminados de la sociedad es fruto también de la existencia de prejuicios y de discriminación. Por lo tanto, la condición étnico-racial y el género son aspectos fundamentales en la reflexión en torno a las jerarquías sociales, como ya se mencionó en la sección anterior sobre interseccionalidad.

Por último, se debe destacar la existencia del racismo de costumbre, naturalizado y culturalmente establecido, que deja muchas víctimas en la convivencia diaria y del cual es difícil defenderse. Por ejemplo, el profesor que no cree que un alumno afrodescendiente o indígena pueda ser inteligente y, por eso, no lo escucha o no da importancia a su presencia en la sala. Este tipo de racismo dificulta el avance de los alumnos indígenas y afrodescendientes en el sistema educativo (Segato, 2007).

E. Por un universalismo sensible a las diferencias

La necesidad de reconocer el entrecruzamiento de las desigualdades étnico-raciales y las desigualdades de género y edad, entre otras, para realizar un mejor diagnóstico, diseño e implementación de políticas dirigidas a garantizar los derechos de las personas afrodescendientes, está claramente plasmada en el *Programa de Actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes*, en que se recomienda a los Estados aprobar y aplicar políticas y programas que proporcionen una protección eficaz a los afrodescendientes que se enfrenten a “formas múltiples, agravadas y concomitantes de discriminación por otros motivos conexos, como la edad, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otro tipo, el origen social, el patrimonio, la discapacidad, el nacimiento u otra condición, y revisar y derogar todas las políticas y leyes que discriminen a esas personas” (punto 4.26) (Naciones Unidas, 2014, pág. 10). Se recomienda también a los Estados “incorporar una perspectiva de género en la formulación y supervisión de las políticas públicas, teniendo en cuenta las necesidades y realidades específicas de las mujeres y niñas de ascendencia africana, incluso en

¹² En el caso de la discriminación indirecta, se distinguen dos variantes: la “discriminación como efecto colateral”, cuando las prácticas discriminatorias generan discriminaciones en otra esfera (por ejemplo, la calidad de la educación recibida, que genera mayor o menor competitividad en el mercado de trabajo), y la “discriminación actual como consecuencia del pasado”, que se refiere a las prácticas que aparentemente resultan neutras en el presente, pero que perpetúan la discriminación intencional practicada en el pasado. Un ejemplo es el establecimiento de una edad máxima para ser becario en las universidades, que termina penalizando a las personas afrodescendientes y a las mujeres, que cuentan con trayectorias escolares y de vida más complejas. La utilización como parámetro de la trayectoria de los hombres blancos tiende a excluir de manera no intencional a las mujeres y las personas afrodescendientes (OIT, 2005).

la esfera de la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos, en consonancia con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen, y garantizar un acceso adecuado a la atención de la salud materna” (punto 4.27) (Naciones Unidas, 2014, pág. 10).

En el plano regional, las perspectivas de la matriz de la desigualdad social y de la interseccionalidad han sido incorporadas de manera progresiva por los Gobiernos de América Latina y el Caribe en los debates de los órganos subsidiarios de la CEPAL. En las distintas reuniones de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe y en la Agenda Regional de Género, se ha fomentado la adopción de una perspectiva interseccional en las distintas categorías, posiciones o situaciones (identitarias, sociales, económicas, etarias y étnico-raciales, entre otras) en que se encuentran las mujeres, que reflejan la conjugación y el entrecruce de distintos ejes de desigualdad y discriminación que agravan su subordinación (CEPAL, 2018b). Esta perspectiva también está presente en la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, en la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, cuyos temas prioritarios incluyen explícitamente a las poblaciones afrodescendientes, poniendo de relieve los enfoques de género, generacional y territorial, junto con el étnico-racial (CEPAL, 2019b).

En el ámbito de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, los Estados han reconocido que las desigualdades étnico-raciales constituyen uno de los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social de la región y que esta desigualdad representa un nudo que dificulta avanzar hacia el desarrollo sostenible. En esta instancia, los países de la región han acordado actuar sobre las brechas definidas en dicha matriz para romper las barreras de acceso a los servicios sociales y al bienestar que enfrentan diversos grupos de población; entre ellos, las personas afrodescendientes y, en especial, las mujeres afrodescendientes. En la resolución 2(II), aprobada por los Gobiernos en la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (Montevideo, 2017), se reconoce que la región exhibe desigualdades estructurales que se entrecruzan y se encadenan a lo largo del ciclo de vida y afectan con especial intensidad a, entre otros, las personas afrodescendientes; se reitera el compromiso con la erradicación de la pobreza y la desigualdad en todas sus expresiones y dimensiones a través de políticas sociales inclusivas, sensibles a las diferencias y con un enfoque de género, etnia, raza, intersectorialidad, interculturalidad y de derechos humanos, y se llama a los Estados a atender dentro de esta agenda la situación de especial desigualdad, discriminación y exclusión social y económica que viven, entre otros, las personas afrodescendientes. En la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (Ciudad de México, 2019), se aprobó la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (CEPAL, 2020), que reafirma la visión definida en la Resolución 2(III) e incluye diversas líneas de acción referidas especialmente a la población afrodescendiente, como se analizará en el capítulo II. Además, incluye entre sus principios, como una forma de avanzar en la superación de las desigualdades étnico-raciales en América Latina, el enfoque del universalismo sensible a las diferencias, considerado esencial para “lograr un acceso universal a ingresos, activos, capacidades, servicios públicos y sociales fundamentales para la garantía de los derechos y elevados niveles de bienestar” (CEPAL, 2020, pág. 14). Este enfoque se describe en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo de la siguiente manera:

Por una parte, han de cumplir el principio de universalidad en el acceso a los servicios sociales desde un enfoque de derechos. Además, deben orientarse a superar activamente las brechas y desigualdades vigentes, para “que nadie se quede atrás”. Con ese propósito, es preciso llevar a cabo acciones afirmativas dirigidas a romper barreras de acceso para las personas y grupos que experimentan diversos tipos de desigualdad, discriminación y exclusión. También se ha de promover una mayor igualdad efectiva entre las personas, combatiendo la cultura del privilegio, la naturalización de las jerarquías (basadas en el origen social y nacional, el sexo, la condición étnico-racial, la edad, la orientación sexual y la identidad de género, el estatus migratorio, la situación de discapacidad u otros factores) y las prácticas institucionales que las perpetúan. Asimismo, comporta avanzar en el reconocimiento profundo de las diversas identidades y demandas como presupuesto para alcanzar la plena inclusión y una cultura de la igualdad, impulsando la adopción de las perspectivas de igualdad de género, interculturalidad y no discriminación.

F. Consideraciones finales

Como se ha planteado en publicaciones anteriores de la CEPAL, las desigualdades étnico-raciales constituyen uno de los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en América Latina y el racismo es uno de los elementos centrales de la cultura del privilegio, característica histórica constitutiva de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, originada en su pasado colonial y esclavista y que continúa reproduciéndose hasta la actualidad a través de valores, prácticas e instituciones (CEPAL, 2020, 2019a, 2018a, 2018c, 2017a, 2017b, 2017c y 2016c).

En este capítulo, se reexamina el concepto de matriz de la desigualdad social y su importancia para entender la dinámica de producción, reproducción y persistencia de las profundas desigualdades estructurales que caracterizan a América Latina. Se señala que una de las más relevantes contribuciones de este concepto es posibilitar una visión holística e integrada de los diversos ejes que constituyen y explican la persistencia de las desigualdades sociales en nuestra región y entender que estos no solo coexisten en determinados tiempos y espacios, sino que se entrecruzan, se potencian y se encadenan a lo largo del ciclo de vida de las personas. Esto contribuye a la identificación y al diagnóstico de los núcleos duros de la desigualdad y de la exclusión y de quienes sistemáticamente han sido dejados atrás. En otras palabras, de aquellas personas, colectivos y grupos de población que experimentan la intersección de múltiples ejes de desigualdad y discriminación al mismo tiempo, como las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, los y las jóvenes, las personas con discapacidad y los y las migrantes afrodescendientes, cuyas problemáticas se analizarán a lo largo de ese documento. Esa visión es fundamental tanto para el diagnóstico de las desigualdades sociales y sus efectos en las diversas dimensiones de los derechos y del desarrollo como para la elaboración e implementación de políticas y estrategias capaces de superarlas y de avanzar hacia la igualdad.

Por otra parte, en el capítulo se señala que es fundamental considerar el peso del racismo en la producción y naturalización de las desigualdades étnico-raciales. Asimismo, se recoge la contribución del concepto de interseccionalidad —en especial, entre clase, raza y género— a la comprensión de la situación de las personas afrodescendientes en América Latina, en toda su complejidad y diversidad. Esta vertiente de análisis nace en el ámbito de los estudios de género, en la década de 1990, a partir de la herencia del *black feminism*, o feminismo negro, protagonizado por mujeres afrodescendientes (académicas y activistas) estadounidenses, inglesas, canadienses y alemanas, a partir de la comprensión de que los asuntos relacionados con las mujeres afrodescendientes no se estaba tratando adecuadamente en los estudios de género, y de que lo mismo ocurría con el tema de las mujeres en los estudios sobre relaciones raciales. Esta perspectiva se alimenta de los estudios sobre relaciones raciales y ha ido ganando cada vez más aceptación en América Latina. En el capítulo se argumenta que existen muchos puntos de convergencia entre el enfoque de la interseccionalidad y el de la matriz de la desigualdad social, y que ambas perspectivas pueden y deben alimentarse mutuamente, con el objetivo de fortalecer los análisis sobre las formas y los mecanismos de reproducción de la desigualdad social y de la cultura del privilegio en América Latina.

Por último, se llama la atención sobre el hecho de que la necesidad de considerar las desigualdades sociales en toda su complejidad y multidimensionalidad, así como las “formas múltiples, agravadas y concomitantes de discriminación” (Naciones Unidas, 2014, pág. 10), ha sido recogida por el movimiento y las organizaciones afrodescendientes, y también en documentos y acuerdos intergubernamentales del ámbito internacional y regional en diversas instancias, como en el Programa de Actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes y los documentos de los órganos subsidiarios de la CEPAL.

Bibliografía

- Almeida, S. (2019), *Racismo estrutural*, São Paulo, Sueli Carneiro/Pólen.
- Antihás, F. y N. Yuval-Davis (1983) "Contextualizing feminism: gender, ethnic and class divisions"; *Em Feminist Review*, vol. 15.
- Banton, M. (1977), *A idéia de raça*, Lisboa, Edições 70.
- Bello, Á. y M. Rangel (2000), *Etnicidad, raza y equidad en América Latina y el Caribe* (LC/R.1967), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bento, M.A.S (1992), "Resgatando a minha bisavó: discriminação racial e resistência na voz dos trabalhadores negros"; tesis para optar al grado de magister en psicología, São Paulo, Pontificia Universidad Católica de São Paulo.
- Biderman, C. y N. Guimarães (2004), "Na ante-sala da discriminação: O preço dos atributos de sexo e cor no Brasil (1989-1999)"; *Estudos Feministas*, vol. 12, N° 2, Florianópolis, mayo-agosto.
- Bilge, S. (2010), "De l'analogie à l'articulation: théoriser la différenciation sociale et l'inégalité complexe"; *L'Homme et la Société*, vol. 2.
- (2009), "Théorisations féministes de l'intersectionnalité"; *Diogenes*, vol. 1, N° 225.
- Brah, A. (2013), "Pensando en y a través de la interseccionalidad"; *La interseccionalidad en debate*, Berlín, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Freie Universität Berlin.
- Carneiro, S. (2003), "Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero"; *Racismos contemporâneos*, Río de Janeiro, Takano Editora.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- (2019a), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3), Santiago.
- (2019b), *Primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/CRPD.3/6), Santiago.
- (2018a), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2), Santiago, septiembre.
- (2018b), "Mujeres afrodescendientes en América Latina y el Caribe: deudas de igualdad"; *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/33), Santiago.
- (2018c), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- (2017a), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- (2017b), "Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos"; *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/121), Santiago.
- (2017c), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3182), Santiago.
- (2016a), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- (2016b), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056/Rev.1), Santiago.
- (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3), Santiago.
- Collins, P.H. (2015a), "Intersectionality definitional dilemmas"; *Annual Review of Sociology*, vol. 201, N° 41.
- (2015b), "Em direção a uma nova visão: Raça, classe e gênero como categorias de conexão"; *Reflexões e práticas de transformação feminista*, R. Moreno (org.), São Paulo, Sempre Viva Organização Feminista (SOF).
- (2000), *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment*, Nueva York, Routledge.
- (1989), "The social construction of Black Feminist Thought"; *Signs*.
- Combahee River Collective (1977), *The Combahee River Collective Statement* [online] https://americanstudies.yale.edu/sites/default/files/files/Keyword%20Coalition_Readings.pdf.
- Crenshaw, K. (2002), "Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero"; *Revista Estudos Feministas*, vol. 10, No. 1, Florianópolis.
- Eriksen, T. H. (2018), "El estatus epistemológico del concepto de etnicidad"; *Revista Antropologías del Sur*, año 5, N° 10 [en línea] <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6756885>.
- Giménez, G. (2006), "El debate contemporáneo en torno al concepto de etnicidad"; *Cultura y Representaciones Sociales*, vol. 1, No. 1.
- Guimarães, A. S. (1999), *Raça e os estudos de relações raciais no Brasil*, São Paulo, Novos estudos CEBRAP.
- Hasenbalg, C. A. (1979), *Discriminação e desigualdades Raciais no Brasil*, Río de Janeiro, Graal.
- Hirata, H. (2014), "Gênero, classe e raça: interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais"; *Tempo Social*, vol. 26, N° 1, São Paulo, junio.

- Naciones Unidas (2014), *Programa de Actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes* (A/RES/69/16), Nueva York, 18 de noviembre.
- (2002), *Integración de los derechos de la mujer en todo el sistema de las Naciones Unidas* (E/CN.4/2002/L.59), Nueva York, 16 de abril.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2005), *Manual de capacitação e informação sobre gênero, raça, pobreza e emprego: guia para o leitor*, Brasília.
- Ribeiro, M. (2014), *Políticas de promoção da igualdade racial—1986 a 2010*, Río de Janeiro, Ed. Garamond.
- Quijano, A. (2005), “Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina”, *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais*, Perspectivas latinoamericanas, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- (2000), *Colonialidad del poder, globalización y democracia* [en línea] <http://www.rrojasdatabank.info/pfpc/quijan02.pdf>.
- (1999), “¡Qué tal Raza!”, *Revista Ecuador Debate*, N° 48, Quito [en línea] <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/5724#.WagnJrKGPct>.
- (s/f), *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina* [en línea] <http://www.decolonialtranslation.com/espanol/quijano-colonialidad-del-poder.pdf>.
- Segato, L. (2017), “Racismo, discriminación y acciones afirmativas: herramientas conceptuales”, *Más allá del decenio de los pueblos afrodescendientes*, R. Campoalegre Septien y K. Bidaseca, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Spelman, E. (1982), “Theories of race and gender: the erasure of black women”, *Quest* 5.
- Theodoro, M. (2019), “A implementação de uma Agenda Racial de Políticas Públicas: a experiência brasileira”, *As Políticas da Política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*, M. Arretche, E. Marques y C. A. P. Farias, São Paulo, Editora Unesp.
- Viveros, M. (2016), “La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación”, *Debate Feminista*, vol. 52.
- Wade, P. (2011), “Raza y naturaleza humana”, *Tabula Rasa*, N° 14 Bogotá [en línea] <http://www.scielo.org.co/pdf/tara/n14/n14a09.pdf>.
- (2000), *Raza y etnicidad en Latinoamérica*, Quito, Ediciones Abya-Yala [en línea] http://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1311&context=abya_yala.
- Yuval-Davis, N. (2013), “Más allá de la dicotomía del reconocimiento y la redistribución: Interseccionalidad y estratificación”, *La interseccionalidad en debate*.
- (2011), “Beyond the recognition and re-distribution dichotomy: intersectionality and stratification”, *Framing Intersectionality*, H. Lutz, M.T Herrera Vivar y L. Supik (eds.), Farnham, Ashgate.
- (2006), “Intersectionality and Feminist Politics”, *European Journal of Women’s Studies*, vol. 13.
- Zota-Bernal, A. C. (2015), “Incorporación del análisis interseccional en las sentencias de la Corte IDH sobre grupos vulnerables, su articulación con la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos”, *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*, N° 9, octubre.

El marco normativo de promoción de la igualdad y la garantía de los derechos de la población afrodescendiente en América Latina

El marco normativo internacional, regional y nacional es un aspecto fundamental de la institucionalidad dirigida a la lucha contra el racismo y la discriminación, a la promoción de la igualdad y a la garantía de derechos de la población afrodescendiente en América Latina. Los instrumentos actualmente existentes, que serán brevemente presentados y analizados en este capítulo, son resultado de un largo y complejo proceso histórico y político moldeado por diversos actores e instituciones: los movimientos y organizaciones de afrodescendientes, otras organizaciones de la sociedad civil, académicos e investigadores, operadores del derecho, gobiernos nacionales y organismos internacionales. La sociedad civil afrodescendiente, a través de la denuncia del racismo y de la desigualdad, las acciones de autorreconocimiento y afirmación de su identidad y su autoorganización, ha contribuido en forma muy importante a la progresiva constitución de ese marco legal de afirmación y defensa de sus derechos¹.

A. Marco jurídico-normativo internacional

La preocupación por combatir el racismo y fomentar la tolerancia entre las personas y los pueblos es parte de los fundamentos de las Naciones Unidas. En la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) se definen los derechos básicos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) de los que todos los seres humanos deberían gozar, sin importar su nacionalidad, raza, etnia, condición social o sexo, una formulación que ha sido incorporada paulatinamente en los marcos normativos nacionales. A partir de la Declaración Universal, fueron aprobados varios otros instrumentos internacionales referidos explícitamente al tema racial. Entre ellos se destacan el Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación) (núm. 111) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (OIT, 1958)², la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Naciones Unidas, 1965)³, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Naciones Unidas, 1966a)⁴, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

¹ Ese tema será analizado en más detalle en el capítulo III de este documento.

² Artículo 1, párrafo 1: "A los efectos de este Convenio, el término 'discriminación' comprende: a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación". Artículo 2: "Todo Miembro para el cual este Convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto" (OIT, 1958).

³ Parte I, artículo 2, párrafo 1: "Los Estados partes condenan la discriminación racial y se comprometen a seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a promover el entendimiento entre todas las razas [...]" (Naciones Unidas, 1965).

⁴ Parte II, artículo 2, párrafo 1: "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social." (Naciones Unidas, 1966a).

(Naciones Unidas, 1966b)⁵, la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid (Naciones Unidas, 1973)⁶ y el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) (OIT, 2014)⁷.

En el cuadro II.1 es posible observar que todos los países latinoamericanos han ratificado el Convenio núm. 111 de la OIT (1958) y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Naciones Unidas, 1965). Respecto al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, han sido ratificados solamente por la mitad de los países; los demás han adherido a ellos, o bien, los han firmado. La Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid ha sido ratificada solamente por la Argentina, el Ecuador y Panamá, pero la gran mayoría de los países ha adherido a ella, con excepción del Brasil, Chile y la República Dominicana. Finalmente, a la fecha, solamente cinco países no han ratificado el Convenio núm. 169 de la OIT. Por lo tanto, considerando que “adherir” tiene los mismos efectos jurídicos que “ratificar”, y que “firmar” crea la obligación de abstenerse de actos que puedan frustrar dichos instrumentos (véanse las notas del cuadro II.1), América Latina ha demostrado en el ámbito legal un importante compromiso con la agenda internacional de derechos humanos, dado el número significativo de países que han ratificado, firmado o adherido a los principales instrumentos internacionales vigentes.

Se debe resaltar que la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965) reconoce que “toda doctrina de superioridad basada en la diferenciación racial es científicamente falsa, moralmente condenable y socialmente injusta y peligrosa, y de que nada en la teoría o en la práctica permite justificar, en ninguna parte, la discriminación racial” (Naciones Unidas, 1965). Además, plantea por primera vez en un instrumento internacional de derechos humanos la necesidad de acciones afirmativas para alcanzar la igualdad, el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales de “ciertos grupos raciales o étnicos” (artículo 1, párrafo 4⁸). Importa destacar que la OIT, al adoptar el Convenio núm. 169, dotó a las comunidades afrodescendientes que existen en diversos países de América Latina (como los quilombos en el Brasil⁹) de un importante instrumento normativo que puede ser reivindicado para la defensa de sus territorios y derechos colectivos (véase la sección E de este capítulo).

Finalmente, se deben mencionar las normativas internacionales más recientes, como las recomendaciones generales núm. 31 (2005) del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal, y núm. 34 (2011), relativa a la discriminación racial contra afrodescendientes. La primera trata de la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal, sugiere medidas e incluye una definición de indicadores y estrategias (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 2005); la segunda se refiere específicamente a las personas afrodescendientes y prevé medidas para lograr el respeto y promover sus derechos en varios ámbitos (por ejemplo, la identificación y producción de datos desagregados y cambios legislativos e institucionales) (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 2011). Además, reconoce derechos colectivos, lo que refuerza la importancia de la utilización del Convenio núm. 169 de la OIT por las comunidades afrodescendientes.

⁵ Parte II, artículo 2, párrafo 2: “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (Naciones Unidas, 1966b).

⁶ Artículo 1, párrafo 1: “Los Estados Partes en la presente Convención declaran que el apartheid es un crimen de lesa humanidad y que los actos inhumanos que resultan de las políticas y prácticas de apartheid y las políticas y prácticas análogas de segregación y discriminación racial que se definen en el artículo II de la presente Convención son crímenes que violan los principios del derecho internacional, en particular los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, y que constituyen una amenaza seria para la paz y la seguridad internacionales.” Párrafo 2: “Los Estados Partes en la presente Convención declaran criminales las organizaciones, las instituciones y los particulares que cometen el crimen de apartheid.” (Naciones Unidas, 1973).

⁷ Este convenio facilita la defensa de los derechos colectivos de las comunidades afrodescendientes, principalmente frente a la explotación de recursos de sus territorios sin utilización del mecanismo de consulta tal como define dicho Convenio (artículos 6 y 15) y consultas en otros ámbitos como la educación y la formación profesional (artículos 22, 27 y 28) (OIT, 2014).

⁸ “Las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales no se considerarán como medidas de discriminación racial, siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron” (Naciones Unidas, 1965).

⁹ Véase la nota 3 del capítulo I.

Cuadro II.1

América Latina (20 países): instrumentos internacionales de derechos humanos que buscan luchar contra el racismo y fomentar la tolerancia entre las personas y los pueblos, por año de ratificación

País	Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111)	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966	Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid de 1973	Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169)
Argentina	1968	1968	1986	1986	1985	2000
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1977	1970	1982 ^a	1982 ^a	1983 ^a	1991
Brasil	1965	1968	1992 ^a	1992 ^a	^b	2002
Chile	1971	1971	1972	1972	^b	2008
Colombia	1969	1981	1969	1969	1988 ^a	1991
Costa Rica	1962	1967	1968	1968	1986 ^a	1993
Cuba	1965	1972	2008 ^c	2008 ^c	1977 ^a	^b
Ecuador	1962	1966	1969	1969	1975	1998
El Salvador	1995	1979	1979	1979	1979 ^a	^b
Guatemala	1960	1983	1992 ^a	1988 ^a	2005 ^a	1996
Haití	1976	1972	1991 ^a	2013 ^a	1977 ^a	^b
Honduras	1960	2002	1997	1981	2005 ^a	1995
México	1961	1975	1981 ^a	1981 ^a	1980 ^a	1990
Nicaragua	1967	1978	1980 ^a	1980 ^a	1980 ^a	2010
Panamá	1966	1967	1977	1977	1977	^b
Paraguay	1967	2003	1992 ^a	1992 ^a	2005 ^a	1993
Perú	1970	1971	1978	1978	1978 ^a	1994
República Dominicana	1964	1983	1978 ^a	1978 ^a	^b	^b
Uruguay	1989	1968	1970	1970	2012 ^a	^b
Venezuela (República Bolivariana de)	1971	1967	1978	1978	1983 ^a	2002

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Situación al 15 de febrero de 2020. Según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, se entiende por “ratificación”, “aceptación”, “aprobación” y “adhesión”, según el caso, el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado. La necesidad de firma sujeta a ratificación concede a los Estados el tiempo necesario para lograr la aprobación del tratado en el plano nacional y para adoptar la legislación necesaria para la aplicación interna del tratado (arts. 14.1 y 16). En cambio, “firmar” expresa la voluntad del Estado signatario de seguir con el procedimiento cuyo fin es la conclusión del tratado. La firma otorga al Estado calidad para ratificar, aceptar o aprobar. También crea la obligación de abstenerse de buena fe de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin del tratado (art. 18).

^a Adhesión.

^b No ha ratificado.

^c Firma.

B. Marco jurídico-normativo regional

Entre los principales instrumentos regionales de defensa de los derechos de las personas afrodescendientes se encuentran la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) (1969), el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (1988) y, más recientemente, la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia (2013). El Pacto fue acogido por casi todos los países latinoamericanos; el Protocolo por una gran mayoría —no se incluyen Chile, Haití, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de)— y la Convención Interamericana ya ha sido firmada por más de la mitad de los países de América Latina en sus pocos años de existencia (véase el cuadro II.2).

Cuadro II.2

América Latina (19 países): convenciones regionales sobre derechos humanos por año de ratificación

País	Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) (1969) (ratificación/adhesión)	Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (1988) (ratificación/adhesión)	Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (2013) (firma)
Argentina	1984	2003	2013
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1979	2006	2015
Brasil	1992	1996	2013
Chile	1990	...	2015
Colombia	1973	1997	2014
Costa Rica	1970	1999	2019
Ecuador	1977	1993	2013
El Salvador	1978	1995	...
Guatemala	1978	2000	...
Haití	1977	...	2014
Honduras	1977	2011	...
México	1981	1996	2018
Nicaragua	1979	2009	...
Panamá	1978	1992	2014
Paraguay	1989	1997	...
Perú	1978	1995	2016
República Dominicana	1978
Uruguay	1985	1995	2013
Venezuela (República Bolivariana de)	2019

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de los Estados Americanos (OEA), "Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (A-69): estado de firmas y ratificaciones", 2020 [en línea] http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia_firmas.asp.

Nota: Situación al 7 de marzo de 2020; los tres puntos indican que el país no ha firmado, adherido ni ratificado.

Al firmar el Pacto de San José, los Estados se comprometen a respetar los derechos y libertades y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, origen nacional o posición económica, entre otros. El Pacto prohíbe toda apología de odio nacional, racial o religioso que pueda incitar a acciones violentas contra cualquier persona o grupo de personas por cuestiones, por ejemplo, de raza, color, religión, idioma u origen nacional. En este mismo sentido, la persona extranjera no podrá ser expulsada o devuelta a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad esté en riesgo por atributos como la raza, la nacionalidad, la religión o la condición social o por sus opiniones políticas. Finalmente, en caso de peligro público que amenace la seguridad del Estado, este podrá adoptar medidas que no sean incompatibles con el derecho internacional y no discriminen por raza, color, sexo, idioma, religión u origen social (OEA, 1969). El Protocolo de San Salvador complementa el Pacto de San José, al reconocer los derechos económicos, sociales y culturales, entre los cuales se encuentran, por ejemplo, el derecho a la educación, al trabajo, a la huelga, a la libertad sindical y la igualdad en las condiciones de trabajo, el derecho a la salud, a la alimentación, a un medio ambiente sano y a la seguridad social. Además, menciona la protección de los niños, ancianos y de las personas con discapacidad (CIDH, 1988).

A su vez, al firmar la Convención Interamericana "los Estados se comprometen a prevenir, eliminar, prohibir y sancionar, de acuerdo con sus normas constitucionales y con las disposiciones de esta Convención, todos los actos y manifestaciones de discriminación e intolerancia" (OEA, 2013, art. 4). Esto incluye aquellas actividades que incitan al odio, a la discriminación y la intolerancia a partir de la diseminación de contenidos, por cualquier forma o medio de comunicación (incluida Internet) (OEA, 2013).

En el ámbito subregional, países andinos como Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de) son signatarios de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (2002), que considera explícitamente los derechos de las personas afrodescendientes.

Dicha Carta reconoce que los países miembros son multiétnicos y pluriculturales, y reafirma el derecho a la preservación y el desarrollo de identidades propias y la consolidación de la unidad nacional sobre la base de la diversidad. En este marco, los países se comprometen a adoptar medidas para que los sistemas educativos reflejen la diversidad cultural y étnica mediante la incorporación de actitudes de respeto a la diversidad en los currículos a fin de promover la interculturalidad. Asimismo, se reconocen no solo los derechos individuales de las personas indígenas y afrodescendientes, sino también los derechos colectivos de sus pueblos y comunidades, incluso los de propiedad de las tierras o territorios que tradicionalmente ocupan, y el derecho a conservar sus propias formas de organización social, ejercicio de la autoridad y administración de justicia. En este sentido, los pueblos y comunidades tienen derecho a ser consultados en las decisiones que se tomen sobre la explotación de los recursos naturales que se encuentran en sus territorios y de participar en los beneficios que reporten dichas actividades de explotación, además del derecho a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes de desarrollo que les concierna y a formular sus propios planes de desarrollo (OEA, 2002)¹⁰.

A su vez, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR¹¹) creó en 2015 la Reunión de Autoridades sobre los Derechos de los Afrodescendientes (RAFRO¹²) que tiene por función coordinar debates políticos e iniciativas relacionadas a la población afrodescendiente para promover su inclusión como actores fundamentales para el desarrollo de la región. Esta era una demanda de la Comisión Permanente sobre Discriminación, Racismo y Xenofobia de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos (RAADH).

Finalmente, en el ámbito centroamericano, cabe mencionar que el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), constituido por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá en 1991 a través del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) —y al cual adhirieron posteriormente Belice y la República Dominicana—, cuenta desde 1995 con el Tratado de la Integración Social Centroamericana (Tratado de San Salvador). El mencionado Tratado tiene por principio la no discriminación por razones de raza y etnia, entre otras; la conservación y el rescate del pluralismo cultural y de la diversidad étnica, en el marco del respeto a los derechos humanos, y asume que el proceso de integración social se construirá respetando los valores y culturas de las diferentes etnias, así como de la comunidad centroamericana en su conjunto (SICA, 1995).

C. Acuerdos internacionales y órganos subsidiarios de la CEPAL

Las Naciones Unidas han demostrado una preocupación particular por las personas afrodescendientes desde hace ya muchas décadas. Además de los instrumentos analizados en la sección anterior, esto también se ha expresado a través de la realización de conferencias mundiales y de la institución de los decenios y años de lucha contra el racismo. Un evento destacado fue la Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban, 2001). La movilización en torno a esa Conferencia y la visibilidad del tema fueron notables, así como su impacto en la creación de mecanismos nacionales de lucha contra el racismo y la promoción de la igualdad racial. En ella se aprobó el Programa de Acción de Durban, que no solo hace una lectura histórica del racismo, con énfasis en el esclavismo y el colonialismo, sino que considera la esclavitud y la trata de esclavos como crímenes de lesa humanidad y una de las principales fuentes del racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia existentes en la actualidad. Asimismo, reconoce a los africanos y los afrodescendientes como víctimas de discriminación secular, afirma que ellos son libres e iguales en dignidad y derechos y que no deben sufrir ningún tipo de discriminación.

¹⁰ El tema de los derechos colectivos y el acceso a la tierra es tratado en mayor profundidad en la sección E de este capítulo.

¹¹ Es un proceso de integración regional instituido inicialmente por la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay al cual se han incorporado la República Bolivariana de Venezuela (suspendido) y el Estado Plurinacional de Bolivia (en proceso de adhesión). Sus idiomas oficiales son el español y el portugués y, a partir de 2006, se incorporó el guaraní. Tiene como objetivo principal generar un espacio que propicie oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional. Como resultado, se han establecido múltiples acuerdos con países o grupos de países. Además, el MERCOSUR ha firmado acuerdos comerciales, políticos o de cooperación con diversos países y organismos en otros continentes (véase MERCOSUR, 2020).

¹² La RAFRO es coordinada por mecanismos responsables por la promoción de la igualdad racial y de la lucha contra el racismo de los países signatarios del MERCOSUR (véase MERCOSUR, 2015).

Precedido por tres decenios de lucha contra el racismo y la discriminación (1973-1982, 1983-1992 y 1994-2003) (Naciones Unidas, 2001) y por la proclamación de 2011 como Año Internacional de los Afrodescendientes, en 2013 se proclamó el Decenio Internacional de los Afrodescendientes¹³, que se extendería de 2015 a 2024 (Naciones Unidas, 2014a). Su programa de actividades se centra en tres pilares, a saber, i) reconocimiento: garantizar a las personas afrodescendientes el derecho pleno a la igualdad y la no discriminación; ii) justicia: prevenir y castigar todas las violaciones de los derechos humanos de las personas afrodescendientes asegurándoles el pleno acceso a la justicia con igualdad de trato, y iii) desarrollo: garantizar la participación activa y libre de todas las personas afrodescendientes en el desarrollo y la distribución justa de los beneficios que de él se derivan (Naciones Unidas, 2014b). El programa reconoce que el racismo y la discriminación racial siguen manifestándose en las desventajas sufridas por las personas afrodescendientes, que continúan estando sobrerrepresentadas en los grupos vulnerables y en situación de pobreza y que tienen menor acceso a servicios de educación y salud de calidad, a la vivienda y a la seguridad social; además, son objeto de discriminación en la administración de justicia, se enfrentan a tasas alarmantes de violencia policial y presentan bajos niveles de participación y representación política (Naciones Unidas, 2014b).

Asimismo, otras instancias, como por ejemplo la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) han incorporado la preocupación por las personas afrodescendientes. A esto se sumó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015).

Con la aprobación de la Agenda 2030, la gran mayoría de los líderes mundiales se comprometieron, entre otras cosas, a luchar por la igualdad de todas las personas sin distinción de ningún tipo. Si bien la Agenda no incluye ninguna meta que haga referencia explícita a la población afrodescendiente, cuenta con otras referidas a la desigualdad, a la no discriminación, a la diversidad cultural y a la necesidad de desagregar datos y estadísticas por raza y etnia. Además, explicita el compromiso de los países de buscar un desarrollo sostenible y sociedades más igualitarias en las cuales “nadie se quede atrás”¹⁴.

En el ámbito regional, los órganos subsidiarios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que reúnen ministros, ministras y altas autoridades de los Gobiernos de América Latina y el Caribe, también han incorporado el tema de los derechos de las personas afrodescendientes y han avanzado en la formulación de agendas regionales y en el seguimiento de acuerdos internacionales, como la Agenda 2030, desde una perspectiva latinoamericana y caribeña. Ese es el caso de las conferencias sobre población y desarrollo¹⁵, sobre la mujer¹⁶ y sobre desarrollo social¹⁷.

La Primera Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe aprobó en 2013 el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, instrumento que incluye una serie de medidas sobre temas prioritarios para el seguimiento del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (1994), y que conforma la agenda regional en materia de población y desarrollo de las próximas décadas. El Consenso reafirma las directrices de Durban y cuenta con un capítulo exclusivo sobre los derechos de las personas afrodescendientes y la lucha contra el racismo. En este marco, los países acordaron, entre otras medidas, adaptar sus marcos jurídicos y formular políticas con participación de las personas afrodescendientes; abordar las desigualdades raciales y considerarlas en las políticas públicas; promover la creación de una

¹³ Véase [en línea] <https://undocs.org/es/A/RES/68/237>.

¹⁴ Véanse las metas 4.7, 8.9, 10.2, 10.3, 10.4, 11.4, 12.b y 17.18 en Naciones Unidas, 2015.

¹⁵ “En 2012, mediante de la resolución 670(XXXIV) de la CEPAL se decidió que el Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo pasase a denominarse Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Su objetivo es dar seguimiento a los temas relacionados con población y desarrollo, migración internacional, pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes y envejecimiento.” (CEPAL, 2020a).

¹⁶ “La primera Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer al Desarrollo Económico y Social de América Latina se celebró en La Habana en 1977. Desde entonces la Conferencia es convocada regularmente con una frecuencia no superior a tres años, para identificar la situación regional y subregional respecto a la autonomía y los derechos de las mujeres, presentar recomendaciones en materia de políticas públicas de igualdad de género, realizar evaluaciones periódicas de las actividades llevadas a cabo en cumplimiento de los acuerdos regionales e internacionales y brindar un foro para el debate sobre la igualdad de género. Congrega a las autoridades de alto nivel encargadas de los temas relativos a la situación de las mujeres y las políticas dirigidas a velar por la equidad de género en los países de la región” (CEPAL, 2020a).

¹⁷ La Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe fue “creada en 2014 en virtud de la resolución 682(XXXV) de la CEPAL y resolución 2014/32 del Consejo Económico y Social. Su objetivo es promover en la región el mejoramiento de las políticas nacionales de desarrollo social y la cooperación internacional, regional y bilateral en el ámbito social con el fin de examinar la pobreza multidimensional y avanzar en la medición de la pobreza, la desigualdad y las brechas estructurales” (CEPAL, 2020a).

institucionalidad rectora de políticas para la población afrodescendiente con participación de la sociedad civil, y generar información confiable, oportuna, desagregada por condición racial y a través de procesos participativos.

A su vez, la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe fue conformando a lo largo de 40 años la Agenda Regional de Género¹⁸, que utiliza el enfoque de interseccionalidad e interculturalidad para guiar las políticas públicas y los objetivos vinculados a la autonomía y los derechos de las mujeres. En ese ámbito, los Gobiernos de la región se han comprometido con la erradicación de la persistencia de patrones culturales patriarcales que excluyen e invisibilizan la identidad y los conocimientos de las mujeres afrodescendientes y niegan el carácter pluricultural de América Latina y el Caribe, afirmando que estos patrones conforman sistemas de discriminación y privilegios que se alimentan, además, de los cruces entre la desigualdad de género y otras desigualdades también presentes en la sociedad, que están relacionadas con el nivel socioeconómico, la condición étnico-racial, la edad y el lugar de residencia. En la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, los Gobiernos de la región aprobaron la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, como un instrumento político-técnico que permita dar un salto cualitativo hacia la puesta en marcha y el fortalecimiento de políticas públicas multidimensionales e integrales para garantizar los derechos humanos y la autonomía de las mujeres y alcanzar la igualdad de género en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017c). Más recientemente, en la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Santiago, 2020), los países se comprometieron a promover el empoderamiento y la autonomía de las mujeres, con énfasis en las mujeres afrodescendientes, a apoyar la participación de las organizaciones y movimientos de mujeres afrodescendientes y a proteger los conocimientos tradicionales de la población afrodescendiente (CEPAL, 2020b).

Por último, la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, creada en 2014, también ha incluido progresivamente los asuntos afrodescendientes en su agenda e instrumentos. En su Tercera Reunión (Ciudad de México, 2019), los países miembros de la Conferencia aprobaron una Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (CEPAL, 2020c), que aborda las desigualdades estructurales de la región y busca alcanzar el desarrollo sostenible desde una perspectiva de derechos, igualdad de género, raza/etnia y ciclo de vida, en el marco de la Agenda 2030. En este sentido, el tema étnico-racial aparece tanto de manera transversal en varios de los ejes de la Agenda como de manera explícita en diversas líneas de acción¹⁹. Se trata de adoptar políticas sociales universales que sean sensibles a las diferencias, fortalecer sistemas de protección social y que estos tomen en cuenta el enfoque étnico y racial, contar con informaciones sobre brechas de inclusión de distintas poblaciones, avanzar en la lucha contra el racismo y en la implementación de políticas de promoción de la igualdad racial y, además, reconocer los derechos de las personas afrodescendientes sin ningún tipo de

¹⁸ La Agenda Regional de Género es el resultado de la voluntad política expresada en el acumulado de acuerdos de las reuniones de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

¹⁹ Línea de acción 1.1: "Fortalecer sistemas de protección social integrales y universales y que, en su diseño y operación y en el de sus políticas y modelos de intervención, consideren transversalmente los enfoques de derechos, de género, étnico y racial, de ciclo de vida, territorial y de discapacidad". Línea de acción 1.4: "Transitar hacia una creciente articulación entre los componentes de los sistemas de protección social. Favorecer la coordinación con las instituciones de la seguridad social para avanzar en la extensión de su cobertura, la suficiencia de sus prestaciones y su sostenibilidad, eliminando los mecanismos discriminatorios que puedan persistir en el diseño de sus instrumentos, y visibilizando los desafíos específicos que en su acceso enfrentan las trabajadoras y los trabajadores informales, las cuidadoras y los cuidadores no remunerados, las mujeres, las personas mayores, los pueblos indígenas, las poblaciones afrodescendientes, las personas con discapacidad, la población rural y las personas migrantes". Línea de acción 2.6: "Asegurar la incorporación de la perspectiva de género y étnico-racial en las políticas de inclusión social y laboral, propendiendo a la erradicación de los estereotipos y formas de discriminación que puedan existir en las políticas sociales". Línea de acción 2.8: "Emprender acciones que permitan avanzar en la promoción de la igualdad racial y la lucha contra el racismo. Como parte de esta labor se deben desarrollar procesos para visibilizar el racismo y la desigualdad étnico-racial, incluida la incorporación de preguntas relacionadas con la autoidentificación étnico-racial en los sistemas estadísticos nacionales y en los registros administrativos de todos los programas en el área social". Línea de acción 2.9: "Garantizar los derechos de las personas afrodescendientes y sus comunidades. Desarrollar acciones directas para acometer la violencia experimentada por las personas afrodescendientes y medidas que derriben las múltiples barreras de acceso a la educación, la salud y al trabajo decente que enfrentan, a través de acciones afirmativas que pueden incluir mecanismos de búsqueda activa dirigidos a esas poblaciones y la definición de cuotas reservadas para afrodescendientes en la educación y en el mercado de trabajo, así como la aplicación de un enfoque plurirracial en los servicios de salud y educación". Línea de acción 3.1.9: "Consolidar sistemas de información, seguimiento y evaluación de las prestaciones sociales, incluidos registros de la población destinataria o potencialmente destinataria desagregados por sexo, condición étnico-racial, edad, territorio, situación de discapacidad y otros criterios que puedan constituir una situación de mayor vulnerabilidad [...]". Línea de acción 3.1.10: "Incluir y consolidar la identificación y visibilidad estadística de los diversos grupos de la población, como las mujeres, las personas jóvenes, las personas mayores, los pueblos indígenas, las personas afrodescendientes, las personas con discapacidad, las personas LGBTI y las personas en situación de calle en todas las fuentes de datos y registros administrativos de todas las políticas y programas sociales. Procurar que esta información se almacene adecuadamente y que sea de fácil acceso a través de tecnologías apropiadas para todas las entidades públicas, organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general que requieran de su consulta para fomentar el desarrollo de políticas sociales basadas en evidencia empírica" (CEPAL, 2020c).

discriminación (CEPAL, 2020c). La Agenda se refiere también a las acciones afirmativas²⁰ como un instrumento fundamental para enfrentar las desigualdades y exclusiones histórica y multidimensionalmente acumuladas por ciertos grupos sociales, como, por ejemplo, los jóvenes afrodescendientes en situación de pobreza.

Las conferencias regionales señaladas constituyen instrumentos importantes que permiten fortalecer la acción en el ámbito nacional, subregional y regional y potenciar la implementación del programa de actividades del Decenio Internacional de los Afrodescendientes y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

D. Marcos jurídico-normativos nacionales

Los marcos jurídico-normativos nacionales pueden mencionar explícitamente a las personas afrodescendientes o contar con leyes contra la discriminación más amplias que no las mencionen directamente. La condena de la discriminación por motivos de raza, etnia o color, sexo y religión está consagrada en el marco normativo de más alto nivel de 13 países de América Latina, es decir, en sus Constituciones²¹, que incluyen también la condena a la discriminación por motivos de edad, origen (nacional, social o familiar), condición socioeconómica, lengua, opinión o ideas. En cinco de esos países —Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Ecuador y México— se reconoce explícitamente a las personas afrodescendientes y, en tres de ellos, se las reconoce como pueblos afrodescendientes —Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador y México—. Los cambios constitucionales más recientes ocurrieron en 2019: Cuba aprobó una nueva constitución, en la cual repudia cualquier manifestación de racismo o discriminación; Costa Rica estableció el carácter multiétnico y pluricultural del país (Ley núm. 9305), y México reconoció a los pueblos y comunidades afrodescendientes como parte de la composición pluricultural de la nación.

Además de las cartas magnas, existe una serie de legislaciones nacionales y locales de reconocimiento y defensa de los derechos de las personas afrodescendientes que fueron exhaustivamente estudiadas por la CEPAL (CEPAL, 2017a y 2017b; Rangel, 2016 y 2019). En dichos estudios, se pudo constatar que 16 países de la región contaban con leyes para la lucha contra la discriminación racial que la tipificaban como delito²², y la gran mayoría de ellos contaban con legislación o políticas dirigidas específicamente a la población afrodescendiente²³. Asimismo, 15 países han asignado un día nacional para la celebración de la población afrodescendiente²⁴ y 14 países cuentan con una institucionalidad, ya sea para la lucha contra la discriminación racial²⁵ o específica para los asuntos afrodescendientes²⁶. La situación ha seguido evolucionando positivamente en los últimos años; a continuación, se hará referencia a los casos más significativos.

En lo que respecta al reconocimiento, en 2019 se consagró en Chile “el reconocimiento legal al pueblo tribal afrodescendiente chileno y a su identidad cultural, idioma, tradición histórica, cultura, instituciones y cosmovisión” (art. 1 de la Ley núm. 21151²⁷). Al ser reconocidos como pueblo, los afrochilenos tienen derecho a ser consultados con respecto a medidas legislativas o administrativas que les puedan afectar directamente, conforme al Convenio núm. 169 de la OIT²⁸.

Otros países se encuentran en una etapa más incipiente en el proceso de reconocimiento y visibilidad de las personas afrodescendientes en sus marcos normativos. Por ejemplo, en 2016, la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso de la República de Guatemala presentó el proyecto de Ley de Reconocimiento del Pueblo

²⁰ Véase la línea de acción 2.9 en la nota al pie anterior.

²¹ República Dominicana (1844), Panamá (1972), Honduras (1982), El Salvador (1983), Brasil (1988), Colombia (1991), Perú (1993), Nicaragua (1995), República Bolivariana de Venezuela (1999), Ecuador (2008), Estado Plurinacional de Bolivia (2009), México (2017) y Cuba (2019) (CEPAL, 2017a).

²² Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. En el caso del Brasil, la tipificación del racismo como crimen, imprescriptible y sin derecho a fianza, fue definida a nivel constitucional en 1988. En el caso del Paraguay, se menciona la condena al genocidio.

²³ Con la excepción de países como, por ejemplo, Cuba, Haití o la República Dominicana.

²⁴ Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

²⁵ Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

²⁶ Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Perú.

²⁷ Véase [en línea] <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1130641>.

²⁸ Colombia y el Ecuador consideran mecanismos de consulta en las comunidades afrodescendientes.

Afrodescendiente Criole en Guatemala; El Salvador ha reconocido la existencia de una agenda pendiente con la población afrodescendiente y ha enfatizado su compromiso con el cumplimiento de las medidas prioritarias que figuran en el Consenso de Montevideo. En la Argentina, en su visita de 2016, el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia reconoció la importancia de los programas ejecutados en el país para la promoción y reparación históricas de la comunidad de afrodescendientes, pero señala que esta continúa siendo invisibilizada por la sociedad argentina en general (CEPAL, 2019a).

En otro ámbito, no propiamente de reconocimiento, pero sin duda de visibilización, el Ministerio de Cultura del Perú presentó en 2015 el Decreto Supremo núm. 004-2015, que declara de interés nacional y atención prioritaria el pleno disfrute de los derechos fundamentales por parte de las personas afroperuanas, con el objeto de fortalecer su desarrollo e inclusión durante el Decenio Internacional de los Afrodescendientes. De acuerdo con ese decreto, todos los sectores y niveles gubernamentales deberán formular e implementar programas, proyectos y acciones encaminadas a alcanzar el fortalecimiento de los derechos fundamentales de las personas afroperuanas, con una visión de inclusión social y la participación plena de estas personas en todos los aspectos de la sociedad peruana²⁹.

Finalmente, hay que destacar la existencia de acciones afirmativas y de leyes que prohíben manifestaciones racistas y tipifican el racismo como delito, además de los mecanismos de promoción de la igualdad racial y los programas y planes para eliminar la discriminación racial, que serán analizados en el capítulo IX.

E. Acceso a la tierra

La demanda por el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva sobre los territorios ocupados ancestralmente por los afrodescendientes es un tema de gran importancia para el movimiento afrodescendiente. En esta sección se analizará cómo ese tema se ha venido incorporando a los marcos normativos de diversos países de América Latina y cómo se ha desarrollado el proceso de titulación colectiva de esos territorios. Para ello, se examinan fuentes documentales de forma combinada con datos estadísticos disponibles sobre las titulaciones de tierras colectivas de afrodescendientes en el Brasil, Colombia, el Ecuador y Honduras.

1. El derecho de los afrodescendientes al territorio

El territorio constituye para los afrodescendientes un aspecto cultural de trascendencia política, sobre todo si reviste un carácter ancestral. Por ello la defensa del territorio forma parte de las demandas políticas de las organizaciones afrodescendientes y se ha ido expandiendo a la gran mayoría de los países de la región. En Colombia y el Ecuador, por ejemplo, el movimiento social afrodescendiente demanda del Estado políticas públicas que le permitan apropiarse legalmente de sus territorios ancestrales mediante la propiedad colectiva, con el propósito de fundamentar propuestas de autonomía y gobierno propio (Antón y otros, 2019). En el Ecuador organizaciones afrodescendientes del norte de Esmeraldas y del Valle del Chota han planteado que la titulación colectiva de los territorios ancestrales es solo el primer paso para configurar los que ellos llaman “la gran comarca territorial” del pueblo afroecuatoriano y la circunscripción territorial conformada por Chota, La Concepción y Salinas (Antón, 2018).

La noción de territorio para las comunidades tradicionales afrodescendientes va más allá del dominio del espacio físico, del ecosistema y del aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales, de biodiversidad y genéticos. En él las comunidades ejercen sus derechos de propiedad colectiva y sus prácticas tradicionales de producción y territorialidad, y concretan opciones de desarrollo propio. En el discurso étnico-político de los afrodescendientes del Pacífico colombiano, el territorio es el espacio para el ejercicio del ser (Cortez, 2002) o, en otras palabras, un espacio para ejercer el derecho al ser, el derecho a la vida con dignidad y libertad. Por

²⁹ Véase [en línea] <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-declara-de-interes-nacional-la-atencion-decreto-supremo-n-004-2015-mc-1315977-3/>.

ello, el territorio se constituye en un concepto que determina el espacio para recrear la cultura y su desarrollo. Según García Salazar, el territorio es entendido como parte intrínseca de la comunidad y del pueblo, y es ancestral porque su origen se remonta a la esclavización de personas africanas que fueron traídas a América y a los descendientes de estas, quienes se han asentado allí por siglos (García, 1984). Para este autor, la condición de ancestralidad de los territorios los convierte en fuente de identidad y derechos, por cuanto el modo cultural de ocupación y de territorialidad, más que individual, es colectivo y comunitario, y está definido por los modos de apropiación de grandes troncos familiares ubicados en el espacio que ocupan.

Para las comunidades afrodescendientes rurales, más allá de los aspectos físicos, el territorio es un espacio donde se desarrolla el ejercicio de la territorialidad, es decir, la práctica constante de apropiación, dominación, pertenencia, asentamiento y lucha por un espacio estratégico para su proyecto de vida. Se trata de una conexión entre lo cultural, el desarrollo y la tierra, aspectos que se han ido reconociendo en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA). En efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido sentencias en favor de las comunidades afrodescendientes *moiwana* (2005) y *saramaka* (2007), en Suriname, y las comunidades garífunas de *Punta Piedra y Triunfo de la Cruz* (2015), en Honduras, en las que hace referencia a que dichas comunidades afrodescendientes pueden ser consideradas como pueblos tribales o, en su caso, como pueblos indígenas y originarios.

Sin duda, uno de los instrumentos internacionales primordiales en que se reconoce el derecho al territorio de los pueblos indígenas y tribales es el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Este instrumento posee utilidad práctica para la protección de los derechos territoriales y para la defensa de la tierra de los afrodescendientes, por cuanto define a los pueblos tribales en países independientes como aquellos “cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial”.

En el artículo 13 del Convenio 169 se establece que “los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna [u] otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación”. Aquí los términos “tierra” y “territorio” cubren la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan. En el artículo 14 del Convenio 169 se afirma que “deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan” y se agrega que “además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia”. Asimismo, se señala que “los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión”. Igualmente se establece que “deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados”.

En el artículo 15 se expresa el reconocimiento del derecho que las comunidades y los pueblos interesados tienen sobre los recursos naturales presentes en dichos territorios: “Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos”.

2. El proceso de titulación colectiva de los territorios ancestrales de los afrodescendientes

En América Latina los procesos de reconocimiento de los derechos de propiedad de la tierra de comunidades afrodescendientes se iniciaron en la década de 1940, pero ganaron fuerza a fines de la década de 1980 y en la década de 1990. En particular, se han aplicado políticas de reconocimiento legal de tierras colectivas en el caso de comunidades ancestrales *maroons* en Suriname y *quilombolas* en el Brasil, en los territorios *misquitos* y de grupos garífunas en Honduras y Nicaragua, además del Pacífico colombiano y la provincia de Esmeraldas

en el Ecuador. Dichos reconocimientos legales de tierras se han producido en distintas modalidades, pero en especial en la forma de derechos de propiedad colectiva sobre la tierra que ancestralmente han ocupado las personas de ascendencia africana desde tiempos coloniales.

En el Brasil el derecho a la propiedad colectiva de las tierras comunales otorgadas a los afrodescendientes (los *quilombos*) ha sido reconocido por la Constitución de 1988. En algunos otros países de América Latina ese reconocimiento ha sido acompañado por reformas constitucionales que permitieron un giro hacia el multiculturalismo, al declararse esas naciones pluriculturales y multiétnicas, lo que otorgó reconocimiento a la identidad cultural de los afrodescendientes y, en consecuencia, a los derechos colectivos, entre ellos el derecho a la propiedad comunal sobre la tierra.

De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el antecedente más remoto de la demanda de titulación de territorios colectivos afrodescendientes en la región es de 1946, cuando la comunidad garífuna de Triunfo de la Cruz solicitó al Estado de Honduras el otorgamiento de un título ejidal sobre el terreno que ocupaba. En 1950 el Gobierno nacional aprobó la solicitud por 380 hectáreas y desde entonces hasta 2015 se titularon en favor de esta comunidad un total de 615 hectáreas y 28,71 centiáreas en “dominio pleno” y 128,4 hectáreas en calidad de “garantía de ocupación” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2015), en tanto que el territorio reivindicado por la comunidad alcanzaba una superficie aproximada de 2.840 hectáreas.

Desde entonces se han llevado adelante procesos de titulación en favor de las comunidades de afrodescendientes en el Brasil, Colombia, el Ecuador, Honduras y Nicaragua.

El reconocimiento de territorios ancestrales de afrodescendientes en calidad de propiedad colectiva, si bien significa un avance fundamental en materia de garantías a los derechos colectivos, aún enfrenta importantes desafíos (Antón y otros, 2019). En países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, y Venezuela (República Bolivariana de), donde también están presentes comunidades afrodescendientes con arraigadas tradiciones ancestrales de carácter rural, aún no se producen avances en lo referente a la reivindicación de los territorios ancestrales, pese a que las organizaciones afrodescendientes emprenden acciones colectivas con el propósito de reivindicar la propiedad colectiva sobre los territorios como un asunto estratégico.

En el Brasil, los denominados “quilombolas” se definen como grupos étnicos —constituidos predominantemente por población negra rural o urbana—, que se autodefinen a partir de las relaciones específicas con la tierra, el parentesco, el territorio, la ancestralidad y las tradiciones y prácticas culturales propias. Se estima que en todo el país existen más de 3.000 comunidades quilombolas (INCRA y otros, 2019). Como se señaló en un estudio previo de la CEPAL (2017a), estos territorios fueron reconocidos en la Constitución de 1988 como territorios definitivos que debían ser titulados por el Estado (art. 68 de las disposiciones transitorias). Esta disposición constitucional fue regulada mediante el Decreto núm. 4887, del 20 de noviembre de 2003, en que se establecía el procedimiento para la identificación, reconocimiento, delimitación, demarcación y titulación de las tierras ocupadas por remanentes de las comunidades de los quilombos. A fines de 2019, se habían emitido 247 títulos, correspondientes a 160 territorios, 303 comunidades y 16.785 familias, con una extensión total de 1.106.399, 27 hectáreas³⁰.

En 2004, se comenzó a implementar un importante programa gubernamental de carácter interministerial (Programa Brasil Quilombola) dirigido a mejorar las condiciones de vida y el acceso a los servicios públicos de las comunidades quilombolas, y en 2007, por medio del Decreto Ley núm. 6040, se instituyó la Política Nacional de Desarrollo Sostenible de los Pueblos y Comunidades Tradicionales, que se constituyó en otro marco relevante en el reconocimiento, por parte del Estado brasileño, de los derechos territoriales, sociales, ambientales, económicos y culturales de los pueblos y comunidades tradicionales, incluidas las comunidades afrodescendientes³¹. A pesar de eso, el avance respecto al derecho al territorio de las comunidades afrodescendientes ha sido lento, si se considera que del total de alrededor de 3.000 comunidades quilombolas presentes en el país, hasta 2019 solo 303 habían obtenido la titularidad de sus territorios. Con todo, el reconocimiento del derecho al territorio

³⁰ Véase [en línea] www.palmares.gov.br.

³¹ Véanse mayores detalles en el capítulo XI, y en SEPIIR (2014) y CEPAL (2017a).

de los afrodescendientes ha permitido revitalizar la memoria histórica y la identidad de las comunidades, lo que se expresa no solamente en el componente territorial, sino también en el fortalecimiento de su acción colectiva y su sentido de pertenencia (Larrea y Ruíz-Peinado, 2004).

En el caso de Colombia, la titulación de tierras en favor de las comunidades afrodescendientes constituye un avance muy importante en materia de reivindicación de derechos étnicos; sin embargo, persiste en esos territorios una difícil situación humanitaria debido al conflicto armado interno que marcó la historia del país. Desde mediados de la década de 1990, cuando se inició el proceso de titulación colectiva de tierras en favor de los afrodescendientes, las disputas entre los grupos armados y otros actores por el control sobre el territorio convirtieron a la región del Pacífico en un escenario de alta conflictividad. En ese contexto, las organizaciones étnico-territoriales afrocolombianas, en el marco de la implementación de los acuerdos de paz, demandan garantías de titulación colectiva en áreas en las que no ha operado la ley núm. 70 de 1993 (que reconoce el derecho a la propiedad colectiva de la tierra a las comunidades afrodescendientes).

El Decreto Ley núm. 902 de 2017, a su vez, en su artículo 2 estipula que las comunidades étnicas también serán sujetos de los programas de acceso y formalización de tierras destinadas a la constitución, creación, saneamiento³², ampliación, titulación y reestructuración de territorios ocupados o poseídos ancestral y/o tradicionalmente por los afrodescendientes. Entre las medidas que contempla el decreto está la implementación de un Fondo de Tierras, con el propósito de promover y avanzar en la democratización del acceso a la tierra, atendiendo de manera especial a los campesinos o campesinas sin tierra o con tierra insuficiente, a las comunidades étnicas y a las comunidades rurales más vulnerables.

La idea de establecer un fondo nacional de tierras como mecanismo para la recuperación de tierras por parte del Estado en beneficio de las comunidades afrodescendientes también fue propuesta en el Ecuador, donde en 2016 se aprobó la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, con la que se busca que los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios puedan impulsar procesos de recuperación de tierras perdidas en sus territorios ancestrales. En caso de aplicarse dicha ley y ponerse en marcha dicho fondo, comunidades afroecuatorianas como las del territorio ancestral del Valle del Chota tendrían una importante oportunidad de obtener la propiedad colectiva sobre sus tierras, que hoy están en manos de grandes propietarios.

En el Ecuador, además, las organizaciones de la Comarca Afroecuatoriana del Norte de Esmeraldas (CANE) denuncian el congelamiento de las políticas de titulación colectiva en favor de afrodescendientes por parte del Estado. Desde 1994, cuando se realizó la titulación colectiva en forma de comunas, el Gobierno nacional no ha impulsado procesos de ampliación, saneamiento y nuevas titulaciones. Más bien, con el avance de los agronegocios de la palma aceitera, las titulaciones colectivas de tierras de comunas en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro han sufrido una disminución por la venta fraudulenta a las empresas palmicultoras por parte de las mismas comunidades afroecuatorianas. Comunas como la de San Javier de Cachaví, en San Lorenzo, sostienen actualmente litigios jurídicos con las empresas productoras de palma que están asentadas en sus propios territorios titulados comunamente.

En Honduras, según la Organización de Desarrollo Comunitario (ODECO) de ese país, se han llevado adelante procesos en los que no solo se reclama al Estado la propiedad colectiva de la tierra, sino también la autonomía para la administración de los territorios y la implementación de políticas públicas que garanticen la tenencia colectiva de la tierra colectiva y la protejan frente a los megaproyectos³³. De acuerdo con la ODECO, la problemática se resume en tres ejes: la titulación, proceso mediante el cual el Gobierno reconoce el derecho a la propiedad de las comunidades, es decir, la legalización de tierras comunitarias; el saneamiento, proceso a través del cual se recuperan legalmente las tierras que han sido adquiridas de forma ilícita por terceras personas, y la ampliación, que consiste en el otorgamiento de más tierras por el crecimiento demográfico y el autoabastecimiento (ODECO, 2008, pág. 173).

³² Saneamiento es el proceso a través del cual se recuperan legalmente las tierras que han sido adquiridas de forma ilícita por terceras personas.

³³ El caso de Honduras es interesante también porque pone de relieve la importancia de la lucha por el reconocimiento del derecho colectivo a la propiedad de la tierra aun en países donde la población afrodescendiente representa un porcentaje reducido de la población total (1,4% de acuerdo con el censo de 2010). Lo mismo ocurre en los casos de la Argentina y Nicaragua, que se mencionarán a continuación, países en los que la población afrodescendiente representa respectivamente un 0,4% y un 0,5% de la población total, de acuerdo con la información censal disponible (véase el capítulo V).

En relación con la propiedad de la tierra y la gobernabilidad de los territorios de los afrohondureños se han generado desafíos tanto para el sistema de justicia del país como para la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta intervino en el caso de la comunidad garífuna de Punta Piedra en contra del Estado de Honduras, en el que emitió el fallo del 8 de octubre de 2015 a favor de las comunidades garífunas (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020). La sentencia condena al Estado de Honduras y lo declara responsable por la violación del derecho a la propiedad colectiva de estas comunidades. Asimismo, en 2015 la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó una sentencia mediante la cual declaró responsable internacionalmente al Estado de Honduras por la violación del derecho a la propiedad colectiva, en perjuicio de la comunidad garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros por los siguientes motivos: i) haber incumplido su obligación de delimitar y demarcar territorio conferido en calidad de título ejidal a favor de la comunidad; ii) no haber delimitado, demarcado y titulado los territorios que fueron reconocidos como tierras tradicionales de la comunidad garífuna Triunfo de la Cruz por parte del Estado; iii) no haber garantizado el goce efectivo del título de propiedad colectiva de la comunidad, en relación con un área adjudicada en garantía de ocupación y reconocida como tierra tradicional por el Estado, y iv) no haber efectuado un proceso adecuado para garantizar el derecho a la consulta de la comunidad frente a emprendimientos turísticos y creación de áreas protegidas (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2015, pág.1).

Como el caso anterior, también se destaca el de las comunidades Cristales y Río Negro, pendiente de resolución por parte de la justicia hondureña. El problema no solo está en la demarcación y titulación de tierras, sino también en las brechas que existen entre los estándares del derecho al territorio (que incluye el control de los recursos naturales) y la realidad que viven las comunidades afrodescendientes. Según el Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a Honduras en 2015, las comunidades garífunas se ven críticamente afectadas por situaciones de violencia, falta de consulta previa y otras violaciones a sus derechos derivadas de la acción sobre sus territorios de grupos de interés, como los vinculados a emprendimientos turísticos, explotación de recursos naturales y megaproyectos (Naciones Unidas, 2016). Esto ocurre pese a que la legislación agraria del país favorece a las comunidades indígenas y afrohondureñas para que acrediten la ocupación de sus tierras y así puedan obtener títulos de dominio pleno extendidos por el Instituto Nacional Agrario (INA).

Nicaragua es otro país donde los afrodescendientes mantienen una movilización constante por el derecho al territorio. Aunque el marco jurídico de Nicaragua establece el reconocimiento de derechos colectivos sobre la tierra, territorios, biodiversidad y recursos naturales de los pueblos indígenas y afrodescendientes, persisten brechas en su implementación. En la costa Caribe Sur de Nicaragua, los afrodescendientes creoles integran un territorio interétnico, cimentado en las alianzas históricas entre el pueblo rama y la comunidad creole al sur de Bluefields. El gobierno se ejerce de conformidad con sus propias tradiciones y costumbres, y sobre la base de su autodeterminación. Esta alianza ha facilitado a los creoles de Bluefields crear su propio gobierno comunal y contar con un título de su territorio y con una junta directiva que lo representa legalmente. Sin embargo, en la costa Caribe Norte de Nicaragua, el pueblo afrodescendiente creole está en un proceso de lucha para que se reconozca su derecho a un territorio, que comparte con la comunidad indígena de Karata. En general, pese a que el Gobierno nacional ha realizado esfuerzos para reconocer algunas de esas comunidades, persisten importantes desafíos. Después de 30 años de vigencia del régimen autónomo, la población afrodescendiente todavía no tiene definido un territorio en las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense. En la ley referente a la demarcación y titulación de tierras de los pueblos indígenas y comunidades étnicas (Ley núm. 445), de 2003, se reconoce la existencia de territorios de los pueblos indígenas y afrodescendientes; sin embargo, los afrodescendientes no han logrado plenamente el derecho territorial, de acuerdo con los estándares internacionales.

En otros países de la región, los avances han sido menores en términos del reconocimiento, la identificación y la delimitación de los territorios de los afrodescendientes, procesos que son cruciales para avanzar posteriormente en la demarcación, titulación, saneamiento y protección, y que deben incluir aspectos relativos al control de los recursos naturales y el derecho a la consulta libre, previa e informada en lo referente a todas las acciones que puedan afectar a las comunidades afrodescendientes en sus territorios.

En la Argentina, aun cuando desde el punto de vista demográfico los afrodescendientes representaban el 0,4% del total de la población de acuerdo con el censo de 2010, la cuestión del territorio ha ido cobrando importancia. Las comunidades afroargentinas de San Félix, en la provincia de Santiago del Estero, han presentado una demanda jurídica para la recuperación de un espacio de tierras, que según ellos les pertenecen desde la época de la esclavización.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, la Constitución Política del Estado reconoce al pueblo afroboliviano como parte de los 37 pueblos o naciones que conforman la nación boliviana. Sin embargo, una de las problemáticas más notorias es el no reconocimiento de sus territorios ancestrales, que han ocupado históricamente desde la época colonial. Por eso las organizaciones afrobolivianas demandan el reconocimiento del territorio ancestral en las regiones de asentamiento histórico de los primeros afrodescendientes llevados a los Yungas. Este valle es rico en biodiversidad, posee características ambientales y climáticas destacadas en el altiplano boliviano, con espacios de abundante vegetación y clima subtropical. La mayoría de las comunidades se ubican en las colinas y desarrollan como principal actividad económica la producción de hoja de coca.

En Chile, las comunidades campesinas afrochilenas asentadas en el valle de Azapa, en la provincia de Arica, cerca de la frontera con el Perú, avanzan en un proceso de autorreconocimiento de sus territorios ancestrales a partir de la identificación de rituales sagrados, fiestas ancestrales como la de la Cruz de Mayo y las tumbas de los esclavizados ubicadas en las haciendas coloniales del lugar. La gran expectativa está en que el proceso de aplicación de la ley que otorga reconocimiento legal al pueblo tribal afrodescendiente chileno (Ley núm. 21151 de 2019)³⁴ permita iniciar un proceso de reconocimiento de territorios ancestrales en el valle de Azapa, en el norte del país.

En México, el tema del reconocimiento de los territorios ancestrales afroamericanos apenas va tomando cuerpo. Los afroamericanos son aproximadamente 1,4 millones de personas, de acuerdo con la Encuesta Intercensal de 2015³⁵, y están principalmente asentados en la región junto al Océano Pacífico, especialmente en los estados de Guerrero y Oaxaca, donde ocupan territorios ancestrales que comparten con los indígenas en los llanos, el litoral y algunas zonas altas y templadas.

En el Paraguay la situación derivada de la pérdida de territorio representa un verdadero desafío. Según han denunciado las organizaciones afroparaguayas, un golpe de grandes consecuencias fue la pérdida de más de 90 hectáreas de territorio de las comunidades kambacuá, que pasaron al Estado paraguayo, así como de unas 4 hectáreas que fueron expropiadas y quedaron en manos de empresarios del país. Esto ha ocurrido pese a que las comunidades campesinas kambacuanas tienen 120 años continuos de residencia y ocupación en esa zona (Paraguay, Asociación Afroparaguaya Kamba Cuá, 2018, citado en Antón y otros, 2019).

En el Perú, está en curso un proceso reivindicatorio de los territorios ancestrales de comunidades afrodescendientes rurales como las de Guayabo, El Carmen, Zaña, Capote, Yapatera, Las Lomas, Chapica, Locumba, Sama, Las Yaras, Inclán y San Luis, entre otras.

En síntesis, si bien se registran avances en el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las tierras ocupadas ancestralmente por los afrodescendientes en América Latina, este reconocimiento, así como la implementación de acciones tendientes a su garantía, ocurre en ritmos y formas bastante heterogéneas en los diferentes países. Uno de los retos actuales cuya superación permitiría progresar en esta materia es el reconocimiento de las comunidades afrodescendientes que habitan esos territorios como sujetos de derecho colectivo, incluido el derecho al territorio, una demanda fundamental para el movimiento afrodescendiente latinoamericano.

³⁴ Véase más información al respecto en el capítulo II.

³⁵ Véase el capítulo V.

Bibliografía

- Antón, J. (2018), *Las políticas de inclusión y los afroecuatorianos en la Revolución Ciudadana*, Abya Yala, Quito.
- Antón, J. y otros (2019), *Pueblos afrodescendientes en América Latina: realidades y desafíos*, Cali, Poemia editores/Corporación Amigos de la UNESCO.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), “Órganos subsidiarios y reuniones intergubernamentales” [en línea] <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios>.
- (2020b), “Compromiso de Santiago” [en línea] https://conferenciamujer.cepal.org/14/sites/crm14/files/20-00089_crm.14_compromiso_de_santiago.pdf.
- (2020c), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- (2019a), *Primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/CRPD.3/6), Santiago.
- (2019b), *Propuesta de agenda regional de desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.3/4), Santiago.
- (2018), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2), Santiago.
- (2017a), “Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/121), Santiago.
- (2017b), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- (2017c), *Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (1988), “(A-52): Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ‘Protocolo de San Salvador’” [en línea] <http://www.cidh.org/Basicos/Spanish/Basicos4a.htm>.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2011), “Recomendación general N° 34 aprobada por el Comité: discriminación racial contra afrodescendientes (CERD/C/GC/34)”, octubre [en línea] <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8466.pdf>.
- (2005), “Recomendación general N° XXI sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal”, *Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial* (A/60/18), Nueva York.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2020), “Resolución de la Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 6 de agosto de 2020: adopción de medidas urgentes. Caso comunidades garífunas de Triunfo de La Cruz y Punta Piedra vs. Honduras” [en línea] https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/garifuna_se_03.pdf.
- (2015), “Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs. Honduras. Sentencia de 8 de octubre de 2015 (fondo, reparaciones y costas)” [en línea] http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_305_esp.pdf.
- Cortez Arboleda, H. (2002), “La gran familia”, Ponencia presentada al Simposio Latinoamericano sobre Ética y Desarrollo Sustentable, Bogotá, 2 a 6 de mayo.
- FEPP/ACNUR (Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio/Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (2012), “Investigación del estado actual de la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas y afrodescendientes en el norte de Esmeraldas”, inédito.
- García, J. (1984), “Territorios ancestrales: fuentes de vida”, Esmeraldas.
- Guerrero Lovera, C. y otros (2017), *Derechos territoriales de las comunidades negras: conceptualización y sistema de información sobre la vulnerabilidad de los territorios sin titulación colectiva*, Bogotá, Universidad Javeriana/Observatorio de Territorios Étnicos/PCN.
- IN CRA (Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria) y otros (2019), “Cuadro general de procesos de tierras quilombolas”, Brasilia.
- MERCOSUR (Mercado Común del Sur) (2020), “¿Qué es el MERCOSUR?” [en línea] <https://www.mercosur.int/quienes-somos/en-pocas-palabras/>.
- (2015), “Reunión sobre Derechos de los Afrodescendientes (RAFRO) es creada en el ámbito del MERCOSUR” [en línea] <https://www.mercosur.int/reunion-sobre-derechos-de-los-afrodescendientes-rafro-es-creada-en-el-ambito-del-mercosur/>.
- Naciones Unidas (2016), *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a Honduras* (A/HRC/33/42/Add.2), Nueva York, 21 de julio.
- (2015), “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (A/RES/70/1), Nueva York.
- (2014a), “Proclamación del Decenio Internacional de los Afrodescendientes” (A/RES/68/237) [en línea] <https://undocs.org/es/A/RES/68/237>.

- ____(2014b), "Programa de actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes" (A/RES/69/16) [en línea] <https://undocs.org/es/A/RES/69/16>.
- ____(2001), "Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia" [en línea] <https://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/background1.htm>.
- ____(1973), "Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid" (A/RES/3068(XXVIII)), noviembre.
- ____(1969), "Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados" (A/CONF.39/27), Viena, mayo.
- ____(1966a), "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos" (A/RES/2200(XXI)), Nueva York, diciembre.
- ____(1966b), "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", diciembre.
- ____(1965), "Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial" (A/RES/2106(XX)), Nueva York, diciembre.
- ODECO (Organización de Desarrollo Comunitario) (2008), *Manual Escuela de Formación de Líderes Afrodescendientes en Derechos Humanos*, La Ceiba.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2020), "Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (A-69): estado de firmas y ratificaciones" [en línea] http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia_firmas.asp.
- ____(2013), "Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (A-69)" [en línea] http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia.asp.
- ____(2002), "Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos" [en línea] <http://www.sice.oas.org/labor/Carta%20Andina.pdf>.
- ____(1969), "Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32)" [en línea] https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm.
- OIT (Organización Mundial del Trabajo) (2014), "C169 - Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169)" [en línea] https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169.
- ____(1958), "C111 - Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111)" [en línea] https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C111.
- Rangel, M. (2019), "Afrodescendientes latinoamericanos: institucionalidad y políticas públicas", *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe* (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), Libros de la CEPAL, R. Martínez (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ____(2016), "Políticas públicas para afrodescendientes: marco institucional en el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú", *serie Políticas Sociales*, N° 220 (LC/L.4275), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Ruiz-Peinado, J. L. y C. Larrea (2004), "Memoria y territorio Quilombola en Brasil", *Quaderns de l'Institut Català d'Antropologia*, vol. 20.
- SEPPPIR (Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial) (2014), *Promoção da igualdade racial: destaques 2011-2014*, Brasilia.
- SICA (Sistema de la Integración Centroamericana) (1995), "Tratado de la Integración Social Centroamericana (Tratado de San Salvador)" [en línea] http://www.sice.oas.org/labor/SICA_tsocial.pdf.

Movimiento y organizaciones afrodescendientes, participación y representación

A. La dinámica organizativa y el movimiento social afrodescendiente

La adhesión de los Gobiernos a las normas internacionales y regionales y la adopción de normas nacionales de lucha contra el racismo y de promoción de la igualdad racial (véase el capítulo II) han sido procesos resultantes, en gran medida, de las demandas de los movimientos afrodescendientes y, al mismo tiempo, han contribuido a fortalecerlo, tanto a nivel regional como nacional. La movilización afrodescendiente ha venido creciendo paulatinamente desde el comienzo de la segunda mitad del siglo XX, y en especial después de la Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban (Sudáfrica) en 2001, con importantes manifestaciones de politización de su identidad en varios encuentros que fueron creando dinámicas entre los ámbitos nacionales, regionales e internacionales y generando importantes alianzas y experiencias de articulación. Como resultado de ello, se ha ido configurando la agenda del movimiento afrodescendiente latinoamericano, que tiene entre sus objetivos centrales terminar con la invisibilidad, incluso estadística, de los afrodescendientes, lograr el reconocimiento de las contribuciones de las personas, comunidades y pueblos afrodescendientes al desarrollo de la región y su diversidad cultural, combatir todas las formas de racismo y garantizar su inclusión plena en los procesos de desarrollo con disfrute de los derechos humanos. La proclamación del Decenio Internacional de los Afrodescendientes, que se inició en 2015, se suma a ese proceso. En un estudio anterior de la CEPAL (2017a) se presenta un panorama de esta movilización y sus principales etapas, encuentros e hitos.

Junto con lo anterior, en la literatura sociológica y de la antropología política se inauguró, a mediados de la década de 1980, una ola de estudios sobre la afrodescendencia en los que se proponen nuevos paradigmas de investigación que apuntan al estudio de las identidades afroamericanas como procesos de construcción histórica. Estos estudios se intensificaron durante la década de 1990, con énfasis en los temas de las identidades culturales y políticas y de la etnicidad, las desigualdades socioeconómicas y políticas, además de los procesos organizativos, la acción colectiva y el movimiento social. Colombia y el Brasil son pioneros en esta área, debido a la visibilidad de los movimientos afrodescendientes y al peso relativo de su población afrodescendiente, sobre todo en el caso del Brasil.

Peter Wade (2000) analiza este fenómeno de madurez política de los afrodescendientes y lo relaciona con los nuevos movimientos sociales que emergen en la región a partir de la década de 1970. Desde esta perspectiva, se interpreta al movimiento afrodescendiente de América Latina como parte de nuevas formas de acción colectiva que tratan de posicionar demandas relacionadas con su condición o identidad étnico-racial¹.

¹ Estos nuevos movimientos buscan espacios donde lo político se defina como un escenario de disputa de las identidades ciudadanas. De acuerdo con Wade, se busca afirmar el derecho al espacio cultural para la identidad, que surge en medio de momentos críticos de la modernidad en América Latina y en momentos en que los modelos neoliberales de desarrollo son fuertemente cuestionados, dados sus efectos negativos en poblaciones que no logran opciones de progreso y bienestar (Wade, 2000, pág. 116).

De estos modelos de análisis sociológico sobre el fenómeno de la afrodescendencia en América Latina surgen numerosos estudios sobre el movimiento negro o afrodescendiente en la región. La literatura principal se encuentra en el Brasil, Colombia, la República Bolivariana de Venezuela y el Ecuador, en primer lugar, en tanto que, en años más recientes, también se han elaborado estudios sobre México, países de Centroamérica, Chile, el Perú, la Argentina, el Uruguay y el Estado Plurinacional de Bolivia.

En suma, actualmente existe una bibliografía, en algunos países más extensa que en otros, que reflexiona sobre la importancia del fenómeno de la afrodescendencia, incluidos estudios que enfatizan en las políticas de etnicidad y racialidad de los afrodescendientes, así como en el papel de las organizaciones políticas afrodescendientes en la democracia, la esfera política y las agendas gubernamentales. De manera especial se hace hincapié en problemáticas relacionadas con los mecanismos de inclusión social, la participación política, el fortalecimiento de espacios democráticos, la lucha contra la pobreza y la desigualdad social, el acceso al trabajo decente y a la protección social, y la implementación de instrumentos jurídicos y políticas públicas a favor de las comunidades afrodescendientes.

Para Jesús García (2001), el escenario oprobioso de esclavización, colonización, blanqueamiento y racismo en que se ha desarrollado la cultura afrodescendiente ha obligado a la generación de estrategias de resistencia y autoconciencia como alternativa de sobrevivencia. En consecuencia, a lo largo del siglo XX los hijos de la diáspora africana articulan una lucha continental por los derechos humanos y contra el racismo. El llamado a la unidad de todos los afrodescendientes en el mundo, la politización de su identidad por medio de la conciencia de la negritud, la descolonización de África y los derechos civiles fueron las banderas de algunos personajes históricos que acogieron la expresión de una negritud decolonial que se planteaba con dignidad la africanía y la lucha contra el racismo (Antón, 2011a).

Como se analizó en un estudio anterior (CEPAL, 2017a), durante el siglo XX, a medida que la sociedad experimentaba transformaciones políticas profundas, en el mundo la movilización afrodescendiente desarrollaba importantes acciones colectivas. Entre 1900 y 1945 se realizaron cinco Congresos Panafricanos, que lograron poner la negritud en la agenda política internacional. Muy pronto en América Latina se fortalecieron las acciones reivindicativas y la lucha contra el racismo. Después de la experiencia de Frente Negra Brasileira (FNB) en los años treinta, en las décadas de 1950 y 1960 los pensamientos de Aimé Césaire, Frantz Fanon, Amílcar Cabral, Léopold Sédar Senghor, Malcolm X, Angela Davis y Martin Luther King alimentaron el marco ideológico de las organizaciones negras en la región. En 1977 se realizó en Cali (Colombia) el Primer Congreso de la Cultura Negra de las Américas, una reunión histórica que contó con la presencia de más de 200 delegados de África y América, y que posteriormente se repetiría en Panamá en 1980 y en São Paulo (Brasil) en 1982 (Lao Montes, 2009).

Esos congresos representaron un gran impulso para la articulación continental afrodescendiente. A partir de entonces se produjo un giro hacia una politización de los asuntos discutidos y, aunque fueron importantes los temas culturales, como la celebración de las raíces africanas y la afirmación de la identidad y la consciencia afrodescendiente, se fortaleció el enfoque centrado en la agenda política y la discusión sobre cómo reducir la exclusión, la discriminación y la pobreza de las personas afrodescendientes en las Américas (Davis, Paschel y Morrison, 2012; CEPAL, 2017a).

En la década de 1990 esta idea logró mayor maduración. La Campaña continental *Resistencia Indígena, Negra y Popular*, en el marco de los 500 años de la llegada de los conquistadores europeos a América, sirvió como marco general para la comunicación entre varias redes subregionales de organizaciones afrodescendientes (Antón, 2011a). En 1992 se realizó en la República Dominicana el Primer Encuentro de Mujeres Negras Latinoamericanas y Caribeñas; a partir de allí se estructuró la Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora. En 1994 se organizó en Montevideo el Primer Seminario Continental sobre Racismo y Xenofobia, en el que se creó la Red Continental de Organizaciones Afroamericanas. De igual manera, respondiendo a diversos intereses eclesiásticos, culturales y académicos, a lo largo de la década de 1990 y comienzos de la década de 2000 se conformaron distintas redes continentales de organizaciones afrodescendientes (CEPAL, 2017d)².

² Véase un análisis más detallado de esos eventos y organizaciones en CEPAL (2017a).

A principios del siglo XXI, tres redes continentales desempeñaron un papel fundamental en la consolidación de un movimiento social afrodescendiente de carácter regional: la Alianza Estratégica Afrodescendiente Latinoamericana y Caribeña (antes Red Continental de Organizaciones Afroamericanas), la red Afroamérica XXI, coordinada desde los Estados Unidos, y la Iniciativa Global Afro-Latina y Caribeña (GALCI). Más recientemente, se formó la Red de Parlamentarios Afrodescendientes de las Américas y el Caribe, que ya ha realizado cinco encuentros regionales (CEPAL, 2017d).

La acción conjunta de las organizaciones afrodescendientes de la región permitió consolidar una agenda transnacional que tiene como eje central las nuevas problemáticas sociales de los hijos de la diáspora africana sobrevivientes de la esclavitud. Teniendo como eje estratégico la lucha contra el racismo, las organizaciones de cada uno de los países dirigieron sus acciones hacia la inclusión social, la lucha contra la pobreza y la desigualdad en todas sus manifestaciones y la garantía de los derechos humanos mediante la demanda de políticas públicas y la exigencia de participación tanto en los espacios políticos ciudadanos como en las agendas públicas del desarrollo.

1. La agenda política

La movilización social afrodescendiente en los años noventa logró impactos importantes tanto en la esfera política como en la esfera de la sociedad civil. El reconocimiento político a las organizaciones de base y a líderes comunitarios generó una respuesta positiva en un escenario de recuperación democrática y de avance en la agenda de derechos en diversos países de la región. De la misma forma, la acción transnacional de las redes continentales del movimiento afrodescendiente dirigió sus estrategias políticas y de abogacía hacia los organismos internacionales, los organismos de las Naciones Unidas y la banca multilateral. La interpelación a los tratados internacionales de derechos humanos (incluidos aquellos dirigidos a la no discriminación étnica y racial y a los derechos colectivos de pueblos, comunidades y grupos étnicos) produjo una dinámica que permitió el diseño de nuevas políticas de lucha contra el racismo, la pobreza y la desigualdad en la región.

En octubre de 2000 se realizó en Santiago el Seminario Regional de Expertos para América Latina sobre medidas económicas, sociales y jurídicas para luchar contra el racismo. Dos meses después, las redes de organizaciones se dieron cita en la misma ciudad para celebrar junto con delegaciones oficiales de los Estados de la región la Conferencia Regional de las Américas preparatoria de la Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. En 2001, en Durban (Sudáfrica) se celebró la Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, reunión convocada por las Naciones Unidas que constituyó un hito histórico para las organizaciones afrodescendientes, por cuanto se logró incluir en el escenario internacional la necesidad de seguir generando prácticas más efectivas para enfrentar el racismo estructural.

La Declaración y el Programa de Acción de Durban ha sido un punto de inflexión para una nueva fase de la historia política de la población afrodescendiente en América Latina y el Caribe. Esta nueva fase se inscribe en lo que Jesús García (2001) denomina agenda global para la “construcción de la ciudadanía afrodescendiente”. Dicha agenda implica varios objetivos: i) terminar con la invisibilidad epistemológica, ii) luchar contra el racismo, la discriminación, la colonización y la enajenación del sujeto y iii) promover el reconocimiento de la contribución de la diáspora africana a la formación de la diversidad cultural de la humanidad. A partir de estos principios, la agenda determina los siguientes temas de movilización: i) revaloración histórica y fortalecimiento de la identidad colectiva, ii) conquista y defensa del territorio y la territorialidad, iii) visión ecológica de los recursos naturales y etnodesarrollo, iv) participación política e inclusión social, v) derechos de igualdad e inclusión, derechos colectivos y no discriminación, y vi) derechos humanos, no desplazamiento y respeto al derecho internacional humanitario. Para el logro de esta agenda, se trazan como estrategias la implementación de políticas de acción afirmativa, el fortalecimiento organizativo y la aplicación de legislación especial y planes de desarrollo (Antón, 2004).

2. Hitos recientes de la movilización afrodescendiente en América Latina

En la última década se pueden identificar varias instancias que dieron impulso a la movilización afrodescendiente para avanzar en su reconocimiento y sus derechos en la región.

En 2011 la Organización de Desarrollo Étnico Comunitario (ODECO) de Honduras convocó la Primera Cumbre Mundial de Afrodescendientes, que se llevó a cabo ese mismo año en La Ceiba (Honduras). En esta cumbre, realizada en el marco de la resolución 64/169 de las Naciones Unidas, en virtud de la cual el año iniciado en enero de 2011 se proclamó Año Internacional de los Afrodescendientes, se reafirmó el compromiso de continuar impulsando acciones en los ámbitos local, nacional e internacional que significaran mejoras sustanciales para los pueblos afrodescendientes. El plan de acción aprobado en la cumbre incluía, entre otros, los siguientes puntos: i) realizar acciones para la aprobación de la proclamación del decenio internacional de los afrodescendientes, lo que se logró en 2015; ii) diseñar y promover el establecimiento de un fondo de desarrollo afrodescendiente en las Naciones Unidas, como mecanismo para garantizar los derechos de los afrodescendientes y superar las disparidades en su desarrollo; iii) impulsar la declaración del día mundial de las personas y los pueblos afrodescendientes por las Naciones Unidas, como una jornada mundial que fomente acciones nacionales de reflexión sobre la importancia del aporte de dichos pueblos al desarrollo de la humanidad; iv) promover la creación de foros permanentes de asuntos afrodescendientes en todos los organismos internacionales y regionales; v) colaborar con los Gobiernos, organismos no gubernamentales y organizaciones del movimiento social afrodescendiente para fomentar alianzas estratégicas con las naciones africanas que fomenten la cooperación Sur-Sur y los intercambios entre los pueblos africanos y afrodescendientes; vi) promover que las Naciones Unidas y todos los organismos internacionales y regionales adopten una perspectiva transversal de género y étnico-racial en la construcción de índices para evaluar el desarrollo humano, la inclusión social y el desarrollo económico, entre otros, y vii) fomentar la adopción por parte de los organismos internacionales de planes de acciones afirmativas para integrar a profesionales afrodescendientes en posiciones de toma de decisiones en todos los niveles. Para la implementación de este plan de acción, la cumbre se propuso un proceso de planificación estratégica y la adopción de herramientas de monitoreo y evaluación, así como una estructura organizativa transnacional (ODECO, 2011, pág. 2).

Más recientemente, en diciembre de 2015, se celebró en Brasilia la Conferencia Regional del Decenio Internacional de los Afrodescendientes. En la declaración consensuada en dicha reunión se señala que, pese a los avances alcanzados, persisten el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y su impacto para el goce de todos los derechos humanos de las personas afrodescendientes latinoamericanas y caribeñas³. La declaración pone especial énfasis en la importancia de la participación, el intercambio, la cooperación y el diálogo para avanzar en el logro de los derechos de las personas afrodescendientes. Entre sus medidas, destacan: i) la necesidad de brindar especial atención a la situación de niños, niñas, adolescentes, mujeres, personas mayores y personas con discapacidad y a las víctimas de discriminación múltiple o agravada; ii) promover la incorporación del enfoque diferencial afrodescendiente en las organizaciones especializadas en materia de cooperación internacional, en reconocimiento a las asimetrías que presenta dicha población en los ámbitos económico, social y cultural; iii) fomentar la creación o el fortalecimiento de mecanismos nacionales para la promoción de la igualdad racial, la eliminación de la discriminación en razón de diversidad étnica y la transversalización de los derechos humanos para los afrodescendientes; iv) adoptar acciones afirmativas para reducir y remediar las disparidades y desigualdades, e incluso acelerar la inclusión social y el cierre de brechas en el acceso a la educación y el empleo; v) promover el acceso a la justicia y el goce efectivo de los derechos de las personas afrodescendientes en los sistemas judiciales, y vi) fomentar el intercambio de programas de formación, educación y cultura que pongan de relieve el aporte de la cultura africana en la construcción de las sociedades de la región.

³ Véase Declaración de la Conferencia Regional del Decenio Internacional de los Afrodescendientes [en línea] <https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpecomunicacion/pronunciamientos/Declaracion-Conferencia-Decenio.pdf>.

3. Situación de las organizaciones afrodescendientes

Los estudios específicos sobre las organizaciones afrodescendientes de la región son escasos⁴. La información sobre este tema se encuentra más bien dispersa y no ha sido todavía objeto de un análisis sistemático y exhaustivo, salvo excepciones muy escasas y antiguas⁵. En esta sección se sistematizará lo más relevante y reciente de la literatura sobre el tema, con excepción de aquellos estudios de carácter más local.

Existen diferentes tipos de organizaciones afrodescendientes. Entre los factores que las diferencian están las distintas situaciones y épocas en que los grupos a los que representan llegaron a América. En la mayoría de los casos, ellas representan a la diáspora africana, descendientes de las personas esclavizadas que llegaron a las Américas debido a la trata transatlántica en la época colonial; pero también existen aquellas que recogen las demandas de las nuevas olas migratorias africanas que llegaron a América durante el siglo XX (por ejemplo, personas provenientes de Cabo Verde en la Argentina) y las que representan a las personas africanas que llegaron al continente a partir de 1990 (Antón y otros, 2019)⁶.

Un aspecto que despierta gran interés es la cantidad de organizaciones afrodescendientes existentes en la región. Cuantificar el número de organizaciones afrodescendientes sigue siendo un desafío que no se ha abordado satisfactoriamente hasta ahora. Un estudio exploratorio identificó la existencia de al menos 869 organizaciones⁷, con presencia en todos los países latinoamericanos, de los cuales el Ecuador, Colombia y el Brasil eran los que contaban con estructuras organizativas más consolidadas y en los cuales las demandas se articulaban con más fuerza. Ese estudio arrojó también que un 50% de las organizaciones estaban dirigidas por mujeres (García, 2016)⁸.

Otro aspecto fundamental son los temas y actividades a los que se dedican las organizaciones afrodescendientes, en los que se ha observado una gran variedad. Entre ellos están el reconocimiento de la cultura afrodescendiente y su preservación; la defensa y promoción de los derechos; el empoderamiento femenino, la recuperación de tierras, la incidencia política, la formación de liderazgos y la lucha contra la exclusión y el racismo; además, existen organizaciones dedicadas a las expresiones artísticas, al desarrollo local y a los servicios⁹. Se observó también la incorporación de objetivos más específicos y transversales, como la defensa de los derechos de la población de lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI) (CEPAL, 2017a)¹⁰.

Otro aspecto importante es la capacidad de formar alianzas. Por ejemplo, en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Honduras y México hay organizaciones compartidas de pueblos indígenas y afrodescendientes y también existen asociaciones con organizaciones sociales locales. En el Brasil, existe una importante interlocución y trabajo conjunto entre el movimiento afrodescendiente y el movimiento sindical desde mediados de la década de 1980 (véase el recuadro III.1).

⁴ Véanse, por ejemplo, Rangel (2009), García (2016) y Antón y otros (2019).

⁵ Un ejemplo de ello es el estudio de Gordon y Hale (2002) sobre organizaciones indígenas y afrodescendientes en siete países de Centroamérica, que abarcó 82 organizaciones (de las cuales 14 eran de afrodescendientes) y que incluyó entrevistas con informantes claves, talleres y trabajo en terreno, analizó las estrategias utilizadas por aquellas organizaciones que habían funcionado y estableció las tendencias del desarrollo histórico de las organizaciones indígenas y afrodescendientes.

⁶ Es preciso notar que ha habido un incremento del número de organizaciones con asentamiento en ciudades y pueblos distintos de la capital de los países. Por ejemplo, en la Argentina se registran organizaciones en las provincias de Misiones, Corrientes, Santiago del Estero, Santa Fe y Córdoba; en el caso de Chile, las organizaciones se encuentran especialmente en la región de Arica y Parinacota y, desde 2005, con la llegada de población afrocolombiana, afrohaitiana, afrodominicana y afrovenezolana a Santiago, Iquique, Antofagasta y Calama, también se registra cierto movimiento organizativo en esos lugares (Antón y otros, 2019).

⁷ Se trata de la actualización de un estudio similar realizado en 2009 por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el que se habían contabilizado 411 organizaciones (PNUD/SEGIB, 2009).

⁸ Véanse mayores detalles en García (2016) y CEPAL (2017a).

⁹ Por ejemplo, servicios jurídicos (obtención de documentos de identidad, titulación de tierras y denuncia de delitos), educativos (incluidos cursos para emprendedores y de liderazgo, y cursos de preparación para el acceso a la universidad), de salud, sociales y de hospedaje, entre muchos otros. Asimismo, brindan información por distintos medios (personalmente o mediante correos electrónicos y mensajes a los teléfonos celulares), desarrollan actividades de recreación, deportivas, medioambientales y religiosas, y trabajan con los medios de comunicación social para promover mensajes no discriminatorios. Existen también organizaciones dedicadas a la atención y el cuidado de personas mayores, niñas y niños, organizaciones de migrantes y organizaciones de mujeres que brindan servicios de cuidado de niñas y niños para que las madres puedan trabajar; también existen agrupaciones de jóvenes que albergan a emprendedores jóvenes (Antón y otros, 2019).

¹⁰ Véanse mayores detalles sobre estas organizaciones, por ejemplo, en Rangel (2009), García (2016), CEPAL (2017a) y Antón y otros (2019).

Recuadro III.1**Sindicalismo, negociación colectiva y promoción de la igualdad racial: el caso del Brasil**

En el Brasil, desde fines de la década de 1980, el movimiento sindical pasó a asumir progresivamente, en diálogo con las organizaciones afrodescendientes, la lucha contra el racismo a través de diversas acciones, como la promoción y elaboración de diagnósticos para identificar las desigualdades raciales en el mercado de trabajo, la incorporación de esta temática en las resoluciones de sus congresos, la creación de instancias en sus estructuras organizativas y la incorporación del tema en las negociaciones colectivas. Ese proceso se intensificó a comienzos de la década de 2000, con la realización de la Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban (Sudáfrica) en 2001, y más aún a partir de 2003, con la participación de los representantes de las diversas centrales sindicales en las instancias de diálogo social, consejos y conferencias sobre políticas públicas convocadas por el Gobierno federal, en especial en las conferencias nacionales de políticas dirigidas a las mujeres y de igualdad racial.

En 1986 se realizó en São Paulo, el primer encuentro de sindicalistas negros, que reunió a dirigentes de las tres principales centrales sindicales brasileñas existentes en esa época. Esa reunión constituyó un marco para el involucramiento de las centrales sindicales en la lucha contra el racismo y, a partir de entonces, empezaron a crearse comisiones y secretarías dedicadas al tema en sus estructuras. Actualmente, se destacan la Secretaría Nacional de Combate al Racismo de la Central Única de Trabajadores (CUT), la Secretaría Nacional de Asuntos Raciales de la organización *Força Sindical*, la Secretaría para Asuntos de la Diversidad Humana de la Unión General de los Trabajadores (UGT) y la Secretaría de Promoción de la Igualdad Racial de la Central de Trabajadores y Trabajadoras del Brasil (CTB).

En 1995, la CUT y el Sindicato de los Empleados en Bancos de Florianópolis, con el apoyo del movimiento afrodescendiente, presentaron a la 82a Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) una denuncia por el no cumplimiento del Convenio sobre la Discriminación (Empleo y la Ocupación), 1958 (núm. 111), ratificado por el Brasil en 1968, a partir de un análisis realizado por el Centro de Estudios de Relaciones del Trabajo y Desigualdades (CEERT) que documentaba la existencia de profundas desigualdades raciales en el mercado de trabajo brasileño. La denuncia fue acogida por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT y fue fundamental para que el Gobierno brasileño por primera vez reconociera oficialmente la existencia del racismo en el país (OIT, 2005). Ese mismo año se creó el Instituto Sindical Interamericano por la Igualdad Racial (INSPIR), con el objetivo de promover la igualdad racial en la sociedad y, en particular, en las relaciones de trabajo, conformado por la CUT, la organización *Força Sindical* y la CGT, con el apoyo de la Federación Norteamericana del Trabajo - Congreso de Organizaciones Industriales y de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), que posteriormente daría origen a la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA). La creación del INSPIR significó un paso muy relevante en el fortalecimiento de la acción conjunta del sindicalismo brasileño en esa área y entre sus principales iniciativas en esos años se destacan la elaboración del estudio "Mapa da população negra no mercado de trabalho" (INSPIR, 1999) y la capacitación de dirigentes sindicales para la incorporación de cláusulas de promoción de la igualdad racial en la negociación colectiva (OIT, 2012).

La negociación colectiva es un importante instrumento de promoción de la igualdad racial en el mundo del trabajo. En algunos estudios realizados sobre el tema se ha buscado analizar la frecuencia y los contenidos de las cláusulas negociadas. En OIT (2009 y 2011) se cubre el período 2001-2009, a partir de la información existente en el Sistema de Acompañamiento de Contrataciones Colectivas, del Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos (SACC-DIEESE). Al examinar los acuerdos establecidos en 220 unidades de negociación (ramas de actividad y empresas) se encuentra que los principales temas abordados en ese período se refieren a cuatro categorías: salud, acciones afirmativas, isonomía salarial y lucha contra la discriminación (OIT, 2011). Una parte de esas cláusulas dan origen a nuevas garantías de derechos no contenidos en la Constitución o en la legislación laboral brasileñas y otras reiteran dispositivos legales vigentes, lo que también es importante, no solo porque se trata de una forma de divulgar un derecho ya existente, pero con frecuencia desconocido por una parte de los trabajadores de la empresa o rama de actividad, sino también porque de ese modo se crea un instrumento colectivo capaz de fortalecer la garantía de los derechos individuales prevista en la ley (Abramo y Rangel, 2005).

Las cláusulas contra la discriminación racial y en favor de la promoción de la igualdad representan el 70% de las cláusulas referidas a la igualdad racial negociadas en ese período; se refieren básicamente a los mecanismos de acceso, los procesos selectivos internos y la mantención en el empleo. Las cláusulas de isonomía salarial reiteran los dispositivos legales existentes y se refieren a la prohibición de establecer diferencias salariales entre trabajadores que desempeñen

Recuadro III.1 (conclusión)

funciones idénticas o similares en función de su raza o el color de su piel. A su vez, las de acción afirmativa claramente instituyen nuevos derechos, en ausencia de cualquier legislación al respeto, y abarcan mecanismos de acción positiva en relación con las personas afrodescendientes en concursos públicos y procesos de selección interna de las empresas. Por último, en materia de salud, las cláusulas negociadas determinan la inclusión del examen de anemia falciforme en los exámenes médicos periódicos de los trabajadores afrodescendientes y la promoción de campañas de prevención de la hipertensión arterial, ambas enfermedades predominantes entre la población afrodescendiente (OIT, 2011).

En 2016 el DIEESE publicó un estudio sobre las cláusulas de promoción de la igualdad racial negociadas en 2015, elaborado a partir de la base de datos oficial del Ministerio del Trabajo, creada en 2007 y consolidada en 2012 (DIEESE, 2016)⁹. Para ese estudio las cláusulas fueron clasificadas en cuatro grupos. Las cláusulas relativas al contrato de trabajo, que componen el primer grupo, son las más frecuentes y abarcan garantías contra la discriminación racial en las relaciones formales entre la empresa y los trabajadores. La mayoría de ellas están basadas en derechos consagrados en la Constitución y en la legislación laboral que prohíben el trato diferenciado de trabajadores en función de su raza o color y se refieren principalmente a los procesos de contratación, selección, promoción y despido, además de la isonomía salarial. En esa categoría se clasifican también las cláusulas de acción afirmativa que establecen un número mínimo de cupos para trabajadores negros en las empresas (que, en algunos casos, incluyen también a trabajadores indígenas). El segundo grupo corresponde a las garantías relativas a las relaciones de trabajo e incluye las cláusulas mediante las cuales se busca combatir la discriminación en las relaciones interpersonales tanto en las empresas como en la sociedad en general. La mayoría de las cláusulas se refieren a diversos tipos de discriminación, incluida la racial. El tercer grupo comprende las cláusulas en materia de salud de los trabajadores, con el mismo contenido ya descrito. Por último, está el grupo que reúne una serie de garantías relativas a la promoción de campañas de concientización o acciones de lucha contra la discriminación racial en el ambiente de trabajo (por medio de debates, conferencias y cursos, entre otras iniciativas). Algunas de ellas avanzan en el sentido de establecer la constitución de comisiones o grupos de trabajo con el objetivo de definir acciones y políticas para enfrentar el problema racial o incluso la definición de mecanismos para investigar y sancionar acciones discriminatorias (DIEESE, 2016).

Fuente: L. Abramo y M. Rangel (eds.), *América Latina: negociación colectiva y equidad de género*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2005; Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos (DIEESE), *A negociação coletiva de cláusulas relativas à equidade racial no Brasil em 2015*, São Paulo, Instituto Sindical Interamericano por la Igualdad Racial (INSPIR), 2016; Instituto Sindical Interamericano por la Igualdad Racial (INSPIR), "Mapa da população negra no mercado de trabalho", 1999 [en línea] https://mpdft.mp.br/portal/pdf/unidades/nucleos/ned/artigo_mapa_pop_negra_mercado_trabalho.pdf; Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Módulo 2. Questão racial, pobreza e emprego no Brasil: tendências, enfoques e políticas de promoção da igualdade", *Manual de capacitação e informação sobre gênero, raça, pobreza e emprego: guia para o leitor*, Brasília, 2005; OIT, *Negociação coletiva de trabalho e equidade de gênero e raça no Brasil*, Brasília, 2009; *Negociação de cláusulas relativas à equidade de gênero e raça 2007-2009*, Brasília, 2011; "Módulo 5. Organização e participação", *Manual de capacitação e informação sobre gênero, raça, pobreza e emprego*, Brasília, 2012.

⁹ La base de datos se llama "Sistema Mediador" y en ella deberían estar registrados todos los acuerdos y convenciones colectivas de trabajo establecidos en el país. En el citado estudio se analizaron 21.883 mesas de negociación colectiva.

Además, importa mencionar que en la región es constante la participación en las organizaciones de voluntarios de diversas edades y niveles educativos. En general, las organizaciones tienen fines que exceden las demandas específicas de la población afrodescendiente e incluyen temas más generales relacionados con la no discriminación, la justicia y la inclusión social (Antón y otros, 2019).

Finalmente, es necesario destacar algunas de las debilidades que enfrentan las organizaciones afrodescendientes. Entre las principales se encuentran la insuficiente cantidad de asociados, los limitados recursos financieros y la insuficiente coordinación y renovación de liderazgos. Hay que mencionar asimismo debilidades en la capacidad de gestión de las organizaciones y en el uso eficiente de medios digitales y la falta de articulación con el sector privado. También ha habido una proliferación de organizaciones muchas veces carentes de estructuras y con escasa agilidad política (CEPAL, 2017a; Antón y otros, 2019)¹¹.

¹¹ Nótese que la concentración de las organizaciones en los aspectos culturales y no en los políticos es mencionada como una debilidad por representantes de organizaciones de la Argentina, el Perú y la República Dominicana (Antón y otros, 2019).

B. Participación democrática y representación política

La construcción de una agenda global afrodescendiente constituye un largo proceso de organización, movilización y representación en el que la Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban (Sudáfrica), es un hito fundamental, como ya se ha analizado. De este modo, dicha agenda se inscribe en lo que Jesús García (2001) denomina agenda global para la construcción de una ciudadanía afrodescendiente, en que la autoconciencia y el autorreconocimiento son valores fundamentales.

La profundización de las democracias requiere que los Estados nacionales adopten medidas para contrarrestar los efectos de dominación cultural y de poder que un grupo social podría tener sobre otros dentro de las diferenciaciones y encuentros asimétricos culturales que determina la globalización. En efecto, Amartya Sen (2000) considera que en el juego de las interrelaciones culturales de la modernidad se corre el riesgo de que se agudicen las asimetrías culturales, la intolerancia y la ausencia de respeto a la diversidad y la libertad cultural de los ciudadanos. Por ello Sen habla de la necesidad de que las democracias propicien el respeto por la diversidad y la creación de sociedades más incluyentes.

Las propuestas de implementación de modelos de naciones pluriétnicas y pluriculturales implican poner en marcha una política de resignificación de la ciudadanía y del reconocimiento de los derechos integrales e indivisibles de las poblaciones discriminadas. Se trata de un concepto de ciudadanía explicado no solo desde un proceso estructurado de derechos civiles individuales, sino comprendido desde una concepción moderna sobre la base de la diferenciación identitaria, la diversidad, la pluralidad cultural y el reconocimiento de derechos colectivos. De modo que la ciudadanía, definida como la titularidad de derechos, puede ser ampliada para buscar mayor participación basada en la diferencia y la interculturalidad. Así, el concepto de ciudadanía cultural se basa en el reconocimiento y la participación económica y política de diversos actores políticos y sociales. En el caso de los pueblos indígenas y afrodescendientes, la ciudadanía cultural se construye por medio de la acción colectiva conducente a la valoración de la etnicidad.

La búsqueda de una ciudadanía pluriétnica dentro del contexto de procesos de profundización democrática conduce a una respuesta coherente con las transformaciones sociales y conflictos culturales en los que América Latina se ha visto envuelta en las últimas décadas. En dichos conflictos, los ciudadanos han convertido sus identidades en hechos políticos de reconocimiento, y la etnización de los actores indígenas y afrodescendientes ha cobrado un sentido importante y les ha permitido visibilizarse como actores políticos relevantes en la esfera pública, capaces de interpelar al Estado y sus instituciones.

La participación política de la población afrodescendiente, tanto individual como colectiva, constituye uno de los ámbitos interpretativos de la ciudadanía. Desde la abolición de la esclavitud a partir de la segunda mitad del siglo XIX, la participación afrodescendiente en espacios formales de participación política, como el sufragio, ha estado limitada por el analfabetismo, la dependencia económica y la sujeción a la hacienda y a los patrones. En el gráfico III.1 se presentan algunos indicadores sobre la participación política de personas afrodescendientes en América Latina, considerando modalidades de participación formal —el voto en elecciones— y no formal —asistencia a manifestaciones—. Los datos revelan patrones similares de voto entre personas afrodescendientes y no afrodescendientes en el agregado regional: cerca de tres cuartos de la población afrodescendiente indicó que votó en las últimas elecciones presidenciales. Se destacan los casos de Costa Rica, Honduras, Nicaragua y el Perú, donde existen diferencias entre las poblaciones afrodescendiente y no afrodescendiente. En Costa Rica y Honduras, el voto es menor entre la población afrodescendiente. Al interpretar este indicador es importante tener en cuenta que en muchos de los países considerados el voto es obligatorio, en algunos casos con sanciones en caso de incumplimiento (Brasil, Ecuador, Honduras, Perú y Uruguay) y en otros casos sin sanciones (Colombia, Costa Rica, El Salvador y Panamá). En lo que se refiere a la participación en manifestaciones, se desprenden dos grandes mensajes del gráfico III.1. Primero, existe una alta heterogeneidad entre los países en cuanto a los porcentajes de personas que se manifiestan en

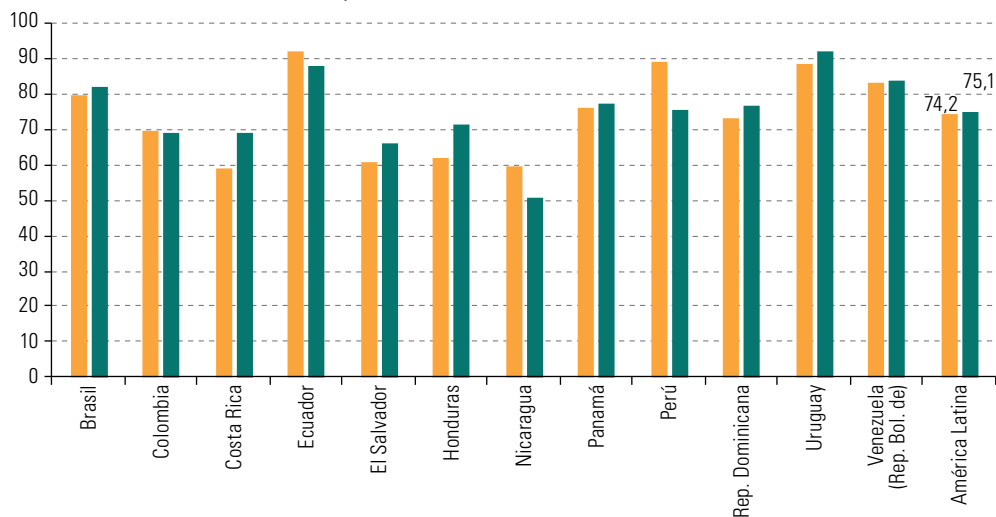
general, aunque la proporción tiende a ser baja en todos los casos y ni siquiera llega a 1 de cada 4 personas. Segundo, en muchos países, y en el agregado regional, las personas afrodescendientes declaran haberse manifestado con mayor frecuencia que las personas no afrodescendientes¹².

Gráfico III.1

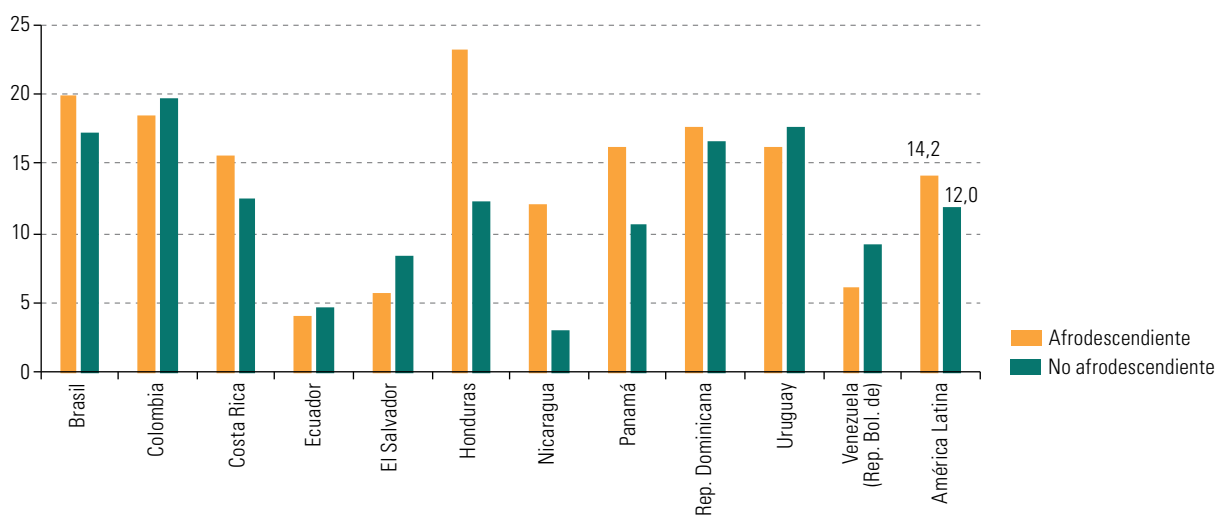
América Latina (12 países): participación política, por condición étnico-racial, 2015^a

(En porcentajes)

A. Votó en las últimas elecciones presidenciales



B. Se manifestó en los últimos seis meses



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro, 2015 para los respectivos países.

^a Las cifras de América Latina corresponden a un promedio simple de los países.

Si bien el gráfico muestra el interés que tienen los afrodescendientes por la participación en el ámbito político, no refleja su inconformidad en cuanto a la resistencia de los partidos a incluir sus demandas. La inclusión de los temas relacionados con la situación de las personas afrodescendientes en los objetivos y agendas de los partidos políticos ha sido un aspecto importante de la acción colectiva del movimiento afrodescendiente, y las

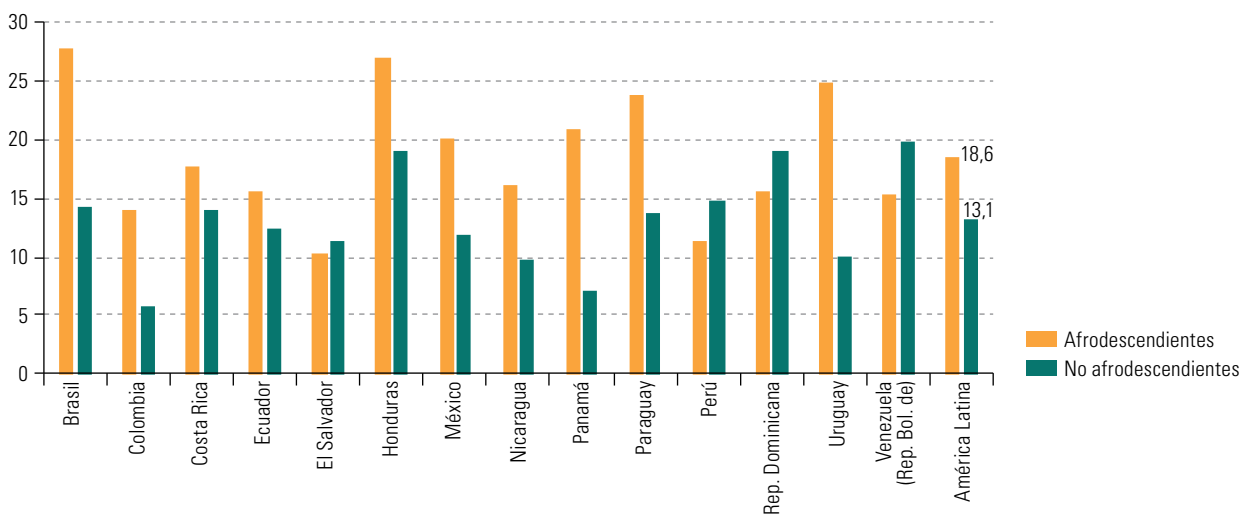
¹² La pregunta sobre participación en manifestaciones está formulada así: "Le voy a leer algunas acciones que la gente puede realizar y quiero que me diga si ha realizado alguna de ellas (1), si las podría realizar (2) o si nunca las haría bajo ninguna circunstancia (3)". Las categorías de respuesta incluyen, entre otras: a) "Asistir a manifestaciones autorizadas, protestas, marchas"; b) "Participar en protestas no autorizadas, marchas, bloquear el tráfico".

luchas por la inclusión política de los afrodescendientes en las agendas de los partidos existentes, así como el interés de fundar sus propios partidos han dado sus frutos. Por un lado, han permitido que los temas de racismo y discriminación sean incluidos en las agendas de los partidos, un aspecto en que los afrodescendientes han logrado incidencia y protagonismo, en algunos casos a través de acciones afirmativas. Por otro lado, se ha ido influyendo en las políticas públicas en términos de mayor inclusión, reconocimiento y participación de los afrodescendientes en cuanto actores políticos de relevancia. Es así como en los últimos años los afrodescendientes han ido ganando espacios en posiciones destacadas de la esfera política. No solamente hay cada vez más alcaldes, alcaldesas y gobernadores afrodescendientes, sino que también son nombrados ministros, ministras y jefes de entidades, y elegidos como senadores, diputados y concejales. Se destaca la experiencia de la elección, por primera vez en la historia de América Latina, de una mujer afrodescendiente como Vicepresidenta de la República (en Costa Rica).

Pese a estos avances, persiste en la sociedad en su conjunto, y más aún en sus sectores dominantes, una negación de los grupos subordinados, en especial los afrodescendientes. En efecto, el racismo permanece y se reproduce como un rasgo de las sociedades latinoamericanas y, en especial, los sectores más privilegiados persisten en ver a las personas indígenas y afrodescendientes como inferiores e incapaces. Existen datos de la región sobre discriminación y percepción de conflicto étnico y racial que son reveladores (véanse los gráficos III.2 y III.3). En casi todos los países de los que se cuenta con información, las personas afrodescendientes se describen como parte de un grupo discriminado en mayor medida que las personas no afrodescendientes. En algunos países la brecha es muy marcada, como es el caso del Brasil (28% frente a 14%), Colombia (15% frente a 5%, una brecha del triple), Panamá (20% frente a 7%), el Paraguay (24% frente a 14%) y el Uruguay (25% frente a 10%).

Gráfico III.2

América Latina (14 países): personas que se describirían como parte de un grupo que es discriminado en su país, según condición étnico-racial, 2015^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro, 2015 para los respectivos países.

^a Las cifras de América Latina corresponden a un promedio simple de los países.

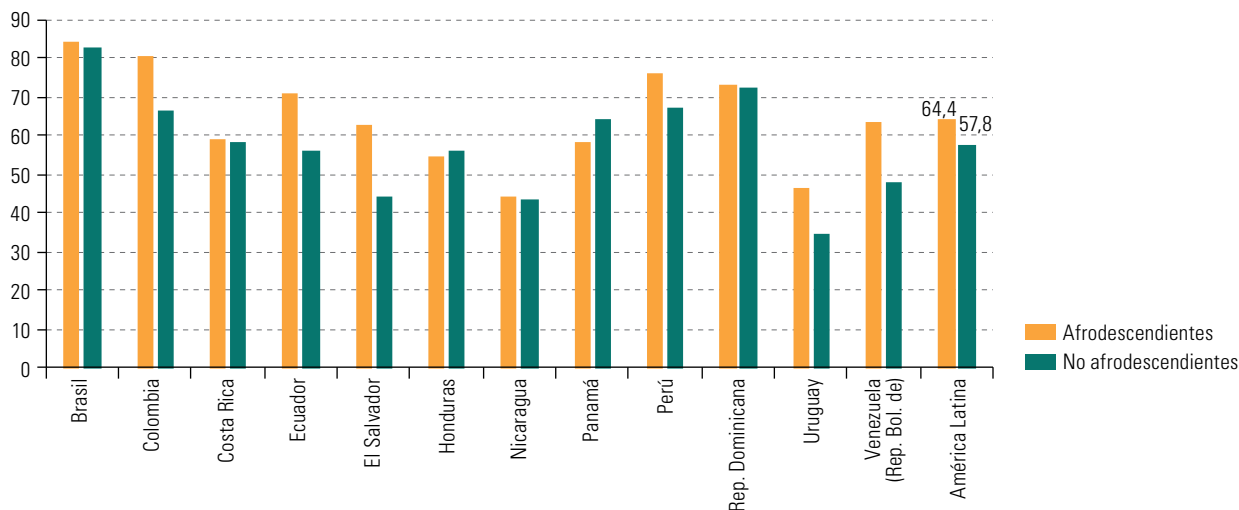
Es también preocupante que la experiencia de la discriminación de la población afrodescendiente se extienda a ámbitos propios de la era digital. Un estudio reciente reveló que dos tercios de las niñas, niños y adolescentes usuarios de Internet en el Brasil declaran que han visto discriminación hacia alguien en la red por el color de su piel (Trucco y Palma, 2020).

En relación con la percepción de la existencia de un conflicto étnico-racial (véase el gráfico III.3), existe variabilidad entre los países: en la mitad de ellos son las personas afrodescendientes las que expresan que el conflicto es muy fuerte o fuerte en mayor medida que las personas no afrodescendientes. En 8 de los

12 países considerados, más del 50% de las personas encuestadas, independientemente de su condición étnico-racial, señalan que el conflicto entre personas de distinta condición étnico-racial (blancos y negros, indígenas y no indígenas) es muy fuerte o fuerte¹³. En el promedio regional, casi dos tercios de las personas afrodescendientes consideran que el conflicto es muy fuerte o fuerte.

Gráfico III.3

América Latina (12 países): personas que piensan que el conflicto entre personas de distintos grupos raciales (blancos y negros, indígenas y no indígenas) es muy fuerte o fuerte, según condición étnico-racial, 2017^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro, 2017 para los respectivos países.

^a Las cifras de América Latina corresponden a un promedio simple de los países.

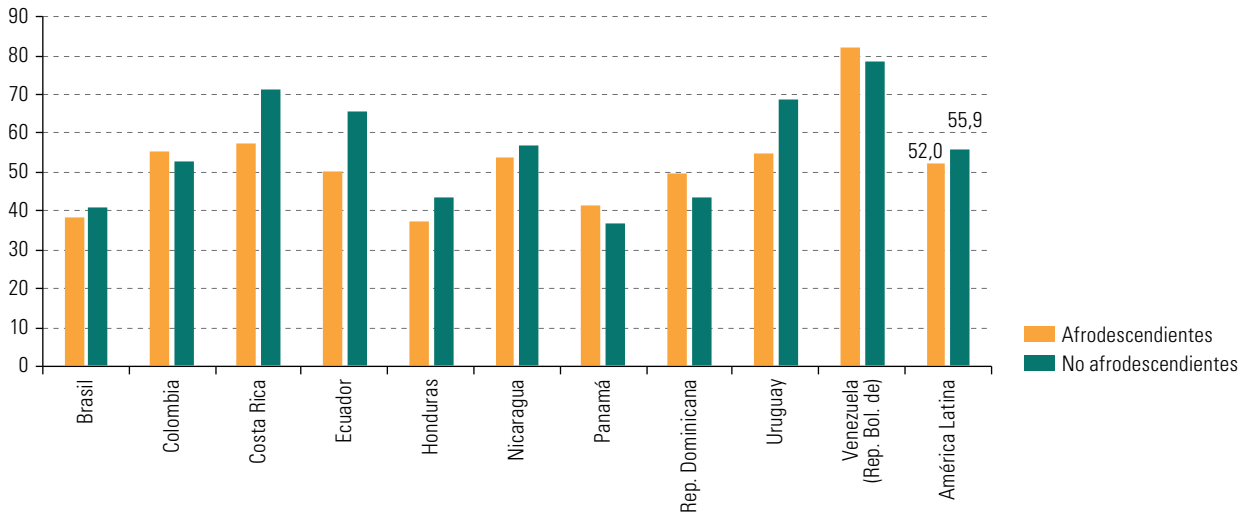
Cabe agregar que el movimiento social afrodescendiente demanda las reparaciones por la esclavitud y las acciones afirmativas como medidas antidiscriminatorias, en el entendido de que la esclavitud es un crimen de lesa humanidad y, por lo tanto, impidió que los africanos sometidos a ella y sus descendientes lograran una ciudadanía plena y un desarrollo adecuado en el contexto de la modernidad occidental. Junto con la exigencia de políticas reparativas e inclusivas, la demanda de los afrodescendientes de ser reconocidos como pueblos y, por tanto, como sujetos de derechos colectivos, se ha ido extendiendo en la región, por cuanto buscan el aseguramiento y la protección de una identidad colectiva, para amparar así la integridad de sujetos que, por su condición de pertenencia a culturas no hegemónicas, diferenciadas y excluidas, están en condiciones de vulnerabilidad y riesgo. Sin perjuicio de ello, el enfrentamiento del racismo y de las desigualdades y la discriminación estructural sigue siendo clave en el movimiento afrodescendiente.

En síntesis, la agenda política afrodescendiente incluye una propuesta de ensanchamiento de la democracia, que generaría saldos positivos a la gobernabilidad de los Estados nacionales. En el contexto actual, el fortalecimiento de la democracia es imprescindible, en vista de los bajos y decrecientes niveles de apoyo a la democracia y sus instituciones. Como se observa en el gráfico III.4, el apoyo a la democracia en los países de América Latina muestra tendencias heterogéneas, pero en 7 de los 10 países considerados las personas afrodescendientes expresan un menor apoyo a la democracia como mejor forma de gobierno que las personas no afrodescendientes. Estas tendencias pueden reflejar el hecho de que las democracias no logran llegar a la mayoría de la población afrodescendiente en los países de la región ni responder de forma adecuada a sus necesidades.

¹³ La pregunta es "Cuán fuerte es el conflicto entre: personas de distinta raza (blancos y negros, indígenas y no indígenas)" y las categorías de respuesta "Muy fuerte, fuerte, débil, no existe conflicto".

Gráfico III.4

América Latina (10 países): personas que expresan que la democracia es preferible a cualquier forma de gobierno, por condición étnico-racial, 2018^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro, 2018 para los respectivos países.

^a Las cifras de América Latina corresponden a un promedio simple de los países.

Se trata de promover la calidad de la democracia y el respeto de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos consagrados en los instrumentos que fueron analizados en el capítulo II, mediante una participación real y efectiva de la ciudadanía pluricultural, fortalecer el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para favorecer el desarrollo de sectores históricamente excluidos, impulsar la participación de la sociedad civil y de los distintos sectores de la población, las etnicidades y los pueblos y nacionalidades en el espacio democrático. Este escenario exige que los Gobiernos nacionales promuevan las redes nacionales y regionales de afrodescendientes, particularmente las organizaciones de mujeres y de jóvenes, y establezcan mecanismos para promover el liderazgo, la movilidad social y el mejoramiento de capacidades institucionales de las organizaciones afrodescendientes, especialmente de las mujeres, los jóvenes y los sectores urbanos marginales y campesinos, así como su interlocución con otras organizaciones e instituciones, como las organizaciones sindicales y del sector privado, los parlamentos, los partidos políticos y la judicatura.

C. Movimientos, representación y participación de las mujeres afrodescendientes: entre el racismo institucional y la institucionalización de las políticas de igualdad racial y de género

Para las mujeres afrodescendientes, su identidad étnico-racial, cruzada con el hecho de haber nacido mujer y a la vez moldeada a través de un proceso relacional de opresión, se ha convertido en un semillero político y cultural que es el punto de partida de diferentes formas de resistencia que marcan la historia de la población afrodescendiente en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2018a). Las mujeres afrodescendientes han mantenido una presencia importante en la configuración de la Agenda Regional de Género¹⁴, como lo avalan los acuerdos emanados de las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

¹⁴ En la Agenda Regional de Género se reconoce que la discriminación de las mujeres afrodescendientes, agravada por el racismo que enfrentan, es la expresión de intersecciones complejas que causan exclusión y se destaca la importancia de las organizaciones y los movimientos de mujeres afrodescendientes, así como la necesidad de apoyar la representación de mujeres afrodescendientes en todos los procesos de toma de decisiones. En el capítulo I se discute en detalle la intersección y el entrecruzamiento de las desigualdades de género y étnico-raciales.

Por ejemplo, en el Compromiso de Santiago, recientemente aprobado (2020), los Gobiernos de la región acordaron alentar esfuerzos sostenidos para aumentar la representación de las mujeres “en los procesos de toma de decisiones a fin de alcanzar la democracia paritaria, con un enfoque intercultural y étnico-racial, afianzando la presencia de mujeres en todos los poderes del Estado y niveles y ámbitos de gobierno, garantizar la protección de los derechos de las mujeres que participan en política [...]” (artículo 12). Asimismo, el artículo 34 hace referencia a la necesidad de “apoyar activamente la participación de las organizaciones y movimientos de mujeres y feministas, de mujeres indígenas, afrodescendientes, rurales y de las comunidades de base en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas de mitigación y respuesta al cambio climático y de gestión del riesgo de desastres”. Finalmente, en el artículo 35 se reafirma “el papel fundamental de las organizaciones no gubernamentales, en particular las organizaciones y movimientos de mujeres y feministas, mujeres indígenas, afrodescendientes, jóvenes y mujeres con discapacidad, así como de las defensoras de derechos humanos [...] para asegurar el avance hacia el logro de los objetivos establecidos en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda Regional de Género, propiciando las condiciones para la participación de dichas organizaciones, abordando las barreras culturales y lingüísticas, e identificando y procurando fuentes de financiamiento” (CEPAL, 2020).

Además, la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, en su eje de implementación 3 “Participación popular y ciudadana: democratización de la política y las sociedades”, incluye tres medidas específicas para fomentar el liderazgo y la participación de mujeres afrodescendientes en procesos de toma de decisiones:

- “3.a Apoyar el liderazgo de las mujeres en organizaciones sociales y políticas, impulsando la participación democrática paritaria, el fortalecimiento institucional y las capacidades de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil, los movimientos de mujeres y feministas, y en particular el liderazgo de las adolescentes, jóvenes, indígenas, afrodescendientes, mujeres rurales, mujeres migrantes, mujeres que viven con VIH/SIDA, mujeres con discapacidad y personas LGBTI, respetando sus expresiones organizativas”;
- “3.b Establecer mecanismos que garanticen la inclusión paritaria de la diversidad de mujeres en los espacios de poder público de elección popular y designación en todas las funciones y niveles del Estado” y
- “3.e Fomentar el desarrollo de plataformas de participación y consulta en línea para la participación ciudadana de todas las personas y grupos en la toma de decisiones, especialmente de las y los jóvenes y de las mujeres de todas las edades, afrodescendientes, y las que viven en comunidades rurales, étnicas, indígenas, o alejadas de las estructuras de toma de decisión, garantizando un acceso igualitario a la información y las consultas de base amplia” (CEPAL, 2017b).

Asimismo, el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, aprobado en la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, destaca de diversas maneras que los desafíos que enfrentan las mujeres afrodescendientes a menudo no son reconocidos y que su invisibilidad se traduce en que sus necesidades no se reflejen en las políticas públicas. Ellas experimentan mayores niveles de pobreza y cuentan con menos oportunidades de educación, empleo y participación política. En particular, en el capítulo sobre igualdad de género (capítulo E), la medida prioritaria 50, se refiere a “cumplir con el compromiso de promover y asegurar la aplicación de la perspectiva de género y su intersección con la raza, la etnia, la edad, la clase social y la condición de discapacidad en todas las políticas públicas, especialmente aquellas de orden económico y cultural, y la articulación entre los poderes del Estado y los actores sociales, organizaciones de mujeres afrodescendientes, indígenas y jóvenes para garantizar la igualdad de género” (CEPAL, 2015).

Por su parte, el Plan de Acción del Decenio de las y los Afrodescendientes en las Américas (2016-2025) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en la línea estratégica de acción referente al reconocimiento, y en particular a la educación sobre la igualdad y concienciación, hace mención de la necesidad de “promover la recuperación, recolección y divulgación de historias afrodescendientes, en particular de las de mujeres, que visibilicen y den voz a sus aportes en las comunidades, organizaciones y familias” (acción 6 en el marco del objetivo 2) (OEA, 2016).

En la región, el movimiento de mujeres afrodescendientes nació dentro del movimiento feminista, en el esfuerzo de hacer visible la situación particular de las mujeres afrodescendientes, por su lucha antirracista y de autoidentidad, que no siempre coincidía con las prioridades del movimiento de mujeres en general. La persistencia de rasgos sexistas en el movimiento afrodescendiente y su enfoque basado exclusivamente en el racismo como principal foco de la lucha social de las poblaciones afrodescendientes impulsó al movimiento de mujeres afrodescendientes a intentar abrir espacios en ambos movimientos y hasta el presente continúa luchando por definir su propia agenda (Carneiro, 2011).

Uno de los hitos en la historia de los movimientos feministas afrodescendientes fue el primer encuentro feminista en el que comenzó la organización de las mujeres negras de la región, realizado en Cuba en 1981. Asimismo, como se mencionó en la sección anterior, se destaca el Tercer Congreso de la Cultura Negra de las Américas “Diáspora africana: conciencia política y cultura africana” (São Paulo (Brasil), 1982), que reunió a más de 200 participantes para abordar la doble discriminación que enfrentan las mujeres afrodescendientes y la demanda de medidas para poner fin a su exclusión política y social (CEPAL, 2017a). Más adelante, se llevó a cabo el Primer Encuentro de Mujeres Negras (Santo Domingo, 1992), que reunió a más de 300 representantes de 32 países y condujo a la creación de la Red de Mujeres Afrolatinas, Afrocaribeñas y de la Diáspora (inicialmente denominada Red de Mujeres Afro-Latinas y Afro-Caribeñas), que hoy coordina al mayor número de organizaciones nacionales, del total de casi una docena de redes que funcionan en la región.

Por otro lado, las mujeres afrodescendientes todavía están subrepresentadas en cargos políticos elegidos y nombrados en las esferas ejecutiva, legislativa y judicial del Estado a nivel nacional y subnacional. En ese sentido, la participación de las mujeres afrodescendientes sigue siendo muy limitada y contrasta con su presencia activa en organizaciones y redes regionales, nacionales y subnacionales (CEPAL, 2019).

Algunos grupos de mujeres líderes afrodescendientes han abordado esta problemática. Por ejemplo, la Plataforma Política de Lideresas Afrodescendientes ante el Decenio Internacional de los Afrodescendientes, lanzada en marzo de 2015, enfatiza la necesidad de garantizar la inclusión de las mujeres afrodescendientes en las esferas de poder y toma de decisiones, incluidas las exigentes leyes de cuotas, así como en los mecanismos de participación en los órganos de la sociedad civil. Asimismo, la Plataforma reconoce el papel clave que desempeñan los partidos políticos y les pide que incluyan en sus campañas las demandas de las mujeres afrodescendientes, así como las estrategias para implementarlas (RMAAD, 2016).

De igual manera, la Carta de las Mujeres Negras, de 2015, del Brasil, también enfatiza la importancia de fomentar la participación política de las mujeres afrodescendientes en la toma de decisiones y en los organismos públicos, asegurando la paridad y las condiciones materiales y simbólicas para su empoderamiento y fortalecimiento (Geledés Instituto da Mulher Negra, 2015). Además, los Encuentros de Parlamentarios, Parlamentarias y Líderes Políticos Afrodescendientes de las Américas y el Caribe son una plataforma importante, en la que han participado casi 90 parlamentarias y líderes afrodescendientes de 16 países de la región en temas de participación política y paridad; derechos humanos, datos y estadísticas, políticas públicas y acción afirmativa; derechos sexuales y reproductivos y acción afirmativa, entre otros (RMAAD, 2016).

Según un estudio llevado a cabo por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2020), existe un sesgo mundial contra las mujeres en la política. Alrededor del 50% de las mujeres y los hombres entrevistados en 75 países dicen que creen que los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres. Para las mujeres afrodescendientes, la situación es aún más crítica, debido a la intersección de la discriminación racial y de género típica de las sociedades y los sistemas políticos de la región. En el caso de Colombia, por ejemplo, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) indicó que la participación política ha sido uno de los principales dominios de exclusión de las mujeres colombianas y, sobre todo, de las mujeres afrocolombianas (Comisión de Estudio Plan Nacional de Desarrollo Comunidades Afrocolombianas, Negras, Raizales y Palenqueras 2010-2014, 2010).

Como ya se ha mencionado y se discutirá en el capítulo IV, la existencia de estadísticas sistemáticas desagregadas por sexo y condición étnico-racial es fundamental para romper la invisibilización de las mujeres afrodescendientes. Si bien se ha avanzado en la disponibilidad de indicadores de la participación de las mujeres en procesos de toma de decisiones, la desagregación étnico-racial no está siempre considerada,

lo que dificulta el seguimiento de la participación de la población afrodescendiente en estos espacios. Un estudio de Mala Htun (2014) presenta datos de siete de los países con mayor población afrodescendiente de América Latina y muestra la presencia limitada de mujeres afrodescendientes en los parlamentos, evidenciando su subrepresentación en los partidos políticos y las coaliciones, así como los problemas de reconocimiento que enfrentan en estos dominios. Por ejemplo, en Colombia y el Uruguay en 2013 no había ninguna diputada afrodescendiente; sin embargo, había hombres afrodescendientes que ocupaban el cargo de diputados. En el Ecuador, en el máximo órgano legislativo, de un universo de 137 miembros, únicamente 5 eran mujeres afrodescendientes. En el Perú, los tres parlamentarios afrodescendientes existentes en 2013 eran mujeres, en tanto que el parlamento de la República Bolivariana de Venezuela contaba solo con una mujer afrodescendiente (CEPAL, 2018a).

A su vez, en el caso del Brasil, como se señala en el informe *Democracia e representação nas eleições de 2018: campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero: relatório final (2018-2019)*, en el primer año de investigación de este proyecto, se encontró que todavía existe una desigualdad significativa que no solo concierne al género, sino también a la condición étnico-racial. Si bien en 2018 se alcanzó un máximo en la representación de las mujeres en el parlamento, con la elección de 77 diputadas federales, que representan el 15% de los escaños de la Cámara de Diputados, las mujeres negras representan solo el 2,5% (13 escaños) del total de escaños, mientras que las mujeres blancas son el 12,3% (63 escaños), los hombres negros el 22,0% (113 escaños) y los hombres blancos el 62,6% (321 escaños). A su vez, el estudio reveló que la implementación del Fondo Especial de Financiamiento de Campañas (FEFC), creado por la Ley N° 13.487/2017, con la definición de una cuota del 30% como piso mínimo de financiamiento público para las candidaturas de mujeres, parece haber contribuido a una mejora del financiamiento de las mujeres, especialmente las mujeres negras. Sin embargo, el informe evidencia que los hombres blancos representaban el 43,1% de todos los candidatos, pero concentraban alrededor del 60% de los ingresos de la campaña. Los hombres afrodescendientes y las mujeres, en general, y las afrodescendientes, en particular, disponen de un financiamiento insuficiente (Barbieri y otros, 2019).

Estos resultados reafirman la importancia de diseñar políticas de cuotas y paridad desde una perspectiva interseccional, que requiere que las mujeres afrodescendientes sean incluidas en las listas de partidos políticos sobre la base del principio de paridad y de la democracia intercultural, y mediante la acción afirmativa en leyes de cuotas que también respeten el principio de alternancia (RMAAD, 2015). Asimismo, los resultados destacan la necesidad de desafiar y poner fin a los prejuicios y patrones culturales, que van más allá de los temas de financiamiento. Es imprescindible que las mujeres afrodescendientes sean más visibles, que se realicen talleres y campañas en los medios de comunicación para generar sensibilización y evitar la perpetuación de estereotipos que son perjudiciales a su agencia y dignidad. Por otra parte, es fundamental incorporar la participación de las mujeres afrodescendientes en el diseño e implementación de las políticas públicas concebidas desde una perspectiva interseccional. Su presencia en las instituciones estatales y las estructuras de poder al más alto nivel es una condición necesaria para que las instituciones sean más sensibles a las intersecciones entre género y raza y etnia en el diseño e implementación de políticas públicas y para garantizar que las políticas sean más adecuadas a las necesidades y propuestas de las mujeres afrodescendientes (CEPAL, 2018a).

También es imperativo reconocer y abordar la violencia política impuesta a las mujeres afrodescendientes. Como ejemplo, puede afirmarse que la persecución y las amenazas contra las mujeres afrocolombianas que participan en procesos organizados no son infrecuentes. En una encuesta realizada en 2007 por la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES) se encontró que el 27,1% de las mujeres encuestadas habían reducido su participación en procesos organizados después de recibir amenazas (Colombia, 2014). En el Brasil, se destaca el caso extremo del asesinato de Marielle Franco, concejala de la ciudad de Río de Janeiro, feminista y defensora de los derechos de las mujeres negras en su país, el 14 de marzo de 2018, en represalia por sus constantes denuncias de abusos de autoridad contra la población pobre y afrodescendiente.

La mirada de las mujeres afrodescendientes silenciadas o invisibles se ha incorporado, aunque de manera intermitente y esporádica, a la gestión pública en las últimas décadas. No obstante, el enfoque interseccional a menudo está ausente de los planes y programas diseñados e implementados por los Estados. El desafío actual es que los Estados muestren un compromiso sostenido y transversal para integrar esa perspectiva.

Bibliografía

- ADS/OEA (Asuntos del Sur/Organización de los Estados Americanos) (2017), *La Agenda del Activismo de las Mujeres Afrodescendientes en América Latina: prioridades y apuestas a futuro*, Buenos Aires.
- Agudelo, C. (2010), "Génesis de redes transnacionales: movimientos afrolatinoamericanos en América central", *Política e Identidad. Afrodescendientes en México y América Central*, O. Hoffmann (ed.), Ciudad de México, Africanías, Centro de estudios mexicanos y centroamericanos (CEMCA).
- Antón, J. (2018), *Afroecuatorianos y políticas de inclusión en la Revolución Ciudadana*, Quito, Abya Yala.
- ____ (2011a), "Panorama general de los afrodescendientes", *Pueblos afrodescendientes y derechos humanos*, V. Pila, J. Antón y D. Caicedo (eds.), Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos del Ecuador/Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- ____ (2011b), *El proceso organizativo afroecuatoriano, 1979-2009*, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- ____ (2004), "La agenda política afroecuatoriana", *Boletín Palenque*, año 23, N° 5, Quito, Centro Cultural Afroecuatoriano, marzo.
- Antón, J. y otros (2019), *Pueblos afrodescendientes en América Latina: realidades y desafíos*, Cali, Poemia Editores/Corporación Amigos de la UNESCO.
- Articulación Regional Feminista de Derechos Humanos y Justicia de Género (2015), *Situación de las mujeres afrocolombianas e indígenas. Colombia 2011 – 2014*, Editorial Ántropos Ltda.
- Barbieri, C. C. y otros (2019), *Democracia e representação nas eleições de 2018: campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero: relatório final (2018-2019)* [en línea] <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27646/RELAT%C3%93RIO%20FINAL%202018-2019.pdf?sequence=5&isAllowed=y>.
- Bento, M., Silveira, M. y S. Gibran (2014), *Identidade, branquitude e negritude: contribuições para a psicologia social no Brasil: novos ensaios, relatos de experiência e de pesquisa*, São Paulo, Casa do Psicólogo.
- Carneiro, S. (2011), "Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero" [en línea] <https://www.geledes.org.br/enegrecer-o-feminismo-situacao-da-mulher-negra-na-america-latina-partir-de-uma-perspectiva-de-genero/>.
- Castro, A., V. Savage y H. Kaufman (2015), "Assessing equitable care for Indigenous and Afrodescendant women in Latin America", *Revista Panamá Salud Pública*, vol. 38, N° 2 [en línea] <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/10044/v38n2a02.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Castro, R. (2014), "Génesis y práctica del habitus médico autoritario en México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 76, N° 2.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), *Compromiso de Santiago (LC/CRM.14/XX)*, Santiago.
- ____ (2019), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes (LC/CRM.14/3)*, Santiago, diciembre.
- ____ (2018a), "Mujeres afrodescendientes en América Latina y el Caribe: deudas de igualdad", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/33)*, Santiago, julio.
- ____ (2018b), *Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (LC/FDS.2/3/Rev.1)*, Santiago.
- ____ (2017a), "Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2017/121)*, Santiago.
- ____ (2017b), *Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030 (LC/CRM.13/5)*, Santiago.
- ____ (2017c), *40 años de Agenda Regional de Género (LC/G.2682)*, Santiago.
- ____ (2017d), *Panorama Social de América Latina, 2016 (LC/PUB.2017/12-P)*, Santiago.
- ____ (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina (LC/G.2690(MDS.1/2))*, Santiago.
- ____ (2015), *Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (LC/L.4061(CRPD.2/3)/Rev.1)*, Santiago.
- ____ (2013), "Consenso de Santo Domingo", *Informe de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (LC/L.3789)*, Santiago, marzo.
- ____ (2010), *Documento conceptual: retos y oportunidades del empoderamiento económico de las mujeres afrodescendientes*, Brasilia.
- Comisión de Estudio Plan Nacional de Desarrollo Comunidades Afrocolombianas, Negras, Raizales y Palenqueras 2010-2014 (2010), *Plan Nacional de Desarrollo Comunidades Afrocolombianas, Negras, Raizales y Palenqueras 2010-2014: hacia una Colombia pluriétnica y multicultural con prosperidad democrática*, Bogotá.
- Davis, D. J., J. A. Morrison y T. S. Paschel (2012), "Pan-Afro-Latin African Americanism revisited: legacies and lessons for transnational alliances in the new millennium", *Re-examining the Black Atlantic: Afro-Descendants and Development*, B. Reiter (ed.), Michigan State University Press.

- García, J. (2001), "Deconstrucción, transformación y construcción de nuevos escenarios de las prácticas de la Afroamericanidad", *Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempo de globalización 2*, Buenos Aires, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (UNESCO/CLACSO).
- García, S. (2016), *Organizaciones de la población afrodescendiente de América Latina 2016*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) [en línea] <http://segib.org/wp-content/uploads/Organizaciones-Poblacion-Afrodescendiente-ESP-Baja.pdf>.
- Geledés Instituto da Mulher Negra (2015), *Carta das Mulheres Negras 2015* [en línea] <https://www.geledes.org.br/cartas-das-mulheres-negras-2015/>.
- Gordon, E. y C. Hale (2002), *Organizaciones indígenas y negras en Centroamérica: sus luchas por reconocimiento y recursos. Marco analítico, metodología e inventario*, Caribbean Central American Research Council (CCARC)/Fundación Ford.
- Htun, M. (2014), "Political inclusion and representation of afrodescendant women in Latin America", *Representation: The Case of Women*, M. Escobar-Lemmon y M. Taylor-Robinson (eds.), Oxford University Press.
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2019), *Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres ENVIGMU*, Quito.
- Lao-Montes, A. (2009), "Cartografías del campo político afrodescendiente en América Latina", *Universitas Humanística*, N° 68.
- Naciones Unidas (2017), *Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19* (CEDAW/C/GC/35).
- _____(2016), *Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de Honduras* (CEDAW/C/HND/CO/7-8).
- _____(2015), *Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Ecuador* (CEDAW/C/ECU/CO/8-9).
- ODECO (Organización de Desarrollo Étnico Comunitario) (2011), *Primera Cumbre Mundial de Afrodescendientes. Plan de Acción de la Declaración de la Ceiba, 20 de agosto de 2011* [en línea] https://www.sica.int/download/?odoc_74692_1_20112012.pdf.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2016), *Plan de Acción del Decenio de las y los Afrodescendientes en las Américas (2016-2025)* (AG/RES.2891 (XLVI-O/16)) [en línea] <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2891-16-es.pdf>.
- Palacios, M. y otros (2019), *Pueblos afrodescendientes en América Latina: realidades y desafíos*, Corporación Amigos de la UNESCO, diciembre.
- Palomares, M. (2013), "Sistematización de la información sobre la situación de las mujeres afrolatinoamericanas en los ámbitos socioeconómico, político, educativo, laboral, de salud y cultural", documento presentado en el Foro Regional Mujeres Afrodescendientes y Acción Política en América Latina, Panamá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 16 y 17 de julio.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2020), *Tackling Social Norms: A Game Changer for Gender Inequalities: 2020 Human Development Perspectives* [en línea] http://hdr.undp.org/sites/default/files/hd_perspectives_gsn.pdf.
- PNUD/SEGIB (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Secretaría General Iberoamericana) (2009), "Actualidad afrodescendiente en Iberoamérica: estudio sobre organizaciones civiles y políticas de acción afirmativa", *Cuadernos SEGIB-PNUD*, N° 1, Madrid.
- Rangel, M. (2009), "Una panorámica de las articulaciones y organizaciones de los afrodescendientes en América Latina y el Caribe", *Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos*, serie Población y Desarrollo, N° 87 (LC/L.3045-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rahier, J. y M. Dougé-Prosper (2014), "Los afrodescendientes y el giro hacia el multiculturalismo en las "nuevas" constituciones y otras legislaciones especiales Latinoamericanas: particularidades de la región andina", *Revista de Estudios e Pesquisas sobre as Américas*, vol. 8, N° 1.
- RMAAD (Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora) (2016), "Red de Mujeres Afro en V Encuentro de Parlamentarias/os y líderes/as Afrodescendientes" [en línea] <http://www.mujeresafro.org/red-de-mujeres-afro-en-v-encuentro-de-parlamentarias-y-lideresas-afrodescendientes/>.
- _____(2015), "Plataforma política de lideresas afrodescendientes ante el Decenio Internacional de los Afrodescendientes" [en línea] <http://www.mujeresafro.org/plataforma-politica-de-lideresas-afrodescendientes-ante-el-decenio-internacional-de-los-afrodescendientes/>.
- SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2016), *Organizaciones de la Población Afrodescendiente de América Latina 2016* [en línea] <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Organizaciones-Poblacion-Afrodescendiente-ESP-Baja.pdf>.
- Sen, A. (2000), *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires, Editorial Planeta.
- Stavenhagen, R. (2002), "Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales", *Etnopolítica y racismo: conflictividad y desafíos interculturales en América Latina*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Trucco, D. y A. Palma (eds.) (2020), "Infancia y adolescencia en la era digital: un informe comparativo de los estudios de Kids Online del Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/18), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Wade, P. (2000), *Raza y Etnicidad en América Latina*, Quito, Abya Yala.

Visibilidad estadística de la población afrodescendiente y derecho a la información

Un principio fundamental de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible consiste en avanzar hacia el objetivo de “que nadie se quede atrás” atendiendo primero a los más rezagados. Para lograrlo, es necesario determinar quiénes son los que se encuentran más atrás, dónde se encuentran, hacia dónde se dirigen, por qué son los más rezagados y el contexto de sus necesidades y diseñar estrategias basadas en esos conocimientos. No se trata de conocer únicamente una dimensión de la exclusión, sino de considerarla en el ámbito de la interseccionalidad de las dimensiones que caracterizan a estas poblaciones.

Esta necesidad es aún más imperiosa en los países de América Latina y el Caribe, donde los promedios nacionales de los indicadores esconden a menudo la situación de los diferentes grupos de la sociedad y las brechas en materia de bienestar derivadas de la ubicación geográfica, la etnicidad, el grupo etario, los ingresos, la condición migratoria y la condición de discapacidad, así como de combinaciones de estas u otras características relevantes.

Desde el punto de vista del enfoque de derechos humanos, la determinación de la exclusión y la desigualdad solo es posible mediante la recopilación y el desglose de datos que faciliten la comparación entre los grupos de población. Los datos desglosados pueden brindar información acerca del grado de desigualdad y discriminación que pueda existir. El desglose permite un análisis más detallado de los datos a fin de definir las desigualdades. De manera ideal, el formato de publicación de los datos debería permitir la identificación y el análisis de las múltiples formas interrelacionadas de disparidad y discriminación. Las personas pueden experimentar discriminación y desigualdad en diversas dimensiones de forma simultánea (por ejemplo, en materia de género y discapacidad). El análisis de los datos a nivel de subgrupos permite comprender la existencia de desigualdades múltiples e interrelacionadas entre sí. Esta característica del análisis se denomina interseccionalidad.

Desde el punto de vista de la política pública, los enfoques universales deben complementarse con políticas dirigidas a poblaciones específicas, a fin de acelerar el progreso que se expresa en los indicadores y la consecución de las metas y los objetivos de desarrollo.

Solo las fuentes de datos universales, como los censos de población y vivienda y algunos registros administrativos (entre ellos los de nacimientos y defunciones), cuentan con el potencial estadístico para realizar todas las desagregaciones posibles, mientras las fuentes basadas en encuestas presentan problemas asociados con el error muestral y las consecuentes limitaciones para la realización de múltiples desagregaciones.

La alternativa consiste en la combinación de fuentes que permitan localizar geográficamente a las poblaciones prioritarias, a fin de incrementar la efectividad de las intervenciones públicas. En otras palabras, es necesario construir sistemas de datos que combinen información geográfica, sociodemográfica, económica e incluso ambiental en entornos políticos administrativos relevantes para el diseño, la gestión, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas, manteniendo los principios de integralidad y universalidad.

Este nuevo contexto enmarca, de forma específica, la creciente demanda de información sobre la situación afrodescendiente y acompaña los cambios sociopolíticos y el mayor protagonismo del movimiento y de las

organizaciones afrodescendientes en las esferas nacional, regional e internacional. Como se señaló en los capítulos previos, el racismo y la discriminación estructural de la región se expresan en profundas desigualdades que sistemáticamente sitúan a las poblaciones afrodescendientes en una posición de desventaja social, económica y política. En este contexto, la invisibilidad estadística es otra expresión de dicha discriminación.

La información es una herramienta clave en el diseño y seguimiento de las políticas y los programas dirigidos a garantizar el ejercicio de los derechos de los afrodescendientes, tanto para determinar las poblaciones a las cuales se dirigen esas políticas, como para evaluar los resultados de las medidas implementadas. Asimismo, disponer de información desagregada sobre los afrodescendientes permite constatar los avances (o retrocesos) en los compromisos estatales asumidos en convenciones y otros acuerdos regionales e internacionales. La información constituye un instrumento muy potente para la promoción de los derechos humanos y para la rendición de cuentas. Del mismo modo, es fundamental para que las propias organizaciones afrodescendientes ejerzan control sobre las acciones estatales que afectan a esa población y puedan alcanzar la incidencia política necesaria para la exigibilidad de sus derechos.

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los países del mundo se comprometieron a mejorar significativamente la generación de datos desagregados para la supervisión y la rendición de cuentas. Así, en la meta 17.18 se establece: “De aquí a 2020, mejorar el apoyo a la creación de capacidad prestado a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales”. En América Latina y el Caribe, la raza y el origen étnico —que como se puede observar se incluyeron de manera explícita— aluden al menos a las poblaciones afrodescendientes y a los pueblos indígenas, dos grupos ineludibles que no pueden “quedar atrás” en la visibilidad y la producción estadística. En la Agenda 2030 se recogen demandas históricas de estos grupos, que forman parte de los estándares internacionales de derechos humanos y se han plasmado en diversas conferencias y acuerdos a nivel regional y mundial. En las secciones siguientes se examinarán los avances en la región para cumplir con esta meta, comenzando por describir brevemente las obligaciones estatales y la movilización afrodescendiente a este respecto.

A. El derecho a la información estadística y la movilización afrodescendiente

En el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 se garantiza el derecho a la información y a la libertad de expresión y de opinión. En forma análoga, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, se establece que el derecho a la libertad de expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información (artículo 19). En la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre se reconoce que cada persona tiene el derecho a la libertad de investigación, de opinión, y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio (artículo 4), y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos también se protegen el derecho y la libertad de buscar, recibir, y difundir informaciones e ideas de toda índole (artículo 13)¹. Por último, en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de 2000 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se hace eco del derecho de acceder a información pública y se subraya, una vez más, que el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de todo individuo.

El reclamo del derecho a la información de las poblaciones afrodescendientes se explicitó en la Declaración de la Conferencia Regional de las Américas (Preparatoria de la Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia), realizada en Santiago en 2000. En esta se incluyeron tres párrafos (84, 85 y 86) en los cuales se insta a los Estados a reunir, compilar y difundir datos sobre la situación de grupos humanos víctimas de discriminación; a proporcionar información estadística sobre pueblos indígenas, afrodescendientes y otros grupos étnicos, captando su diversidad de manera desagregada

¹ Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (San José de Costa Rica, noviembre de 1969).

según sus necesidades y características, mediante procesos participativos; y, a establecer, sobre la base de la información estadística existente, programas nacionales, incluidas medidas de acción afirmativa, para estos grupos.

Luego de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia realizada en Durban (Sudáfrica) en 2001, las acciones colectivas del movimiento social afrodescendiente por el derecho a la información y la visibilidad estadística se intensificaron. Esto se tradujo en la organización de debates sobre este aspecto en distintos foros nacionales e internacionales, convocados por entidades gubernamentales, organismos internacionales o de manera autónoma. En marzo de 2002 se llevó a cabo el Seminario regional sobre los afrodescendientes en las Américas (ciudad de La Ceiba (Honduras)), organizado por el Grupo de Trabajo sobre las Minorías y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), en cooperación con la Organización del Desarrollo Étnico Comunitario (ODECO) de Honduras. En dicha reunión se planteó el problema de la falta de información estadística para apoyar los programas de acciones afirmativas y se solicitó a los gobiernos que, como parte del reconocimiento de la población afrodescendiente, se incluyera el origen étnico-racial en los censos nacionales y otras encuestas de población. Asimismo, se hicieron recomendaciones a los Estados y al sistema de las Naciones Unidas para la recolección y el desglose de datos, la difusión y el uso de la información.

Desde entonces, en la región se han llevado a cabo diversas acciones para promover la inclusión de la autoidentificación de los y las afrodescendientes en los censos y otros instrumentos estadísticos, una condición necesaria para el desglose de datos. En particular, cabe mencionar el Seminario “Censos 2010 y la inclusión del enfoque étnico: hacia una construcción participativa con pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina”, realizado en 2008 en Santiago, en el que participaron representantes de institutos nacionales de estadística, organizaciones de afrodescendientes e indígenas, el mundo académico y organismos internacionales. Este seminario contribuyó a formular una serie de recomendaciones para la inclusión de los afrodescendientes en los sistemas estadísticos nacionales².

El reclamo del derecho a la información y la visibilidad estadística ha sido un elemento constante en las acciones colectivas del movimiento afrodescendiente. Durante la Primera Cumbre Mundial de Afrodescendientes, celebrada en La Ceiba (Honduras) en 2011, se realizó un foro sobre la inclusión social de los afrodescendientes en el que se analizaron las estimaciones de población afrodescendiente y la importancia de los censos de población con miras a la ronda de 2010. Allí se señaló que la inexactitud de los datos sociodemográficos constituye un obstáculo para alcanzar una adecuada política de inclusión social y se evidenciaron las diversas acciones colectivas realizadas durante décadas por las redes transnacionales de organizaciones afrodescendientes para aumentar su incidencia política y técnica con el fin de alcanzar la visibilidad estadística como mecanismo para concretar el derecho a la información. El principal objetivo era lograr la inclusión de la variable de autoidentificación en el mayor número posible de países (Amaya, Antón y Ríos, 2011).

Asimismo, en esa Primera Cumbre Mundial de Afrodescendientes se acordó que, en el marco de la propuesta de una década de los afrodescendientes, se impulsarían actividades para garantizar el reconocimiento de los pueblos afrodescendientes mediante la visibilización estadística y censal, alcanzando el compromiso de los Estados de la región de incluir la variable afrodescendiente en sus censos, encuestas y registros administrativos (ODECO, 2011 y 2012). Dos años después, en el marco del Decenio Internacional de los Afrodescendientes³, las Naciones Unidas aprobaron un Plan de Acción en el que se contemplan “Reuniones de información”, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 92 del Programa de Acción de Durban: “Los Estados deberían recoger, recopilar, analizar, difundir y publicar datos estadísticos fidedignos a nivel nacional y local y tomar todas las demás medidas conexas necesarias para evaluar periódicamente la situación de los afrodescendientes que son víctimas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia” (Naciones Unidas, 2014).

² Al respecto, véase el documento con los resultados de este seminario en CEPAL (2009). En 2005 se realizó el Seminario “Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas”, cuyos resultados se presentan en CEPAL (2012). Ambos eventos contribuyeron significativamente a la promoción y el logro de la inclusión de la autoidentificación afrodescendiente.

³ Resolución 68/237, del 23 de diciembre de 2013, en la que se proclama el Decenio Internacional de los Afrodescendientes, que comienza el 1 de enero de 2015 y termina el 31 de diciembre de 2024, con el tema “Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”.

Estas recomendaciones también fueron recogidas en el *Plan de Acción del Decenio de las y los Afrodescendientes en las Américas (2016-2025)*. Allí se acordaron, entre otras actividades, aquellas relacionadas con la “Reunión de información”, con el objetivo de “apoyar a los Estados, cuando así lo soliciten, para promover la inclusión de la variable afrodescendiente en los sistemas estadísticos nacionales” (OEA, 2016).

Por último, los Estados de la región adoptaron el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo en la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, realizada en Montevideo en 2013. En este se incluyen siete medidas prioritarias relativas a los afrodescendientes. Entre ellas, la medida 98 indica: “Generar conocimiento e información confiable y oportuna con perspectiva de género y desagregado por sexo, edad y condición socioeconómica, entre otras variables, sobre las poblaciones afrodescendientes, a través de procesos participativos, atendiendo los requerimientos y las recomendaciones internacionales relativas al asunto” (CEPAL, 2013). Asimismo, en el eje sobre sistemas de información de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 se presenta una medida para “asegurar la desagregación y difusión de la información por sexo, edad, pertenencia racial y étnica, nivel socioeconómico y zona de residencia, de modo de mejorar los diagnósticos para reflejar la diversidad de situaciones de las mujeres” (medida 9.b) (CEPAL, 2017). Más recientemente, en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo aprobada por los Estados de la región en la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe en 2019, se establecieron dos líneas de acción (3.1.9 y 3.1.10) referidas a incluir y consolidar la identificación y visibilidad estadística de las personas afrodescendientes en todas las fuentes de datos y registros administrativos de todas las políticas y programas sociales, procurando que esta información sea de fácil acceso a todas las entidades públicas, organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general que requieran de su consulta, para fomentar el desarrollo de políticas sociales basadas en evidencia empírica y consolidar sistemas de información, seguimiento y evaluación de las prestaciones sociales, incluidos registros de información de la población destinataria o potencialmente destinataria desagregados por condición étnico-racial, que puedan ser permanentemente actualizados y monitoreados y fácilmente accesibles para su uso (CEPAL, 2020b).

B. La política de denominación de los afrodescendientes

En el marco del Decenio Internacional de los Afrodescendientes, fijar una posición conceptual sólida con respecto al lenguaje de la autoidentificación es un asunto de suma importancia en cuanto a la política de reconocimiento. Se trata de un factor subjetivo que se expresa en la conciencia de identidad, un elemento consustancial que el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) exige para el reconocimiento de una comunidad de derecho colectivo (artículo 1). Así, la política de reconocimiento supone un acto de justicia a la identidad política afrodescendiente, con un impacto en la manera en que esta se expresa en las preguntas de autoidentificación étnico-racial en los censos y otros instrumentos estadísticos, incluidos los registros administrativos⁴.

La discusión sobre la política de denominación en los censos es un asunto de identidad política. En las ciencias sociales la identidad ha sido considerada como un proceso de diferenciación individual. Sin embargo, este proceso siempre guarda relación con lo colectivo. Es decir, la identidad individual se construye en la medida en que el sujeto adquiere valores, normas y conductas que se desprenden de un grupo social. Asimismo, como se ha argumentado, la identidad puede politizarse de modo que se convierta en una estrategia de poder y de movilización por parte de un grupo. Se evoluciona de una forma de identidad individual a una compartida o colectiva. Este tipo de identidad colectiva se hace más visible cuando pueblos o sociedades específicas la asocian con proyectos culturales, territoriales o nacionales, que se refuerzan y retroalimentan con reivindicaciones sociales. Así la identidad colectiva se vuelve política y, con ello, se desemboca en la identidad étnico-racial.

⁴ En rigor, los registros no tienen como principal objetivo el uso estadístico, sino el seguimiento de la producción de bienes o servicios, la protección social y el registro de hechos vitales. Sin embargo, a partir de estos registros también es factible producir información estadística relevante en ámbitos demográficos y socioeconómicos.

Lo afrodescendiente genera, más allá de la experiencia de la raza y la esclavización, una nueva expresión civilizadora en las Américas. El término afrodescendiente cobija también al de la diáspora africana, para referirse a los millones de personas que además de compartir una cultura, identidad y reivindicaciones políticas, han construido una historia enmarcada en procesos de larga duración cuyas características centrales han sido la esclavización, la colonización, la discriminación y la exclusión. Sin embargo, esta es solo una cara del fenómeno de la afrodescendencia. La otra tiene que ver con su visión de desarrollo, de aportes a la humanidad y, sobre todo, con los escenarios que han configurado su historia y cultura.

La necesidad de ser reconocido como “negro o afrodescendiente” en las políticas nacionales de identidad dio lugar a ejercicios de identificación y autoidentificación en instrumentos de política pública como los censos de población y vivienda. En Colombia y otros países, como el Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela, se inició una discusión sobre la diferencia entre ser negro y afrodescendiente, en el entendido de que el primer término alude a situaciones de identificación de tipo racial ligadas al pasado de esclavización y el segundo supone un proceso de descolonización de ese pasado y la reconstrucción de un discurso emancipador autodeterminado. En el contexto colombiano fue incluso necesario distinguir categorías que diferencian a las comunidades que conservan huellas de africanía, como los “palenqueros de San Basilio”, de aquellas que por vivir en las ciudades ya no poseen orígenes territoriales de carácter ancestral. De allí que se comenzara a distinguir entre “comunidades negras”, “negros”, “afrocolombianos”, “afrodescendientes”, “raizales de San Andrés Islas” o “palenqueros”, además de las categorías raciales “negros” y “mulatos” (Mosquera y León, 2013). Aunque la pregunta del censo colombiano de 2005 trataba de abarcar a la mayor parte de la población afrodescendiente, suscitó un debate con respecto a quién debería ser reconocido como portador de derechos en el sentido de la Ley 70 de 1993 o Ley de Comunidades Negras, en la que se daba una definición que podía excluir a millones de afrodescendientes que viven en las grandes ciudades del país (Mosquera y León, 2013)⁵.

La construcción de las preguntas de autoidentificación étnica y racial tiene que ver con los procesos de inclusión del concepto “afrodescendiente” y del concepto “negro o *preto*” en los discursos oficiales y las narrativas de construcción de los Estados nacionales latinoamericanos (Santacruz y otros, 2019). Hoy en día, ser o no ser afrodescendiente o negro tiene implicaciones políticas más allá de las éticas, filosóficas y culturales. En algunos países, como por ejemplo el Brasil, los conceptos “negro”, “población negra” y “negritud” tienen una fuerte connotación política e identitaria y han orientado no solo la recolección de información por el sistema estadístico nacional, sino también el análisis de las desigualdades étnico-raciales y las políticas públicas, incluidas las políticas de reconocimiento y acción afirmativa. Para el Banco Mundial, “la configuración histórica y los patrones cambiantes de la clasificación etno-racial han contribuido a hacer de la afrodescendencia una categoría compleja” (Banco Mundial, 2018). Esto se debe a que la afrodescendencia se ha convertido en un asunto que moviliza una identidad derivada de múltiples configuraciones definidas por patrones históricos, culturales, ontológicos, económicos, geográficos y políticos. En la actualidad, la afrodescendencia va más allá del color de la piel y los rasgos fenotípicos e incluso con las migraciones contemporáneas desde África hacia América la experiencia de la esclavitud como marcador definitivo se ha superado. La definición de quién es o no es afrodescendiente cobra relevancia cuando se necesita saber quiénes son los sujetos de los derechos y los marcos legales que protegen los derechos de los afrodescendientes, pero sobre todo cuando se refiere a quién debe o no debe identificarse como tal en las estadísticas oficiales.

Las propuestas de inclusión de variables de autoidentificación de los afrodescendientes, ya sea a partir de dimensiones raciales (negros coloniales o ingleses, mulatos, morenos, zambos, *pretos* o pardos) o étnicas (afroecuatorianos o afroamericanos, raizales, palenqueros, garífunas, comunidades negras, entre otros), para los hijos de la diáspora africana en las Américas deberían leerse más allá del hecho estadístico. Se trata de una compleja propuesta o pretensión de reconocimiento político identitario de la afrodescendencia en la configuración de los Estados nacionales, que plantea una ruptura con el antiguo modelo monocultural para pasar a la consolidación de Estados multiculturales, la ampliación de la ciudadanía y la profundización de las

⁵ Con la reforma constitucional colombiana de 1991 se introdujo un artículo transitorio que reconocía a las comunidades negras del Pacífico colombiano la propiedad colectiva de tierras ocupadas históricamente. A raíz de ello, en 1993 se aprobó la Ley de Comunidades Negras, que permitió la titulación de 5,5 millones de hectáreas de propiedad colectiva para dichas comunidades, especialmente las de asentamiento campesino a lo largo de los ríos de la zona del litoral Pacífico.

democracias de la región. Este debate se ha desarrollado con mayor énfasis en algunos países, como el Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia, donde las recientes reformas constitucionales (2008 y 2009) han dirigido el modelo de Estado y de nación de lo monocultural a lo plurinacional y algunos sectores del movimiento afrodescendiente sostienen que la categoría “afrodescendiente” implica un re-conocimiento de la pluralidad de los marcadores identitarios de la nación, más allá de que la categoría “negro” siga siendo válida y defendida por otros sectores.

Las políticas de reconocimiento identitario se han consolidado de la mano de los procesos censales de los últimos 30 años en América Latina, sobre todo a partir de este siglo con las rondas de censos de 2000 y 2010. Sin embargo, las discusiones sobre la inclusión de la autoidentificación han sido complejas y no han estado exentas de tensiones entre los institutos nacionales de estadística y las organizaciones afrodescendientes. Como señala Paixão (2015), los debates reflejan la naturaleza del proyecto Estado-nación y la manera en que se construyeron nuestras naciones, y permiten comprender los posibles motivos de una cierta resistencia inicial a dicha inclusión por parte de los sistemas estadísticos oficiales. No obstante, se registran avances significativos, que se describen en la siguiente sección.

C. La población afrodescendiente en los censos de población y vivienda: una realidad del presente siglo

A partir del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT y con el correr de los años se alcanzó un consenso internacional con respecto a la autoidentificación como criterio para la determinación de la población afrodescendiente e indígena en las fuentes de datos, ya que se refiere al ejercicio efectivo del derecho de autodefinirse como perteneciente a un pueblo, al desarrollo de la conciencia individual de pertenencia a este y a la aceptación de esta pertenencia por parte del mismo pueblo (CEPAL, 2009). La dimensión identitaria deriva del enfoque de derechos y, en consecuencia, tiene preeminencia sobre dimensiones lingüísticas, culturales o territoriales, independientemente de los criterios en que se basan las personas para su autoidentificación. Esta supone el reconocimiento del derecho de toda persona a su identidad como parte de un pueblo, el derecho de ser consultada en asuntos que tengan que ver con este y el evitar definiciones externas que puedan incurrir en errores, con serias consecuencias para las personas y las comunidades afrodescendientes. Sin perjuicio de ello, algunas preguntas censales e indicadores también pueden basarse en dimensiones culturales, históricas, ancestrales y territoriales, a fin de comprender la heterogeneidad afrodescendiente. De hecho, estas dimensiones a menudo se toman en cuenta para la formulación de las propias preguntas de autoidentificación (CEPAL, 2009).

Si bien en todos los países de América Latina existe población afrodescendiente, la experiencia de los censos de población y vivienda muestra que la inclusión de preguntas al respecto solo se generalizó en la década de 2010. El examen de las boletas censales permite constatar que, en los censos de la década de 1980, la población afrodescendiente se identificó solamente en el Brasil y Cuba (donde esto se hacía desde el siglo XIX), a los que se sumó Colombia en la ronda de 1990. En la ronda de 2000, la autoidentificación afrodescendiente se incluyó en los censos de 8 de los 20 países que levantaron sus censos durante la década, mientras en un país esto se hizo de manera parcial (se trata de Guatemala, donde en 2002 solo se incluyó al pueblo garífuna). En la década de 2010, el número de países en los que se captó a la población afrodescendiente en los censos se incrementó a 14 (véase el cuadro IV.1). En esta última década no se realizaron censos de población en Haití, El Salvador y Nicaragua, pero se prevé que en estos dos últimos países se incorporarán las preguntas de autoidentificación afrodescendiente, como se hizo en la década pasada. Por lo pronto, el escenario latinoamericano previsto para la ronda de 2020 es que, a excepción de Haití y la República Dominicana, todos los países incluirán preguntas de autoidentificación afrodescendiente. Sería deseable que se lograra la inclusión universal.

Cuadro IV.1

América Latina y el Caribe (18 países): preguntas sobre autoidentificación afrodescendiente en los censos de las décadas de 2000 y 2010

País y años censales	Década de 2000	Década de 2010
Argentina (2001, 2010)	No se preguntó (solo se incluyó una pregunta para pueblos indígenas).	Pregunta 6: ¿Ud. o alguna persona de este hogar es afrodescendiente o tiene antepasados de origen afrodescendiente o africano (padre, madre, abuelos/as, bisabuelos/as)? Sí. Indique el número de personas: _____ (hasta seis personas) No Ignorado
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2001, 2012)	No se preguntó (solo se incluyeron preguntas para pueblos indígenas).	Pregunta 29: Como boliviana o boliviano ¿pertenece a alguna nación o pueblo indígena originario campesino o afroboliviano? 1. Sí. ¿A cuál? _____ Empadronadora/or (No lea las opciones de respuesta) Afroboliviano, araona, aymara, ayoreo, baure, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chipaya, chiquitano, esse ejja, guaraní, guarasugwe, guarayo, itonama, joaquiniano, kallawayá, leco, machinerí, maropa, mojeño, moré, mosetén, movima, murato, pacahuara, quechua, sirionó, tacana, tapiete, tsimane/chimán, urus, weenayek, yaminahua, yuki, yuracaré, yuracaré–mojeño 2. No pertenece 3. No soy boliviana o boliviano
Brasil (2000, 2010)	Solo en el cuestionario ampliado: Pregunta 4.0.8: Su color o raza es: 1. Blanca 2. <i>Preta</i> 3. Amarilla 4. Parda 5. Indígena La categoría "negra" consiste en la suma de las categorías " <i>preta</i> " y "parda".	En el cuestionario básico: Pregunta 6.04: Su color o raza es: 1. Blanca 2. <i>Preta</i> 3. Amarilla 4. Parda 5. Indígena (Pase a 6.06)
Chile (2002, 2017)	No se preguntó (solo se incluyó una pregunta para pueblos indígenas).	No se preguntó, solo se incluyó una pregunta para pueblos indígenas, en la que los afrodescendientes se autoidentificaron en la categoría "otro pueblo".
Colombia (2005, 2018)	Pregunta 33: De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos, ... ¿es o se reconoce como: 1. indígena? 1.1 ¿A cuál pueblo indígena pertenece? (Escriba el nombre del pueblo) 2. rom? 3. raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia? 4. palanquero de San Basilio? 5. negro(a), mulato(a), afrocolombiano(a) o afrodescendiente? 6. Ninguna de los anteriores	Pregunta 37: ¿De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos ... es o se reconoce como: 1. indígena? 1.1 ¿A cuál pueblo indígena pertenece ...? _____ 1.2 ¿A cuál clan pertenece ...? _____ 2. gitano(a) o rom? 2.1 ¿A cuál vitsa pertenece ...? _____ 2.2 ¿A cuál kumpania pertenece ...? _____ 3. raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina? 4. palanquero(a) de San Basilio? 5. negro(a), mulato(a), afrodescendiente, afrocolombiano(a)? 6. Ningún grupo étnico
Costa Rica (2000, 2011)	Pregunta 6: ¿Pertenece _____ a la cultura ... 1. indígena? 2. afrocostarricense o negra? 3. china? 4. Ninguna de las anteriores Solo se identifica a los pueblos indígenas dentro de sus propios territorios	Pregunta 10: ¿(Nombre) se considera ... 1. negro(a) o afrodescendiente? 2. mulato(a)? 3. chino(a)? 4. blanco(a) o mestizo(a)? 5. Otro 6. Ninguna
Cuba (2002, 2012)	Pregunta 6: ¿Cuál es el color de la piel? (solo una marca) 1. Blanco 2. Negro 3. Mestizo o mulato	Pregunta 6: ¿Cuál es el color de la piel? (solo una marca) 1. Blanco 2. Negro 3. Mestizo o mulato
Ecuador (2001, 2010)	Pregunta 6: ¿Cómo se considera?: ¿indígena, negro (afroecuatoriano), mestizo, mulato, blanco u otro? 1. Indígena → ¿A qué nacionalidad indígena o pueblo indígena pertenece? _____ 2. Negro (afroecuatoriano) 3. Mestizo 4. Mulato 5. Blanco 6. Otro	Pregunta 16: ¿Cómo se identifica (...) según su cultura y costumbres? 1. Indígena → Pase a 17 2. Afroecuatoriano/a afrodescendiente 3. Negro/a 4. Mulato/a 5. Montubio/a 6. Mestizo/a 7. Blanco/a 8. Otro/a

Cuadro IV.1 (continuación)

País y años censales	Década de 2000	Década de 2010
El Salvador (2007)	Pregunta 6.a): ¿Es usted 1. blanco? 2. mestizo (mezcla de blanco con indígena)? 3. indígena? (pase a la pregunta 6. b) 4. negro (de raza)? 5. Otro	Aún no se ha realizado el censo.
Guatemala (2002, 2018)	Pregunta 9: ¿A qué grupo étnico (pueblo) pertenece? Se incluye un listado de 25 códigos que se aplican a las preguntas 9 (grupo étnico), 10 (idioma materno) y 11 (otros idiomas) y se anota el código correspondiente. 1. Achí 14. Poqomchi' 2. Akateko 15. Q'anjob'al 3. Awakateko 16. Q'eqchi' 4. Ch'orti' 17. Sakapulteko 5. Chuj 18. Sipakapense 6. Itzá 19. Tektiteko 7. Ixil 20. Tz'utujil 8. Jakalteko (Popti') 21. Uspanteko 9. Kaqchikel 22. Xinka 10. K'iche' 23. Garífuna 11. Mam 24. Ladino 12. Mopán 25. Idioma español 13. Poqomam 26. Ninguno 27. Otro	Pregunta 12: Según su origen o historia, ¿cómo se considera o autoidentifica? 1. Maya 2. Garífuna 3. Xinka 4. Afrodescendiente/creole/afromestizo 5. Ladina(o) 6. Extranjera(o)
Honduras (2001, 2013)	Pregunta 5: ¿A qué grupo poblacional pertenece? 1. Garífuna 2. Negro inglés 3. Tolupán 4. Pech (Paya) 5. Miskito 6. Lenca 7. Tawahka (Sumo) 8. Chortí 9. Otro	Pregunta 5: ¿Cómo se autoidentifica (nombre)? 1. Indígena 2. Afrohondureño(a) 3. Negro(a) 4. Mestizo(a) 5. Blanco(a) 6. Otro _____ Especifique Las categorías 1 a 3 de la pregunta 5 responden a la pregunta 6. Pregunta 6: ¿A qué pueblo pertenece (nombre)? 1. Maya-Chortí 2. Lenca 3. Miskito 4. Nahua 5. Pech 6. Tolupán 7. Tawahka 8. Garífuna 9. Negro de habla inglesa 10. Otro _____ Especifique
México (2000, 2010)	No se preguntó (solo se incluyó una pregunta para pueblos indígenas).	No se preguntó (solo se incluyó una pregunta para pueblos indígenas). México incluye una pregunta en la Encuesta Intercensal 2015 y por primera vez en el censo de 2020. La pregunta del censo de 2020 es: Por sus antepasados y de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, ¿(Nombre) se considera afroamericano(a) negro(a) o afrodescendiente? - Sí - No
Nicaragua (2005)	Pregunta 7: ¿A cuál de los siguientes pueblos indígenas o etnias pertenece [...]: 1. Rama 2. Garífuna 3. Mayangna-sumu 4. Miskitu 5. Ulwa 6. Creole (Kriol) 7. Mestizo de la Costa Caribe 8. Xiu-sutiava 9. Naho-a-nicarao 10. Chorotega-nahua-mange 11. Cacaopera-matagalpa 12. Otro 13. No sabe	Aún no se ha realizado el censo.

Cuadro IV.1 (conclusión)

País y años censales	Década de 2000	Década de 2010
Panamá (2000, 2010)		En la sección IV (Lista de ocupantes del hogar): Pregunta 6: ¿Alguna persona de este hogar se considera negro(a) o afrodescendiente? 1. Sí. ¿Quién? 2. No Se identifica el número de personas (hasta ocho personas). En la sección V (Características generales), si está marcado en la lista de ocupantes del hogar: Pregunta 9: ¿Se considera usted: 1. negro(a) colonial? 2. negro(a) antillano? 3. negro(a)? 4. Otro _____ (especifique) 5. Ninguno
Paraguay (2002, 2012)	No se preguntó (solo se incluyó a los pueblos indígenas).	En el Capítulo K. Datos de población afrodescendiente: Pregunta 43: ¿De acuerdo con sus rasgos físicos, cultura o tradiciones alguna persona de este hogar se considera afrodescendiente o kamba? 1. Sí. Anote en una línea el nombre de cada persona que se haya declarado afrodescendiente o kamba (hasta diez personas) 6. No
Perú (2007, 2017)	No se incluyó una pregunta de autoidentificación. Solo se incluyó una pregunta sobre la lengua en la que aprendió a hablar asociada a pueblos indígenas.	Pregunta 25: Por sus costumbres y sus antepasados, ¿usted se siente o considera: 1. quechua? 2. aimara? 3. nativo o indígena de la Amazonia? (Especifique) _____ 4. perteneciente o parte de otro pueblo indígena u originario? (Especifique) _____ 5. negro, moreno, zambo, mulato/pueblo afroperuano o afrodescendiente? 6. blanco? 7. mestizo? 8. Otro (Especifique) _____
Uruguay (1996, 2011)	No se preguntó.	Pregunta 6: ¿Cree tener ascendencia... 6.1 afro o negra? 1. Sí 2. No 6.2 asiática o amarilla? 1. Sí 2. No 6.3 blanca? 1. Sí 2. No 6.4 indígena? 1. Sí 2. No 6.5 Otra (especificar) 1. Sí 2. No Pregunta 7: ¿Cuál considera la principal? Se listan las mismas categorías de la pregunta 6 y se agrega al final la categoría "Ninguna (no hay una principal)".
Venezuela (República Bolivariana de) (2001, 2011)	No se preguntó (solo se incluyó a los pueblos indígenas).	Pregunta 7: Según sus rasgos físicos, ascendencia familiar, cultura y tradiciones se considera: Negra/negro Afrodescendiente Morena/moreno Blanca/blanco Otra. ¿Cuál? _____

Fuente: F. Del Popolo, "La inclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda: avances y desafíos para la ronda 2020", *Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020* (LC/TS.2019/67), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

Nota: El cuadro se elaboró a partir de la revisión de los cuestionarios censales de las décadas de 2000 y 2010. En la Argentina, Costa Rica, Panamá, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela la pregunta de autoidentificación indígena se realizó por separado, haciendo hincapié en la pertenencia a un pueblo. En el Brasil también se incluye una pregunta sobre pueblos indígenas, además de la pregunta sobre raza y color. En el caso de México, tanto la Encuesta Intercensal 2015 como el censo de 2020 incluyen preguntas para pueblos indígenas y afrodescendientes por separado.

^a En el caso de Chile, el censo abreviado de 2017 incluyó la pregunta 16: ¿Se considera perteneciente a algún pueblo indígena u originario? (Sí/no). En caso afirmativo, 16.a.: ¿A cuál? 1. Mapuche; 2. Aymara; 3. Rapa nui; 4. Licán antai; 5. Quechua; 6. Colla; 7. Diaguita; 8. Kawésqar; 9. Yagán o yámana; 10. Otro (especifique) _____.

Como se observa en el cuadro IV.1, la operacionalización de la autoidentificación (plasmada en la formulación de las preguntas y las categorías de respuesta) es heterogénea, pues responde a la realidad de cada país. Sin embargo, se advierte que las preguntas se revisaron y modificaron en todos los países que incluyeron la autoidentificación en sus dos últimos censos, con excepción del Brasil y Cuba. En México, la pregunta se modificó incluso con respecto a la incluida en la Encuesta Intercensal 2015. En general, los resultados de los censos de la ronda de 2000 fueron muy cuestionados por las organizaciones afrodescendientes e indígenas y esto se tradujo en un intenso trabajo de incidencia política y análisis técnico durante el período

intercensal. Ello condujo a la elaboración de una serie de recomendaciones a nivel regional con miras a la ronda de 2010, que se construyeron con la colaboración de los institutos nacionales de estadística, las organizaciones afrodescendientes, los organismos internacionales especializados en estos asuntos, el mundo académico y otras organizaciones no gubernamentales comprometidas en esta labor (CEPAL 2009 y 2011; CEPAL/UNICEF/UNFPA, 2011).

Con respecto a la formulación de las preguntas, la experiencia de la década de 2000 evidencia una importante heterogeneidad, con diferencias semánticas entre los países de la región, en particular por los términos utilizados, que conllevan diferentes grados de exigencia frente a la autoidentificación (por ejemplo, preguntar si la persona “pertenece a un pueblo”, “se identifica con una cultura” o “desciende de un pueblo”). En la década de 2010, si bien la formulación de la pregunta sigue siendo acorde con los contextos nacionales, generalmente se hace referencia a la dimensión de “reconocimiento de la identidad”, con excepción del Uruguay, donde se remite exclusivamente a la dimensión de ancestros comunes al indagar si la persona “cree tener ascendencia” y se busca mayor especificidad con la pregunta sobre cuál considera que es la principal (véase el cuadro IV.1).

En cuanto a los términos utilizados, en algunos países se combinan elementos que refieren a la identidad o el sentido de pertenencia con otras dimensiones, como en la Argentina, donde se agrega la “ascendencia familiar”, mientras en otros, como Colombia, el Ecuador, México (tanto en la Encuesta Intercensal 2015 como en el reciente censo de 2020), el Paraguay, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela, se añaden expresiones ligadas a la dimensión cultural, histórica y de origen común. La incorporación de estos elementos en la formulación de la pregunta amplía las posibilidades de autoidentificación y, si bien se recomienda que la pregunta sea lo más directa posible (como en los casos de Costa Rica, Honduras y Panamá), esto dependerá de la tradición estadística en estos asuntos y del grado de “desarrollo de la conciencia étnica” ligado a los procesos históricos y espaciales de cada país (Del Popolo y Schkolnik, 2013).

En relación con las alternativas de respuesta, para 2010 en la mayoría de los países se incluyen las categorías “afrodescendiente” y “afro” ligadas a la nacionalidad (afroboliviano o afroboliviana, afrocolombiano o afrocolombiana, afroecuatoriano o afroecuatoriana, afrohondureño o afrohondureña, afroperuano o afroperuana, entre otras). El mantenimiento de la categoría “afrodescendiente” contribuye a evitar la subestimación, sobre todo por la creciente e importante migración internacional intrarregional⁶. Si bien no se han abandonado las categorías raciales como *preto*, pardo, negro o mulato (que siguen siendo necesarias, tanto por los procesos históricos experimentados en la región desde el período colonial y esclavista como por el sentido identitario que estas denominaciones han adquirido), estas definitivamente no apuntan a reivindicar categorías fenotípicas o biológicas sobre las cuales sustentar posicionamientos ideológicos (Anton, 2008). Los únicos dos países donde todavía se utilizan solo categorías raciales basadas en el color de la piel son el Brasil y Cuba, pues en ambos casos se mantienen las categorías que solían usarse en los relevamientos coloniales y del siglo XIX, pero que han ido adquiriendo un significado social y de construcción identitaria.

En síntesis, es fundamental considerar todas las denominaciones que tienen sentido para las personas y las comunidades afrodescendientes, de acuerdo con los diferentes contextos sociales y territoriales de cada país (CEPAL, 2011). Sin perjuicio de ello, se debe tomar la precaución de no incluir categorías a las que puedan adscribirse simultáneamente sectores de la población que no son afrodescendientes, como “moreno”, denominación que puede diferenciar exclusivamente a la población afrodescendiente (como podría ser el caso del Perú) o ser compartida más allá de la afrodescendencia (como podría ser el caso de la República Bolivariana de Venezuela). En general, no se recomienda la inclusión de categorías raciales como “mestizo”, que pueden resultar ambiguas y confusas y dar lugar a la subestimación de la población indígena o afrodescendiente (véase Ramírez, 2019, para el caso del Perú). Por último, para la definición de las preguntas

⁶ En ocasión del censo abreviado de Chile de 2017 la población afrodescendiente promovió una campaña para autoidentificarse en la pregunta dirigida a los pueblos indígenas bajo la categoría “otro” (en la que luego se pedía “especificar”), aun sabiendo que los resultados subestimarían el total de afrodescendientes. Esta campaña fue impulsada por las organizaciones afrochilenas de la región de Arica y Parinacota, área de asentamiento histórico y concentración poblacional de estos grupos. Sin embargo, más de la mitad de la población que se declaró como afrodescendiente no era de dicha región (53%). Además, un 37% de los afrodescendientes proviene de otros países, en particular de Colombia y Haití.

se deben establecer consensos políticos y técnicos de manera conjunta con los diferentes grupos étnicos que demandan su visibilidad, en particular con los pueblos afrodescendientes e indígenas⁷.

La plena participación afrodescendiente en los procesos censales, desde las fases preparatorias hasta la difusión y el análisis de los resultados, es una de las principales recomendaciones internacionales y regionales y forma parte de los compromisos asumidos por los países en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. Ello contribuye a definir categorías que tengan sentido para estas poblaciones, legitimar el censo, incrementar el compromiso con el proyecto censal y, en principio, disponer de información válida y de calidad. En la década de 2010 se observa un punto de inflexión en materia de participación afrodescendiente, con una mayor apertura de las oficinas de estadística al establecimiento de mecanismos participativos, en diferentes modalidades y con diversos grados de participación (CEPAL/UNICEF/UNFPA, 2011; Del Popolo y Schkolnik, 2013; Del Popolo, 2019). En general, estos espacios se centraron en la definición de las preguntas y en actividades de comunicación y sensibilización para fortalecer la autoidentificación. En otras fases del proceso censal, como el levantamiento de la información o el análisis de los resultados, esta participación ha sido más débil. Si bien las experiencias de participación de la década de 2010 presentaron limitaciones y no estuvieron exentas de cuestionamientos por parte de las organizaciones afrodescendientes de algunos países, tuvieron un impacto positivo en la inclusión y visibilidad de estos grupos. Asimismo, abrieron paso a una cierta institucionalización de la producción de estadísticas desagregadas para pueblos indígenas y afrodescendientes, como ocurrió en el Ecuador, Guatemala, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela. Sin embargo, pasado el censo de población correspondiente, varios de los mecanismos implementados fueron perdiendo fuerza hasta desaparecer (Del Popolo, 2019).

En los países donde se realizaron censos recientemente, como Colombia (2018), Guatemala (2018), México (2020) y el Perú (2017), se establecieron mecanismos de participación, nuevamente con diferentes alcances. Colombia fue el primer país de la región (y del mundo) en aplicar la consulta y concertación en un censo de población y vivienda, a través del Espacio Nacional de Consulta Previa de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, conforme la jurisprudencia y los marcos normativos vigentes en el país (DANE, 2019). En el caso del Perú, en 2013 se estableció el Comité Técnico Interinstitucional sobre Estadísticas de Etnicidad (CTIEE), coordinado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) e integrado por representantes de otras instituciones pertinentes del Estado, organizaciones indígenas y afroperuanas, el mundo académico y organismos internacionales. En este país, las organizaciones de mujeres afroperuanas desempeñaron un papel central en la definición de las preguntas y los procesos de sensibilización, difusión y fortalecimiento de la autoidentificación (Ramírez, 2019). Asimismo, el Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos y la Fundación Ford, en alianza con otras organizaciones y organismos nacionales y regionales, apoyan diversas iniciativas para promover la visibilidad estadística mediante mecanismos participativos, la sensibilización y el empoderamiento, en especial para la nueva ronda censal.

En los países donde se están preparando los censos de población y vivienda de 2020 también se observan diferentes modalidades de participación. En el caso de Costa Rica, se creó —dentro del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)— la Comisión técnica institucional para el abordaje étnico-racial (CTIER), en la que participan varias instituciones del Estado, incluido el Ministerio de la Presidencia, y desde la cual se convoca a las organizaciones afrodescendientes. En Panamá se estableció la Mesa Técnica Censal Afrodescendiente, integrada por representantes del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), la Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afropanameños (SENADAP), organizaciones afrodescendientes y el mundo académico. Si bien el énfasis se pone nuevamente en la revisión de las preguntas, es de esperar que la participación se extienda a otras fases también cruciales para garantizar el éxito de los resultados.

En ese sentido, la realización de estudios previos y pruebas piloto para la definición de las preguntas de autoidentificación y la implementación de una estrategia comunicacional efectiva son dos etapas clave del proceso censal para una “buena medición”, en las que también debe garantizarse la participación afrodescendiente (CEPAL/UNFPA/UNICEF, 2011). La experiencia regional al respecto también es nutrida, con aciertos y desaciertos que se deben tener en cuenta para la ronda de 2020. Si bien las organizaciones pueden

⁷ Véanse más detalles técnicos sobre el análisis de las preguntas censales en Del Popolo y Schkolnik (2013) y Del Popolo (2019).

impulsar diferentes acciones y campañas para la autoidentificación, es fundamental que en la estrategia comunicacional de los institutos de estadística se contemple explícitamente la visibilidad afrodescendiente, con plazos y contenidos adecuados para que las campañas sean efectivas. Por ejemplo, la campaña nacional “AfroCenso MX”, desarrollada por el Colectivo para Eliminar el Racismo en México (COPERA) para la autoidentificación afrodescendiente en el censo de 2020, fue lanzada en colaboración con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), el Senado de la República y diferentes instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil que trabajan con la población afrodescendiente en México⁸. Sin embargo, no se lograron las sinergias necesarias para una difusión conjunta con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI), que probablemente hubiera ampliado el alcance de la campaña.

También se observan avances en materia de estudios previos y pruebas para la definición de las preguntas. De hecho, los cambios observados en la formulación de las preguntas o la inclusión (por primera vez) de la autoidentificación se basan en los resultados de dichas pruebas. En algunos países ya han comenzado a realizarse estudios con miras a la ronda de 2020: en Panamá, por ejemplo, se están incluyendo diferentes alternativas de preguntas en las encuestas de hogares, en Chile se realizó una encuesta específica en la Región de Arica y Parinacota referida a afrodescendientes y en el Brasil se llevaron a cabo una prueba cognitiva de color y raza en 2016 y una prueba de autopertenencia quilombola en 2017⁹ ¹⁰.

Las lecciones aprendidas en la ronda pasada deberían tomarse en cuenta para evitar fracasos o retrocesos en la ronda de 2020, prestando atención a las debilidades y los obstáculos encontrados en el censo previo y a los retos actuales. Este análisis debería hacerse mediante diálogos técnicos y políticos entre las oficinas de estadística, las organizaciones afrodescendientes y otros actores relevantes, como el mundo académico y los especialistas en estudios sobre afrodescendientes y derechos y desigualdades étnico-raciales, incluido el apoyo de organismos de cooperación.

Sin duda, la formulación de las preguntas y las alternativas de respuesta tiene un impacto en la cuantificación de la población afrodescendiente, como se observará en las cifras que se presentan en el capítulo siguiente. La capacitación de censistas y supervisores (para que no omitan la pregunta, por ejemplo), las estrategias comunicacionales, las posibilidades de realizar estudios previos y pruebas piloto y los niveles de participación en cada fase también inciden en ese proceso. En definitiva, cualquier falla en la cadena de producción del dato puede provocar el fracaso de su resultado, incluso aunque la pregunta se haya construido respetando las demandas políticas y con la mayor rigurosidad técnica. Asimismo, se debe tener presente que cualquier problema que afecte el proyecto censal —más allá de lo inherente a la cuestión étnico-racial— inevitablemente afectará también el resultado de la identificación afrodescendiente (por ejemplo, una reducción presupuestaria, dificultades en la actualización cartográfica, cambios metodológicos sin suficiente preparación, entre otras). Por último, los esfuerzos de las oficinas de estadística y las organizaciones afrodescendientes a la hora de un censo no siempre logran mitigar los factores estructurales de discriminación y racismo fuertemente arraigados en las sociedades latinoamericanas. Por tanto, la calidad de la información sobre los afrodescendientes también depende de los avances de los Estados en la lucha contra el racismo y la discriminación estructural.

D. Avances en la visibilidad estadística en otras fuentes de datos y democratización de la información

Si bien la inclusión de la población afrodescendiente en los censos de población ha sido y es fundamental para el análisis de las sociedades latinoamericanas y para la lucha política y el reconocimiento de estos grupos, es preciso que la autoidentificación se extienda más allá de los censos. Desde el punto de vista de la necesidad de

⁸ Véase [en línea] <https://afrocenso.mx/>.

⁹ Véanse más detalles en las presentaciones de estos países en CEPAL (2019).

¹⁰ Véanse más detalles en materia de pruebas piloto y campañas en Del Popolo y Schkolnik (2013). Asimismo, las páginas web de las oficinas nacionales de estadística suelen contener el material comunicacional utilizado en los censos. En la página web sobre censos del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se incluyen los enlaces a las oficinas nacionales de estadística de la región [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/censos-de-poblacion-y-vivienda/enlaces-institutos-nacionales-estadistica-america-latina-caribe>.

información desagregada como herramienta clave para la caracterización de las sociedades, la formulación de políticas y la rendición de cuentas, la principal desventaja del censo es que se realiza cada 10 años y, por tanto, no permite un seguimiento relativamente continuo y menos aún para fenómenos sociales más coyunturales.

En el cuadro IV.2 se presenta el panorama regional con respecto a la inclusión de la autoidentificación en diferentes fuentes de datos y se constata que, excepto por los censos de población, los avances han sido escasos. En lo referente a las encuestas de empleo, ingresos y condiciones de vida, más allá de las modalidades aplicadas en cada caso, el número de países que incluyó al menos una vez la autoidentificación afrodescendiente a partir de la década de 2010 se reduce a nueve y, en el caso de las encuestas demográficas, de salud y afines, a diez (con la salvedad de que en Guatemala solo se identifica al pueblo garífuna). En el caso de los censos agropecuarios, en algunos países se determina si la unidad productora pertenece a una comunidad afrodescendiente, mientras en otros (o de manera simultánea), se pregunta si el productor o la productora y los miembros de su hogar se identifican como afrodescendientes. Cualquiera sea la modalidad, el universo se reduce a cuatro países y, en el caso de las estadísticas vitales, a siete países que incluyen la identificación afrodescendiente en el registro de defunciones y cuatro que lo hacen en el de nacimientos.

Cuadro IV.2

América Latina (17 países): inclusión de la (auto)identificación de la población afrodescendiente en censos, encuestas de hogares y registros vitales a partir de 2010

País	Autoidentificación afrodescendiente					Estadísticas vitales ^a	
	Censos de población y vivienda (últimos dos censos)	Censos agropecuarios	Encuestas demográficas, de salud y de indicadores múltiples o afines (alrededor de 2010 y última disponible)	Encuestas de hogares (empleo, ingresos y afines) (alrededor de 2010 y última disponible)	Defunciones	Nacimientos	
Argentina	2010						
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2012	2013		2015, 2016 y 2017			
Brasil	2010	2017	2006	2011 a 2018 (anual)	X	X	
Colombia	2018	2014	2010, 2015	2007, 2015, 2018	X	X	
Costa Rica	2011	2014	2011	^b			
Cuba	2012		2010, 2013, 2016, 2017	2010 a 2019	X		
Ecuador	2010		2012	2010, 2015, 2017, 2018	X	X	
El Salvador	2007		2014				
Guatemala	2018		^c	^c	^c	^c	
Honduras	2013		2011-2012	^b	X		
México	2020						
Nicaragua	2005	2011	2011	^b	X	X	
Panamá	2010			2015, 2018			
Paraguay	2012						
Perú	2017			2012, 2016, 2018			
Uruguay	2011		2013	2010, 2016, 2018			
Venezuela (República Bolivariana de)	2011						

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/CRPD.3/6), Santiago, 2019, información actualizada a junio de 2020.

^a La autoidentificación no es aplicable. En el caso de las defunciones, se trata de la declaración étnica que hace el informante. En el caso de los nacimientos, en Colombia se basa en la declaración de la etnicidad de la persona recién nacida realizada por los padres, mientras en el Ecuador, Guatemala (en este país solo se identifica al pueblo garífuna) y Nicaragua se basa en la autoidentificación de la madre de la persona recién nacida.

^b Estos países han incluido alguna vez la autoidentificación afrodescendiente en las encuestas de hogares de la década de 2000: Costa Rica (2002), Honduras (2004) y Nicaragua (2005).

^c En Guatemala se identifica al pueblo garífuna en las encuestas de demografía y salud, las encuestas sobre condiciones de vida y las estadísticas vitales. Sin embargo, existen otros grupos afrodescendientes no garífunas.

Sin duda, los registros administrativos constituyen una fuente de gran potencial para fines estadísticos, debido a su continuidad y oportunidad. Entre ellos se destacan los registros de salud, educación, nacimientos, defunciones, protección social, seguridad social, violencia y empleo. En el Brasil, Colombia, Cuba y el Ecuador se han realizado importantes avances en materia de inclusión de la identificación afrodescendiente en los

sistemas de información de salud, que constituyen experiencias muy valiosas para avanzar hacia otro tipo de registros continuos, como de hecho se hace en el Brasil y Cuba, incluidos los registros electorales. En este último país, la identificación afrodescendiente se incluye en los modelos del Sistema de Información Estadística Nacional (SIEN) (defunciones, matrimonios, divorcios y migraciones internas y externas). En el contexto actual de la crisis derivada de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), se hace evidente la urgente necesidad de avanzar hacia la inclusión de la autoidentificación afrodescendiente en los sistemas estadísticos nacionales. Lamentablemente, en la mayoría de los países no es posible medir el impacto de la pandemia en las poblaciones afrodescendientes, cuya situación de vulnerabilidad en vista de sus indicadores sociales incrementa los riesgos de contagio y letalidad (CEPAL, 2020). Los datos contribuirían a evidenciar la situación y, en consecuencia, a definir acciones diferenciadas y efectivas y dar seguimiento a sus resultados.

Sin embargo, varios de estos registros requieren un análisis previo de calidad y completitud, a fin de establecer su potencial de uso estadístico. Si bien los registros de nacimientos de los países que incluyen la identificación étnico-racial pueden ser una fuente importante para el análisis de la fecundidad, se advierten limitaciones desde el punto de vista de la calidad, aun cuando la cobertura del registro sea relativamente elevada, pues los campos que permiten la desagregación afrodescendiente pueden estar incompletos o mal llenados.

En este sentido, es fundamental que, además de incorporar las variables de autoidentificación o identificación por un informante que no es el sujeto (como en el caso de los registros de nacimientos —cuando se refiere al nacido vivo— y defunciones), se aumente la percepción del valor de la información, haciendo hincapié en los prestadores de servicios que reciben o proporcionan esta información, como en el caso de los médicos, a fin de incrementar el volumen de los registros y mejorar su calidad. Es importante señalar que la naturaleza de cada una de las fuentes de datos supone desafíos y lineamientos diferenciados a la hora de incluir la autoidentificación afrodescendiente¹¹.

Con respecto a las encuestas, a pesar de que en algunos países puede haber limitaciones asociadas al tamaño de las muestras (que inciden cuando las personas afrodescendientes constituyen minorías poblacionales), algunos estudios recientes (incluido este) evidencian que es posible obtener información contundente sobre diferentes aspectos de las condiciones de vida de los y las afrodescendientes. De todas maneras, en los países donde la representación de esta población sea pequeña, junto con la inclusión de la autoidentificación deberán revisarse los diseños muestrales. Esto es fundamental para aprovechar aún más el enorme potencial de las encuestas de hogares para obtener indicadores desagregados que necesariamente requieren un seguimiento continuo, como por ejemplo el desempleo y la pobreza por ingreso. Asimismo, los sistemas de encuestas son los únicos que permiten profundizar en diferentes ámbitos del desarrollo, como los referidos al mercado de trabajo, la salud sexual y reproductiva y el uso del tiempo, por mencionar algunos.

Este panorama revela que es fundamental fortalecer las acciones para disponer de información a lo largo del tiempo de manera confiable y oportuna. Es decir, se trata de consolidar la inclusión de la autoidentificación afrodescendiente en todo el sistema estadístico nacional mediante criterios y preguntas comparables. Para ello es fundamental realizar evaluaciones periódicas que permitan mejoras continuas en la calidad. En algunos países se tuvo el cuidado de incluir las mismas preguntas de autoidentificación en las diferentes fuentes de datos. Si bien esto no ha sido la norma, la mayoría de los países ha mejorado en este aspecto en los últimos años. En el cuadro IV.3 se presentan las preguntas y las categorías de respuesta de las encuestas de hogares utilizadas para producir la información empleada en este estudio. De la comparación con los censos de población y vivienda surge que, en general, estas son coincidentes (véase el cuadro IV.1). Panamá constituye la excepción pues, a raíz de los resultados del censo de 2010 y con miras a revisar y definir la pregunta para el censo de la ronda de 2020, en la encuesta de 2018 se incluyó una propuesta que surgió de la Mesa Técnica Censal Afrodescendiente para su prueba.

¹¹ Véase por ejemplo CEPAL/OPS/UNFPA (2013).

Cuadro IV.3

América Latina y el Caribe (6 países): preguntas sobre autoidentificación de la población afrodescendiente incluidas en las encuestas de hogares utilizadas en este estudio, 2018

País, año y pregunta	Categorías de respuesta
Brasil 2018	
Su color o raza es:	Blanca <i>Preta</i> Amarilla Parda Indígena
Colombia 2018	
De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos, ¿es o se reconoce como...?	Indígena Gitano (rom) Raizal del archipiélago Palenquero Negro, mulato (afrodescendiente) Ninguno de los anteriores
Ecuador 2017	No aplicable (menores de 5 años)
¿Cómo se identifica (...) según su cultura y costumbres?	Indígena Afroecuatoriano Negro Mulato Montubio Mestizo Blanco Otro
Panamá 2018	
¿Se considera usted afropanameño, afrodescendiente, moreno, negro, otro grupo, ninguno?	Afropanameño, afrodescendiente, moreno, negro, otro grupo, ninguno No a las anteriores
Perú 2018	No aplicable (menores de 15 años)
Por sus costumbres y sus antepasados, ¿usted se siente o se considera...?	Quechua Aymara Nativo o indígena de la Amazonia Negro, mulato, zambo, afroperuano Blanco Mestizo Otro Perteneiente o parte de otro pueblo indígena u originario
Uruguay 2018	
¿Cree tener ascendencia...? ¿Cuál considera la principal de las declaradas?	Afro o negra Asiática o amarilla Blanca Indígena Otra

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de hogares de los respectivos países.

También es crucial producir información desagregada, difundirla y analizarla, generando conocimiento actualizado. Para ello el acceso a la información y su accesibilidad son fundamentales. Al respecto, los institutos nacionales de estadística de la región muestran progresos significativos en la democratización de la información, al crear aplicaciones que permiten procesar en línea microdatos de censos, encuestas y registros

e incluso la descarga de las bases de datos¹². Los avances en materia de censos de población y vivienda son notorios, pues en general la desagregación afrodescendiente se incluye en la difusión de los resultados y en los diferentes productos censales (estudios especiales, consultas dinámicas, tabulados y mapas, entre otros). No obstante, a pesar de que varios países permiten el desglose de datos para afrodescendientes en varias fuentes, las publicaciones oficiales no siempre incluyen esta desagregación.

Para que las personas afrodescendientes ejerzan su derecho a la información, no basta con poder acceder públicamente a los datos, pues esta tarea requiere ciertas habilidades técnicas. De allí que la necesidad de fortalecer las capacidades nacionales para el uso y el análisis de la información se vuelva evidente y, de hecho, sea una de las demandas que sistemáticamente manifiestan los organismos del Estado y las organizaciones afrodescendientes de los países de la región. En la última década, se han llevado a cabo numerosas actividades de capacitación en estos ámbitos, pero es preciso que se realicen de manera articulada y sostenida en el tiempo, para lo cual la dotación de recursos es indispensable.

Por último, un asunto que va más allá de la pregunta de autoidentificación se refiere a la adecuación y la pertinencia cultural y a los requisitos de información específicos de las organizaciones afrodescendientes. Esto conlleva retos importantes con respecto al diseño de los instrumentos estadísticos convencionales, que se han construido según conceptos hegemónicos y monoculturales (CEPAL, 2011; Del Popolo y Schkolnik, 2013).

Frente a los compromisos establecidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en el marco del Decenio Internacional de los Afrodescendiente y en otros compromisos internacionales y regionales, como el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 y la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, es indudable que los desafíos en materia de visibilidad estadística afrodescendiente son enormes y requieren una urgente voluntad política para su concreción.

Bibliografía

- Amaya, G., J. John y P. Ríos (2011), "Relatoría del Panel de inclusión social y la agenda política afrodescendiente en el marco de la Primera Cumbre Mundial de Afrodescendientes", La Ceiba, 19 de agosto.
- Antón, J. (2008), "La categoría de 'afroecuatoriano' y los rasgos de autoidentificación étnica en censos y encuestas de Ecuador", *Revista Latinoamericana de Población* [en línea] <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323827367006>.
- Banco Mundial (2018), "Afrodescendientes en Latinoamérica: hacia un marco de inclusión", *Documento de trabajo*, N° 129298, Washington, D.C., Banco Mundial.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), "El desafío social en tiempos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 3, Santiago, 12 de mayo.
- ____ (2020b), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (LC/CDS.3/5)*, Santiago.
- ____ (2019), "Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020", *serie Seminarios y Conferencias*, N° 94 (LC/TS.2019/67), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ____ (2017), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (LC/CRM.13/5)*, Santiago, marzo.
- ____ (2013), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (LC/L.3697) [en línea]* http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037_es.pdf.
- ____ (2012), "Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas", *Documentos de Proyectos*, N° 72 (LC/W.72), Santiago.
- ____ (2011), "Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina", *series Manuales y Seminarios y Conferencias*, N° 72 (LC/L.3364), Santiago.

¹² A modo de ejemplo, mediante el programa Recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador REDATAM, desarrollado por el CELADE-División de Población de la CEPAL, y su módulo de procesamiento en línea se ha contribuido significativamente a democratizar el acceso a los microdatos de los censos de población y vivienda, censos agrícolas, registros vitales, encuestas de hogares, encuestas de educación, entre otras, no solo en países de América Latina y el Caribe sino también de otras regiones del mundo. Véase [en línea] www.redatam.org.

- ___ (2009), "Censos 2010 y la inclusión del enfoque étnico: hacia una construcción participativa con pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina", *serie Seminarios y conferencias*, N° 57 (LC/L.3095-P), Santiago.
- CEPAL/OPS/UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Organización Panamericana de la Salud/ Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2013), "Lineamientos para incluir la identificación de pueblos indígenas y afrodescendientes en los registros de salud", *Documentos de Proyecto* (LC/W.569), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL/UNICEF/UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2011), *Contar con todos: caja de herramientas para la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda* (LC/R.2181), Santiago.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2019), "Población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. Resultados del Censo Nacional de población y vivienda 2018", Bogotá [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/grupos-eticos/informacion-tecnica>.
- Del Popolo, F. (2019), "La inclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda: avances y desafíos para la ronda 2020", *Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020* (LC/TS.2019/67), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Del Popolo, F. y S. Schkolnik (2013), "Pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos 2010 de América Latina: avances y desafíos en el derecho a la información", *Notas de Población*, N° 97 (LC/G.2598-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mosquera Rosero-Labbé, C. y R. E. León Díaz (eds.) (2013), "Acciones afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal", *Investigaciones CES Serie Idcarán*, Bogotá, Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia.
- Naciones Unidas (2014), *Programa de Actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes* (A/RES/69/16), Nueva York, 18 de noviembre.
- ODECO (Organización de Desarrollo Étnico Comunitario) (2012), "Declaración del aniversario de la primera cumbre mundial de afrodescendiente, ciudad de la Ceiba y en la comunidad de Corozal, 16 a 18 de agosto", inédito.
- ___ (2011), *Primera Cumbre Mundial de Afrodescendientes. Plan de Acción de la Declaración de la Ceiba, 20 de agosto de 2011* [en línea] https://www.sica.int/download/?odoc_74692_1_20112012.pdf.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2016), *Plan de Acción del Decenio de las y los Afrodescendientes en las Américas (2016-2025)* (AG/RES.2891 (XLVI-O/16)) [en línea] <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2891-16-es.pdf>.
- Paixão, M. (2015), *Quinientos años de soledad: estudios sobre las desigualdades raciales en Brasil*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Ramírez, C. (2019), "El pueblo afroperuano y el censo de 2017", *Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020* (LC/TS.2019/67), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Santacruz, M. y otros (2019), *Pueblos afrodescendientes en América Latina: realidades y desafíos*, Cali, Poemia Editores/ Corporación Amigos de la UNESCO.
- Tavares Duarte, L. (2019), "Límites e alcances para la definición temática del Censo de la ronda 2020 en Brasil. Una mirada para la cuestión étnica", *Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020* (LC/TS.2019/67), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El contexto demográfico afrodescendiente

Es sabido que existe una estrecha relación bidireccional entre población y desarrollo sostenible: las poblaciones humanas están constituidas por fuerzas económicas, sociales y ambientales, y estas, a su vez, van modelando las condiciones económicas, sociales y ambientales de los países, perfilando nuevos escenarios para la definición de políticas. De allí que el conocimiento de las dinámicas demográficas de los pueblos afrodescendientes constituya un asunto crucial para el diseño y la implementación de políticas, partiendo de la base de que estas dinámicas y sus componentes constitutivos —la fecundidad, la mortalidad y la migración— sustentan su reproducción biológica y sociocultural. Asimismo, resulta fundamental comprenderlas en los diferentes contextos económicos, socioculturales y políticos y, definitivamente, en los territorios.

La progresiva inclusión de preguntas de autoidentificación étnico-racial en los censos, tema presentado en el capítulo anterior, ofrece la posibilidad de examinar diversos aspectos demográficos y sociales de la población afrodescendiente en la región, incluidos aquellos en los que el censo es prácticamente la única fuente de datos disponible, como ocurre en el caso del análisis de las migraciones internas e internacionales, con el potencial adicional de las desagregaciones territoriales. Si bien el censo no es la fuente primordial para la medición de determinados fenómenos como la fecundidad o la mortalidad, la ausencia de la identificación étnico-racial en los registros vitales es paliada, en parte, mediante el uso de censos. El objetivo de este capítulo, sin embargo, no es analizar de manera pormenorizada las dinámicas demográficas de las poblaciones afrodescendientes, sino más bien brindar un panorama general, partiendo del interrogante más elemental: ¿cuántas son las personas afrodescendientes? Este dato no es relevante únicamente por tratarse de un insumo básico para la política pública y la planificación, sino también porque sirve para constatar la existencia de la población afrodescendiente y darle visibilidad ante los Estados y ante las sociedades que niegan dicha existencia.

A. ¿Cuántas son las personas afrodescendientes?

Conocer la cantidad de personas afrodescendientes que habitan en América Latina continúa siendo uno de los desafíos más básicos y urgentes de la región. Si bien se reconoce que se han producido avances en materia de visibilidad estadística, resulta difícil brindar una cifra de la magnitud de estos grupos a ciencia cierta, debido a diferentes problemas relacionados con la identificación étnico-racial. Las decisiones conceptuales y metodológicas adoptadas por cada país, que configuran el sistema de clasificación utilizado, afectan directamente la cuantificación y la descripción de las características sociodemográficas de las personas afrodescendientes, así como las posibles comparaciones entre países. A ello se suman factores de diversa índole, desde los más estructurales, como los escenarios sociopolíticos en el marco de los cuales se lleva a cabo cada censo —sean estos más o menos propicios para la autoidentificación— hasta los inherentes a todo proceso censal, como ya se analizó en el capítulo anterior.

Sin perjuicio de lo que se acaba de mencionar, en la actualidad es posible proporcionar una perspectiva latinoamericana a la cuantificación y caracterización de estos grupos. Las cifras censales disponibles permiten estimar que la población afrodescendiente en América Latina asciende en la actualidad a 134 millones de personas, lo que representa un 21% de la población total de la región (véase el cuadro V.1).

Cuadro V.1América Latina (20 países): población afrodescendiente, según último censo y estimaciones a 2020^a

(En miles de personas y porcentajes)

País y año del censo	Población afrodescendiente censada	Porcentaje de población afrodescendiente	Población total estimada a 2020	Población afrodescendiente estimada a 2020
Argentina, 2010	149,6	0,4	45 195,8	168,5
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	23,3	0,2	11 673,0	27,1
Brasil, 2010	97 171,6	50,9	212 559,4	108 278,4
Chile, 2017 ^b	9,9	0,1	19 116,2	11,5
Colombia, 2018	2 982,2	6,8	50 882,9	3 482,9
Costa Rica, 2011	334,4	7,8	5 094,1	396,0
Cuba, 2012	4 006,9	35,9	11 326,6	4 064,1
Ecuador, 2010	1 041,6	7,2	17 643,1	1 268,8
El Salvador, 2007	7,4	0,1	6 486,2	8,4
Guatemala, 2018	47,2	0,3	17 915,6	57,3
Honduras, 2013	115,8	1,4	9 904,6	138,1
México, 2015	1 381,9	1,2	128 932,8	1 490,5
Nicaragua, 2005	23,9	0,5	6 624,6	30,8
Panamá, 2010	300,6	8,8	4 314,8	380,8
Paraguay, 2012	3,9	0,1	7 132,5	4,3
Perú, 2017 ^c	1 049,9	3,6	32 971,8	1 178,1
Uruguay, 2011 ^d	149,7	4,6	3 473,7	159,9
Venezuela (República Bolivariana de), 2011 ^e	936,8	3,4	28 435,9	978,3
Estimaciones a partir de otras fuentes				
Haití ^f	---	95,5	11 402,5	10 889,4
República Dominicana ^g	---	8,6	10 847,9	932,9
Total		20,9	641 934,0	133 946,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los censos de población; para Cuba: Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), *El color de la piel según el Censo de Población y Viviendas 2012*, La Habana; para México: "Encuesta Intercensal 2015" [en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>; para el Paraguay: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), *Atlas Demográfico del Paraguay, 2012* [en línea] <https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/atlas-demografico/Atlas%20Demografico%20del%20Paraguay,%202012.pdf>.

^a Para las estimaciones a 2020, se tomaron las cifras poblacionales del *Observatorio Demográfico de América Latina y el Caribe 2019* (CEPAL, 2020) y se aplicaron los porcentajes de personas afrodescendientes según el último censo o fuente disponible.

^b Se contabiliza a las personas que, en la pregunta sobre a qué pueblo indígena pertenecían, especificaron en la categoría "otro" que eran afrodescendientes.

^c La pregunta se dirigió a la población de 12 y más años de edad, por lo que, para obtener una cifra del total poblacional, se aplicó el porcentaje afrodescendiente de este grupo etario al total de población censada.

^d En este estudio se utilizó la pregunta sobre ascendencia principal, lo que significa que la cifra del cuadro corresponde a aquellas personas que respondieron que su ascendencia principal es "afro o negra". La pregunta sobre reconocimiento de ascendencia con categorías de respuesta múltiples arroja un total de personas afrodescendientes de 255.074, lo que representa un 7,8% de la población nacional.

^e En el estudio, el total afrodescendiente se obtuvo sumando las categorías "negra/negro" y "afrodescendiente", y se excluyó la categoría "morena/moreno". El porcentaje de población afrodescendiente se calculó sobre la base del estudio genético de Simms y otros (2010, págs. 49-66).

^g El porcentaje de población afrodescendiente se basó en el idioma materno del jefe del hogar (creole), incluido en la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS) 2014, Oficina Nacional de Estadística (ONE).

El Brasil es, con mucho, el país con una mayor cantidad de personas afrodescendientes —algo de más de 100 millones—, que constituyen más de la mitad del total de su población. Desde el punto de vista del peso relativo de las personas afrodescendientes, la mayoría de la población haitiana —algo más de 10 millones— es de origen africano. Después del Brasil y Haití, sigue en importancia Cuba, con un 36% de personas afrodescendientes —es decir, algo más de 4 millones de personas— y, con una proporción menor, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Panamá y la República Dominicana, países en donde la población afrodescendiente representaría entre un 7% y un 10% del total nacional. En el resto de los países, la población de ascendencia africana representaría menos de un 5%.

Más allá de los pesos relativos, en Colombia, la población afrodescendiente se estima próxima a los 3,5 millones de personas y, en el Ecuador, México, el Perú, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de), ronda el millón de personas.

En varios países, las cifras presentadas ameritan atención. En el caso del censo de 2017 del Perú, las organizaciones afrodescendientes sostienen que existe un subregistro de personas afroperuanas, debido a la manera en que se formuló la pregunta (por ejemplo, se incluyó la categoría “mestizo”, bajo la que se “ocultan” quienes no declaran su origen africano o indígena por el estigma de pertenecer a grupos históricamente discriminados) y otros aspectos del proceso censal (como la capacitación de los encuestadores), lo que se sumó a los problemas de cobertura que tuvo el censo (Ramírez, 2019).

Algo similar ocurrió en Colombia, en donde el censo de 2018 se vio afectado por una importante subestimación de la población afrodescendiente, pese a que en este país —a diferencia de lo que ocurre en el Perú— ya existía tradición censal en lo que se refiere a la inclusión de preguntas de autoidentificación étnico-racial. Además, para este censo se estableció una ruta metodológica de consulta y concertación con el Espacio Nacional de Consulta Previa de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (ENCP), a fin de validar y garantizar la participación afrodescendiente a lo largo del proceso censal, así como la calidad de la información, con un enfoque étnicamente diferenciado y una importante inversión pública (DANE, 2019). Entre las causas que afectaron estos resultados, el DANE (2019) menciona problemas de cobertura, debido a la dificultad para cubrir algunas zonas urbanas y rurales por el tema de la seguridad o por la negativa de los residentes a ser censados; problemas con la capacitación y la contratación de personal afrodescendiente como encuestadores y supervisores; la no formulación de la pregunta por parte de los censistas; la negativa de las personas a responder la pregunta (sobre todo en zonas urbanas), y fenómenos que actúan como barreras en los procesos de autorreconocimiento (tal como el mito del mestizaje; la existencia del racismo y la discriminación racial; el desconocimiento acerca de los aportes de África y de las culturas negras; la negación de la etnicidad de la gente negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en los departamentos en donde existen pueblos indígenas, o la debilidad de las organizaciones afrodescendientes). Tanto la institucionalidad oficial como el ámbito académico reconocen factores comunes que propiciaron estos resultados adversos (véase el recuadro V.1). Asimismo, sobre la base de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2018, se estima una población afrodescendiente de 4.671.160, lo que representa un 9,34% de la población total nacional (DANE, 2019).

En el caso de Chile, el censo abreviado de 2017 no incluyó una pregunta específica para la identificación afrodescendiente; en la pregunta formulada sobre pueblos indígenas, se incluyó la categoría “otro (especifique)” y, pese a que el enunciado explícitamente indagaba sobre la pertenencia a un pueblo indígena u originario y que la alternativa “otro” ocupaba la décima posición (luego del listado de pueblos reconocidos en el país), allí se lograron registrar cerca de 10.000 personas afrodescendientes, principalmente por la campaña que emprendieron las organizaciones afrochilenas para promover la adscripción a dicha categoría. Si bien un 37% del total de personas que se adscribieron a la categoría de afrodescendientes habían nacido en otro país, principalmente en Colombia y Haití, esta cifra se considera un piso mínimo en la estimación poblacional.

En lo que respecta al Uruguay, se utilizó la pregunta sobre ascendencia principal para el cálculo poblacional y los indicadores sobre condiciones de vida que se incluyen en otros capítulos de este estudio. Un 4,6% de la población respondió que su ascendencia principal era “afro o negra”. La elección de este criterio responde al objetivo de guardar una cierta comparabilidad regional, ya que, en la gran mayoría de los países, la adscripción étnico-racial no permite declarar identidades múltiples¹. Así, la pregunta sobre reconocimiento de ascendencia con categorías de respuesta múltiple arroja un total de 255.074 personas afrodescendientes, lo que representa un 7,8% de la población nacional.

En el censo de la República Bolivariana de Venezuela de 2011, además de las categorías “negra/negro” y “afrodescendiente”, se incluyó la categoría “morena/moreno”, que fue seleccionada por 13,6 millones de personas; es decir, un 52% de la población (si a ello se agregan las categorías “negra/negro” y “afrodescendiente”, la población afrodescendiente ascendería a un 55,4%). Por lo tanto, en las cifras del cuadro V.1 existiría una subestimación significativa. Seguramente, parte de esta población “morena” es afrodescendiente, aunque

¹ En la Argentina, México, Panamá y el Paraguay, se incluyen dos preguntas independientes, una para pueblos indígenas y otra para afrodescendientes, y, si bien está permitido que una persona se adscriba a ambos grupos, en la práctica esto ocurrió en una muy pequeña proporción. En el caso uruguayo, era posible adscribirse a cinco categorías de ascendencia étnico-racial: afro o negra; asiática o amarilla; blanca; indígena, y otra.

no es posible saber en qué proporción². La pérdida de especificidad de una categoría respecto al grupo poblacional que pretende identificar tiene un impacto directo en el cálculo de indicadores sobre sus condiciones de vida. Así, es posible constatar que, en este caso, las brechas étnico-raciales entre afrodescendientes y blancos, si bien no desaparecen, tienden a diluirse cuando se incluye a las personas morenas como parte de la población afrodescendiente. De ahí la importancia de que en el instrumento estadístico se consideren todas las denominaciones con las que se identifican los grupos afrodescendientes, asegurándose de que estas no sean adoptadas por otros grupos poblacionales.

Recuadro V.1

Retrocesos en la cuantificación afrodescendiente en el censo de 2018 de Colombia

En el censo de 2018 se introdujo por tercera vez, desde la promulgación de la constitución de 1991, la pregunta de autorreconocimiento étnico-racial para la población afrodescendiente en Colombia. Una novedad con respecto a los dos censos anteriores fue que, esa vez, la pregunta fue concertada con el Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (ENCP). Además, los delegados del ENCP participaron en las diferentes etapas del proceso censal, lo cual auguraba una mayor participación de la comunidad afrodescendiente y, por ende, un aumento de la autoidentificación en ese censo.

Existe una continuidad entre la pregunta de autorreconocimiento étnico-racial del censo de 2018 y la formulada en el censo de 2005. Solo se introdujeron subcategorías en las categorías "indígenas" y "rom", y se reemplazó la categoría "ninguno de los anteriores" por "ningún grupo étnico".

De manera inesperada, los resultados censales arrojaron una reducción del 30,3% de población afrodescendiente entre 2005 y 2018, lo que contrasta con el incremento de la población indígena. A continuación, se destacan algunas de las problemáticas identificadas en el proceso censal.

- La omisión censal en Colombia alcanzó el 8,5%, cifra en absoluto insignificante, que resultó considerablemente más alta en los departamentos y las ciudades de mayor concentración de población afrodescendiente, especialmente en la región Pacífica.
- Persistieron los errores en el diligenciamiento de la pregunta de autorreconocimiento étnico-racial, desde la utilización de diferentes criterios para recopilar la información hasta la omisión de la pregunta por parte del encuestador.
- Las campañas de sensibilización de la población y de capacitación de encuestadores solo se realizaron en las zonas de influencia de los delegados del ENCP. Esto significó la exclusión del proceso censal de las organizaciones de base afrodescendientes, ubicadas sobre todo en los centros urbanos grandes y medianos, que habían tenido una participación destacada en el censo de 2005.
- Aunque parezcan insignificantes, los cambios en la formulación de la pregunta —se introdujeron subcategorías en las categorías "indígenas" y "rom" (en el primer caso, se preguntó por el nombre del pueblo de pertenencia y por el clan; en el segundo caso, por su *vitsa* y por su *kumpania* de pertenencia)— supuso que las preguntas asociadas a la población afrodescendiente quedaran relegadas en la pregunta de autorreconocimiento étnico-racial, lo que posiblemente generó incentivos negativos para que los encuestadores leyeran todas las alternativas asociadas a la pregunta.

De todo lo mencionado, se concluye que existieron muchas deficiencias en el proceso censal de 2018, que arrojan dudas sobre su validez, por lo que será necesario evaluar de manera pormenorizada las implicaciones sobre la calidad de los datos. Resulta preocupante no poder disponer de información fehaciente desagregada a nivel territorial y surge la duda de si estos datos pueden ser utilizados para el diseño y la planificación de políticas de inclusión, dados los sesgos inherentes a su recolección. Todos estos factores suponen indudablemente un retroceso en lo que se refiere a la visibilidad estadística de la población afrodescendiente en Colombia.

Fuente: Carlos Viáfara, "Genocidio estadístico de la población NARP", documento presentado en el "Debate de Control Político al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Censo Poblacional Comunidades Negras y Resultados para el Municipio Riosucio (Chocó), Bogotá, 25 de noviembre, Comisión I de la Cámara de Representantes", Cali, Departamento de Economía de la Universidad del Valle.

² El reconocido investigador, escritor y militante afrodescendiente Chucho García (2011) pronosticaba, antes del censo de 2011 en la República Bolivariana de Venezuela, que se registraría entre un 20% y un 30% de población afrodescendiente en el país.

Por otra parte, actualmente es posible constatar si los avances en materia de visibilidad estadística afrodescendiente que se produjeron a partir de la década de 2000 se ven reflejados en los resultados censales de la década de 2010, comparando las cifras de los dos últimos censos. Este análisis puede hacerse en el caso de siete países de la región, de los cuales en seis se constata que la población afrodescendiente ha aumentado, tanto en términos absolutos como relativos. Entre ellos, destacan Costa Rica y Guatemala (véase el cuadro V.2) y Colombia es el país que presenta el retroceso más pronunciado (véase el recuadro V.1).

Cuadro V.2

América Latina (7 países): población afrodescendiente, según censos de las décadas de 2000 y 2010
(En número de personas y porcentajes)

País y fechas censales		Afrodescendientes	Porcentaje de afrodescendientes
Brasil	2000	75 872 428	45,0
	2010	97 171 614	50,9
Colombia	2005	4 341 730	10,5
	2018	2 982 224	6,8
Costa Rica	2000	72 784	1,9
	2011	334 437	7,8
Cuba	2002	3 905 817	34,9
	2012	4 006 926	35,9
Ecuador	2001	604 009	5,0
	2010	1 041 559	7,2
Guatemala	2002	5 040	0,04
	2018	47 176	0,3
Honduras	2001	58 818	1,0
	2013	115 802	1,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los censos de población y vivienda.

Las tasas de crecimiento intercensal de la población afrodescendiente resultan sistemáticamente más elevadas que las del promedio nacional; incluso en Cuba, país en donde la población total decrece, la afrodescendiente mantiene un crecimiento bajo, pero positivo (véase el gráfico V.1). Los casos más sobresalientes son los de Costa Rica, Guatemala, el Ecuador y Honduras: en los dos primeros países, el crecimiento intercensal de la población afrodescendiente fue del 15% en promedio anual, mientras que la tasa de crecimiento de la población nacional fue del 1,1% en el primero y el 1,8% en el segundo. Aunque la fecundidad y la mortalidad constituyen los principales componentes del crecimiento poblacional de un país, estos factores no explican el elevado crecimiento de la población afrodescendiente entre un censo y otro, dado que, si bien el nivel de fecundidad suele ser más elevado entre las personas afrodescendientes que entre el resto de la población, este nivel es relativamente bajo, como se demostró en un estudio anterior de la CEPAL (2017). Una parte importante de dicho crecimiento se debe definitivamente, por tanto, a un aumento de la autoidentificación afrodescendiente.

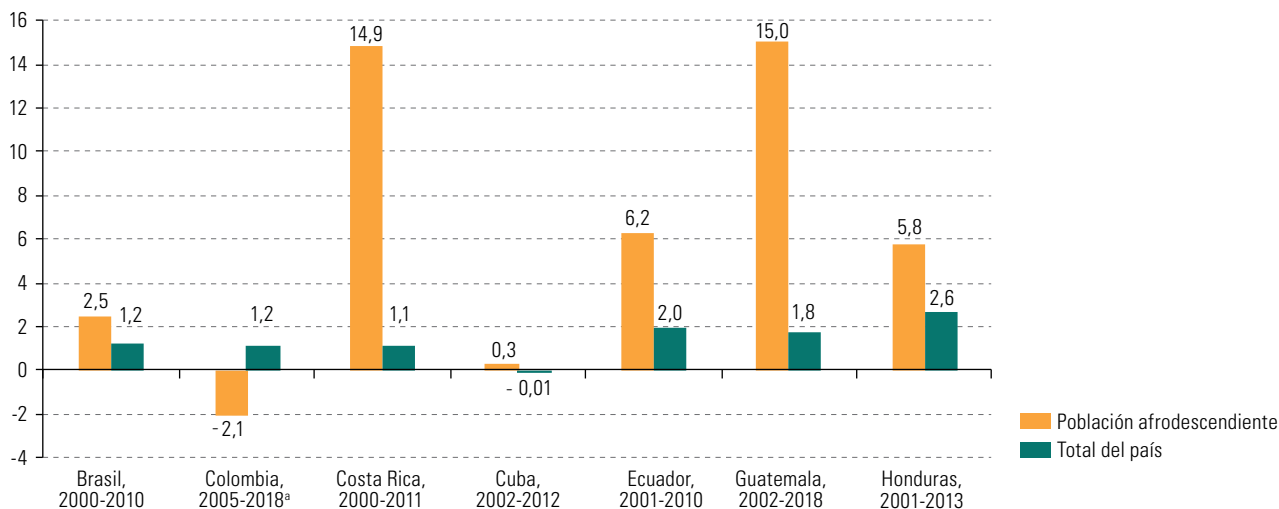
Lo cierto es que la cuantificación de la población afrodescendiente es un asunto complejo y sensible a los contextos sociales y políticos en los cuales se llevan a cabo los censos, así como a determinados aspectos y cambios metodológicos, como la definición de las preguntas y otras fases de la preparación que resultan críticas; entre ellas, la actualización cartográfica, la capacitación, la estrategia comunicacional y la participación de las comunidades y organizaciones afrodescendientes.

En cuanto a las preguntas de autoidentificación, Costa Rica, Guatemala, el Ecuador y Honduras modificaron tanto las cláusulas introductorias como las categorías de respuesta, con resultados diversos. En el caso de Costa Rica, el pasar de preguntar “pertenece a la cultura (...) afrocostarricense o negra” en 2000 a “se considera (...) negro(a) o afrodescendiente” en 2011, significó un descenso del 38% en la categoría de respuesta “negro(a) o afrodescendiente”; sin embargo, el haber agregado la categoría “mulato(a)” en el censo de 2011 favoreció el aumento poblacional del total afrodescendiente (nótese que la categoría “mulato” representa el 86,5% del total afrodescendiente). En el Ecuador, en cambio, las categorías raciales perdieron peso frente a lo étnico: separar la categoría “negro(a)” de la de “afroecuatoriano(a)”, agregando, además, junto a esta última, la opción “afrodescendiente”, condujo a que más de la mitad de la población afrodescendiente (un 59%) se autoidentificara

con estas últimas y, en contrapartida, la categoría “mulato” mostró un descenso entre 2001 y 2010. Guatemala y Honduras también incorporaron en el último censo la categoría de “afrodescendiente”; en el primer país, el aumento poblacional se debió tanto al explosivo aumento de garífunas (casi cuatro veces más) como a la inclusión de la opción “afrodescendiente, creole, afroestizo”, la cual representa poco más de la mitad (58,6%) del total afrodescendiente. En Honduras, de registrar solo “garífuna” y “negro inglés” (categoría que remite al pueblo negro creole) en el censo de 2001, en 2013 se añadieron las de “afrohondureño(a)” y “negro(a)”, lo cual también favoreció el aumento registrado en el total de la población afrodescendiente; asimismo, el 75% de esta población se agrupa en las categorías étnicas o de pueblos (afrohondureños, garífunas, negros de habla inglesa) y solo un 25% privilegia la dimensión racial “negro(a)”.

Gráfico V.1

América Latina (7 países): tasas de crecimiento poblacional intercensal medio anual, 2000-2018
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los censos de población y vivienda.

* En el caso del censo de Colombia de 2018, para el cálculo de las tasas de crecimiento, se tomó la población ajustada por omisión censal (8,5%), puesto que las cifras disponibles del censo de 2005 también se encuentran ajustadas por omisión.

Es evidente que las categorías étnico-raciales a las cuales se adscribe la población no son neutras y responden a las diferentes denominaciones identitarias que se han ido conformando en cada uno de los países y que se han ido transformando de acuerdo con sus propios procesos sociohistóricos, desde el período colonial, pasando por la ideología del mestizaje que caracterizó al siglo pasado, hasta la politización de la identidad étnica de las personas afroamericanas que toma fuerza en el presente siglo. Así, por ejemplo, en el Brasil y Cuba, países que han mantenido prácticamente las mismas preguntas en sus censos desde mediados del siglo XIX, se puede observar que, en el siglo pasado, el peso relativo de las categorías “preto” —utilizada en el primer país— y “negro” —utilizada en el segundo— disminuyó sistemáticamente, mientras que se ha ido incrementando el predominio de la población *parda* o mestiza³. En el caso del Brasil, el censo de 1940 arrojó un 14,6% de población *preta*, cifra que llegó a su mínimo histórico en 1991, con un 5%; por su parte, la población *parda* representaba un 21,2% en 1940, y ascendió a un 42,6% en 1991. Si bien los censos de 2000 y 2010 continuaron presentando un predominio de *pardos* frente a *pretos*, en el siglo XXI se produce un punto de inflexión, y la población *preta* comienza a recuperarse, pasando a representar un 6,2% en 2000 y un 8,2% en 2010, mientras que la población *parda* baja a un 38,9% en 2000 y sube a un 41,6% en 2010 (dos Anjos, 2013).

³ En el Brasil, la determinación de la población afrodescendiente en los censos y las encuestas de hogares se hace a través de dos de las cinco categorías relacionadas con el color de la piel establecidas en esos instrumentos, correspondientes a *preto* (negro) y *pardo* (que hace referencia a la población mestiza de “blancos” con “pretos”). La suma de esas dos categorías compone la población afrodescendiente, que en el Brasil se denomina “población negra”.

Como se ha señalado, estos resultados no responden exclusivamente a las dinámicas demográficas de cada grupo, sino también a cambios o reclasificaciones en la autoidentificación. En efecto, un estudio reciente de análisis longitudinal o de cohortes estima que, en el censo de 2000, al menos 2,2 millones de personas se reclasificaron como *pretas* (es decir, personas que en 1990 no se autoidentificaron como *pretas*, sí lo hicieron en el censo de 2000), cifra que representa un 33% del crecimiento neto de la población adscrita a la categoría “preto”. Entre 2000 y 2010, esta tasa se mantuvo estable: 3,1 millones de personas se reclasifican como *pretas* en el último censo, lo que representa un incremento del 31% (Miranda, 2015)⁴. Estos resultados son elocuentes y brindan pruebas de los efectos de la movilización y el creciente protagonismo político de la población afrodescendiente, en cuanto grupo étnicamente diferenciado, cuyas demandas se van materializando a partir de la recuperación democrática.

En Cuba, la población negra alcanzó su máximo histórico en 1841, cuando representaba un 48,7% de la población total del país, mientras que la blanca, por el contrario, llegó a su mínimo histórico, con un 41,5% del total (la mulata estaba en torno al 10%)⁵. Hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX, la composición étnico-racial del país se transformó drásticamente; ya en 1953, la población blanca concentraba el 72,8% del total; la negra, apenas un 12,4%, y la mulata, un 14,8%. En 2012, la población negra disminuyó aún más, hasta el 9,3%, mientras que la mulata se incrementó hasta llegar al 26,6% y la blanca pasó a representar un 64,1% (ONEI, 2016).

Por otra parte, dentro de un mismo país, el modelo de identidad afrodescendiente no necesariamente responde a un principio estructurante único, como ocurre en Colombia con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Urrea, 2006). En varios países, las migraciones internacionales también desempeñaron un papel importante, y aunque no hayan modificado cuantitativamente la estructura étnico-racial —por ejemplo, según la ONEI (2016), la migración de afroantillanos ocurrida durante las primeras décadas del siglo XX hacia Cuba no logró contrarrestar el peso de la migración europea en ese mismo período—, sí contribuyeron a configurar grupos diferenciados dentro la población de origen africano (como en Panamá, donde se distingue entre “negro colonial” y “negro antillano”). El patrón de migración intrarregional, que, desde la segunda mitad del siglo XX, es uno de los rasgos dominantes de la migración en la región, que sigue vigente, presenta cifras de importante cuantía, y que en algunos países emisores se ha intensificado en los últimos años, tiene y tendrá efectos significativos en la magnitud y las características de la población afrodescendiente de algunos países de la región. A modo ilustrativo, en el censo de Costa Rica de 2000, un 6,4% de las personas afrodescendientes había nacido en otro país; en el censo de 2010, esta cifra alcanzaba el 17,3%, de los cuales más de un tercio había llegado durante el período intercensal (38%), en su gran mayoría afronicaragüenses (86,5%), seguidos de afrocolombianos (3,4%) y afropanameños (2,7%). En el caso de Chile, en el censo de 2017 se contabilizaron algo más de 64.000 haitianos residentes en el país. Dado que en el censo de 2022 se incluirá una pregunta étnico-racial que permitirá identificar a la población afrodescendiente de manera comprehensiva, es de esperar que esta registre un crecimiento exponencial, tanto por la población perteneciente al pueblo tribal afrochileno como por los migrantes afrodescendientes de origen haitiano (y sus descendientes nacidos en Chile), además de las poblaciones afrovenezolanas, afrocolombianas y afroperuanas, cuyos países emisores tienen un peso importante en el país.

B. Distribución territorial afrodescendiente en asentamientos históricos y en las grandes ciudades

Un rasgo característico de las poblaciones afrodescendientes es que son eminentemente urbanas, como puede observarse en el gráfico V.2. El grado de urbanización de la población afrodescendiente en los 15 países sobre los que se dispone de datos se sitúa entre el 59,2% en Honduras y el 96,6% en el Uruguay. Con la excepción de Colombia, Guatemala y Honduras, en todos ellos supera el 70%. Cabe observar que, en 8 de

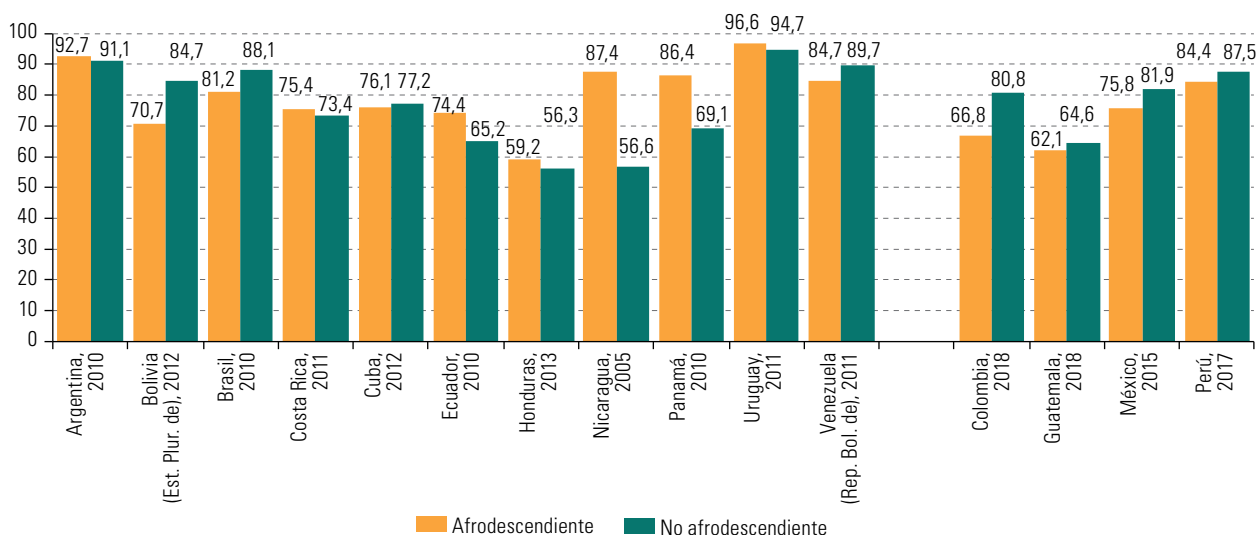
⁴ El mismo estudio también revela que más de 10 millones de personas que se autoidentificaron como blancas en el censo de 2000 pasaron a autoidentificarse como mulatas en el de 2010. Por otra parte, se analiza el posible impacto de la mortalidad y la migración neta intercensal, así como posibles omisiones diferenciales entre censos, y se concluye que estos factores no afectarían los resultados obtenidos.

⁵ Los censos en Cuba utilizan la denominación “mestizo(a)”, la cual se asocia a la población mulata, puesto que la población indígena fue prácticamente exterminada durante el período de conquista y colonización.

los 15 países, el asentamiento de estos grupos en ciudades llega a ser más elevado que el de la población “blanca” y, en los otros 7, se observa el comportamiento contrario; en esta última situación se encuentran todos los países con censos más recientes. Este es un elemento que debe tenerse en cuenta a la hora de realizar comparaciones étnico-raciales de los indicadores socioeconómicos, pues una ausencia de brechas a nivel nacional puede ser el resultado del efecto de la localización urbano-rural y, por ende, esconder desigualdades que afecten a la población afrodescendiente. Por ese motivo, resulta necesario desagregar la información de forma tal que sea posible examinar las diversas situaciones que se derivan del entrecruce de las desigualdades étnico-raciales y territoriales.

Gráfico V.2

América Latina (15 países): población afrodescendiente y no afrodescendiente que vive en zonas urbanas, 2005-2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/121), Santiago, 2017, y de procesamientos especiales de los censos de población y vivienda y de la Encuesta Intercensal 2015 de México.

Nota: La población no afrodescendiente excluye la población indígena y los casos en los que se ignora la condición étnico-racial.

Los censos también revelan que la población afrodescendiente se encuentra distribuida prácticamente en todo el territorio de cada país; no obstante, al analizar las distribuciones territoriales, se perciben diferencias con respecto al resto de la población, en algunos casos significativas. En un estudio anterior (CEPAL, 2017) se muestra que un rasgo característico de la distribución territorial afrodescendiente en comparación con la población no afrodescendiente es su mayor grado de concentración: la primacía de las divisiones administrativas mayores de más población es siempre superior en el caso de las personas afrodescendientes, independientemente del grado de concentración poblacional.

En el mismo estudio se identifican, en términos estilizados, tres polos de asentamiento de las personas afrodescendientes: áreas de asentamientos históricos ligados a los territorios de llegada en la época esclavista, áreas asociadas a desplazamientos y migración desde países vecinos (por ejemplo, la migración de afrocaribeños hacia Centroamérica ocurrida hacia fines del siglo XIX y principios del XX durante la construcción de obras de desarrollo) y otras áreas de asentamiento que demuestran una redistribución territorial como consecuencia de procesos migratorios internos, que suelen ser aquellas en las que se ubican las ciudades principales o metrópolis de cada país (aunque la presencia de estas poblaciones en las capitales es también, en parte, de larga data, debido a que estas constituían lugares de destino del circuito de comercialización esclavista) (CEPAL, 2017). Asimismo, a escalas territoriales menores, es posible identificar áreas de concentración de personas afrodescendientes que en el pasado constituyeron refugios para las personas esclavizadas que lograban la

libertad huyendo hacia zonas de difícil acceso. Los patrones de asentamiento histórico han conducido a que los derechos territoriales se incluyan entre las reivindicaciones afrodescendientes, y a que su reconocimiento ya forme parte de la jurisprudencia de algunos países de la región, aunque su grado de implementación sea heterogéneo, como se describirá en el capítulo VI.

En la gran mayoría de los países, cuando se examinan las cifras del primer nivel político-administrativo, las principales áreas de concentración afrodescendiente son aquellas en las que se ubican las ciudades principales o grandes metrópolis de cada país, lo cual es un rasgo característico compartido con el resto de la población (CEPAL, 2017). Sin embargo, el grado de concentración poblacional en dichas divisiones no necesariamente es coincidente. Por ejemplo, mientras que en el estado de México (según la encuesta intercensal de 2015) reside el 22% del total de la población afrodescendiente del país, en el caso de la población no afrodescendiente, se trata solo del 13,5%. Además, en la jerarquía territorial, destacan áreas de concentración ligadas a los territorios de llegada y asentamiento del período esclavista, que, en el caso de México, corresponden a los estados de Veracruz de Ignacio de la Llave, Guerrero y Oaxaca. Incluso en el Brasil se observan patrones de distribución espacial diferenciados: los principales estados que concentran algo más de la mitad de la población afrodescendiente son, en orden de importancia, São Paulo —en donde se asienta un 15% del total de la población afrodescendiente del país—, seguido por los estados de Bahía (11%), Minas Gerais (11%), Río de Janeiro (8,5%) y Pará (6%); en el caso de la población “blanca”, los principales estados de concentración poblacional son São Paulo (29%), Minas Gerais (9,7%), Rio Grande do Sul (9,6%), Río de Janeiro (8,3%) y Paraná (8%) (CEPAL, 2017).

En algunos países, como Colombia y Nicaragua, las principales áreas de asentamiento afrodescendiente definitivamente no se corresponden con aquellas en las que se ubican las ciudades capitales, sino que reflejan los patrones de asentamiento histórico. En el caso de Colombia (2018), los departamentos de mayor concentración afrodescendiente se ubican en la costa del Pacífico y la costa del Caribe, en áreas que fueron los lugares de destino del proceso de esclavización llevado a cabo por españoles y británicos desde comienzos del siglo XVI. En primer lugar, se ubica el Valle del Cauca (que concentra un 21,7% del total de afrodescendientes del país), y le siguen en importancia Chocó (11,3%), Bolívar (10,7%) y Antioquia (10,5%)⁶. El largo proceso de manumisión iniciado en 1851 fue el inicio de un poblamiento y repoblamiento libre, aunque la población afrodescendiente siempre estuvo en desventaja desde el punto de vista social, lo que en la actualidad se refleja en las cifras presentadas en los siguientes capítulos. En el caso de Nicaragua, el censo de 2005 indica que un 84% de la población afrodescendiente residía en ese momento en las regiones autónomas del Atlántico, principalmente en la Región Autónoma del Atlántico Sur. La historia del país puede entenderse a partir del análisis de dos grandes regiones geográficas, la del Pacífico y la del Atlántico: la primera, colonizada por los españoles y la segunda, por los ingleses. Uno de los acontecimientos más relevantes que determinó la presencia africana en la costa del Caribe nicaragüense fue la captura de Jamaica y la isla de San Vicente y las Granadinas por parte de Inglaterra en 1655 y 1796, respectivamente (Hooker, 2012). El proceso esclavista se desarrolló de la mano de la expansión de las industrias del azúcar, el cacao, el banano y otras actividades forestales, así como la resistencia y el escape de las personas africanas esclavizadas, que huyeron principalmente hacia Honduras y Nicaragua. Estas personas son conocidas en la actualidad como “creoles”. Otro grupo que actualmente reside en las regiones autónomas y cuyos orígenes se remontan a la “emigración” desde islas caribeñas son los garífunas, cuya etnogénesis, de raíces indígenas y africanas, tuvo lugar en la costa centroamericana durante el siglo XIX (Hooker, 2012).

Es posible adoptar una perspectiva complementaria consistente en examinar el peso relativo de la población afrodescendiente en cada área geográfica. En el mapa V.1 se presenta el panorama regional a escala municipal, que se resume en el cuadro V.3. Aun cuando el peso relativo a escala municipal sea muy diferente en cada país, en todos ellos es posible identificar un conjunto de municipios en donde la presencia afrodescendiente es más significativa.

⁶ Del censo de 2005 también se desprende que estos cuatro departamentos eran los de mayor cantidad de población afrodescendiente. Lideraba la lista Valle del Cauca (25,8%), y, en orden de importancia, lo seguían Antioquia (13,2%), Bolívar (11,7%) y Chocó (6,7%). Es preciso evaluar en qué medida estos cambios se deben a una redistribución territorial y en qué medida a los problemas inherentes al censo de 2018.

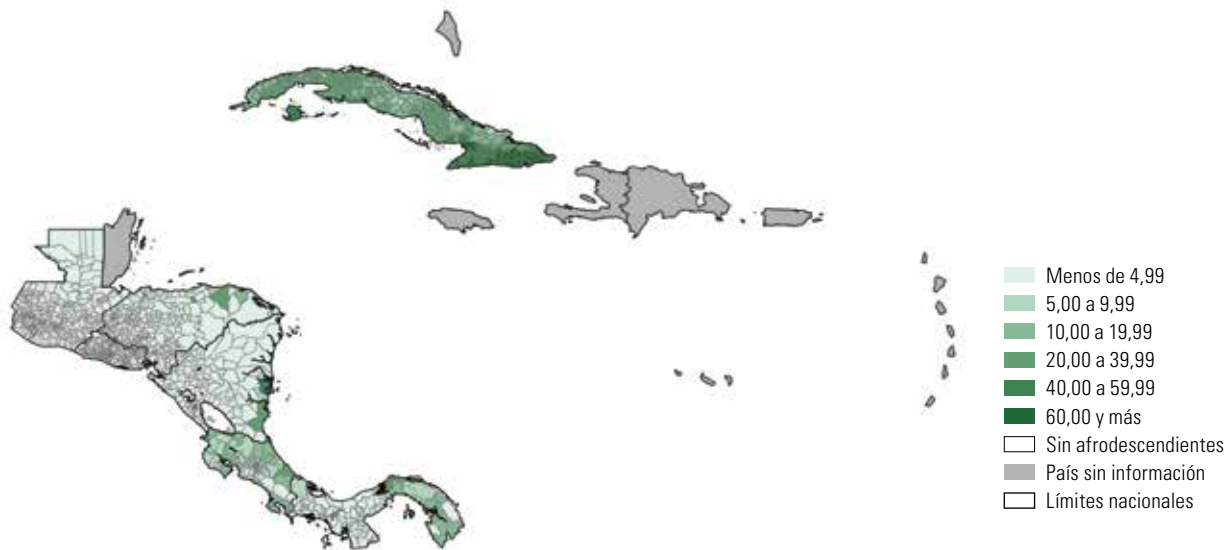
Mapa V.1

América Latina: porcentaje de población afrodescendiente en cada municipio

A. México, 2015

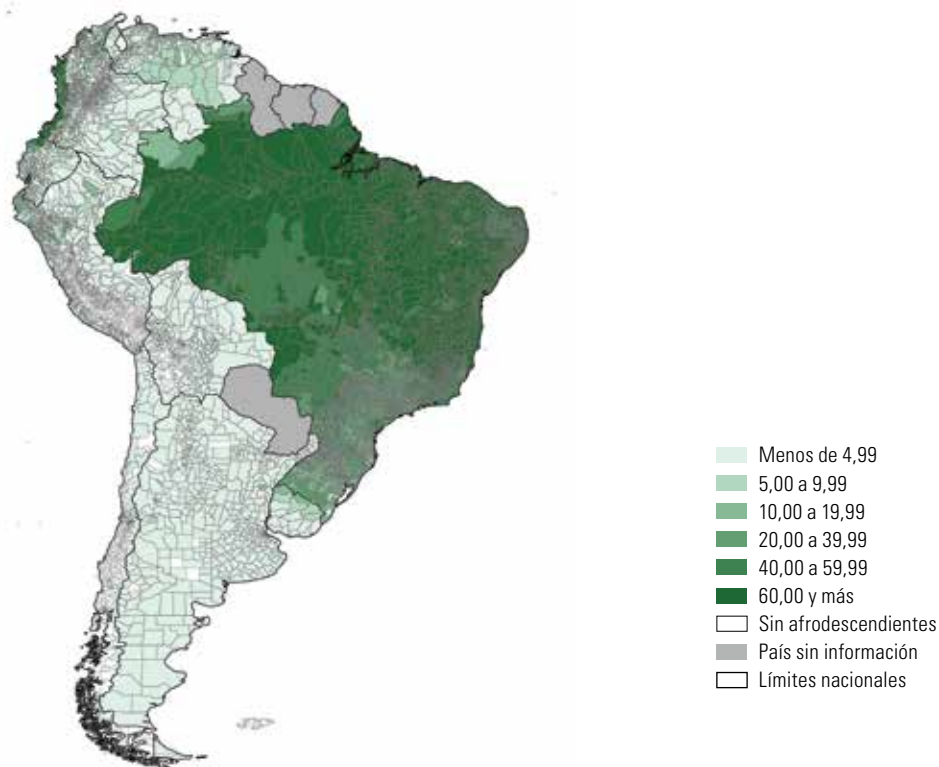


B. Centroamérica, último censo disponible de la década de 2010



Mapa V.1 (conclusión)

C. América del Sur, último censo disponible de la década de 2010



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales y de la Encuesta Intercensal 2015 de México.

En el Brasil y en Cuba, destacan numerosos municipios con un claro predominio afrodescendiente. En casi la mitad de los municipios del Brasil (45%), la población afrodescendiente es predominante y supera el promedio nacional, representando al menos un 60% del total municipal. En un 10% de los municipios, esta llega incluso a representar un 80% o más. En Cuba, cerca de un 30% de los municipios cuentan con un predominio de personas afrodescendientes que supera el porcentaje nacional, es decir, el 40%, y, en siete de estos municipios, la población afrodescendiente representa más de un 80% (en Niceto Pérez, Songo-La Maya, Yateras, El Salvador, Guamá, Manuel Tames y San Antonio del Sur, municipios ubicados en las provincias de Guantánamo y Santiago de Cuba, al sur del país).

En Colombia, el Ecuador y México, aun cuando los porcentajes nacionales son mucho menores que en el Brasil y Cuba, también es posible observar municipios netamente afrodescendientes (véanse el mapa V.1 y el cuadro V.3). En Colombia, por ejemplo, 25 municipios pertenecientes a los departamentos de Nariño, Chocó, Cauca y Bolívar (ubicados en la costa del Pacífico y la costa del Caribe) tienen al menos un 90% de población afrodescendiente. Además, los municipios con mayor predominio afrodescendiente concentran un tercio del total de esta población a nivel nacional (véase el cuadro V.3). En el Ecuador, destacan 4 cantones de la provincia de Esmeraldas, en los cuales la población afrodescendiente representa entre un 56% y un 72% (en orden de importancia: San Lorenzo, Eloy Alfaro, Rioverde y Esmeraldas). En México, si bien a nivel nacional la población afrodescendiente es del 1,2%, en 45 municipios del país, esta representa al menos un 20%. Se trata en su gran mayoría de municipios pertenecientes al estado de Oaxaca, seguido de los estados de Guerrero y Veracruz. En 9 de ellos, más de la mitad de la población es afrodescendiente, y, en este sentido, destacan 4 municipios del estado de Oaxaca (Santiago Tapextla, Santo Domingo Armenta, San Juan Bautista y Lo de Soto), en los que la población afrodescendiente representa entre un 70% y un 86%.

Cuadro V.3
 América Latina (17 países): distribución de la población afrodescendiente según su peso relativo a nivel municipal, 2005-2018
 (En número de personas y porcentajes)

País y fecha censal	Municipios y población afrodescendiente	Porcentaje de población afrodescendiente sobre el total del municipio										Total	
		Sin población afrodescendiente	Menos de 5	5 a 10	10 a 20	20 a 40	40 a 60	60 a 80	80 y más				
Argentina, 2010	Cantidad de municipios	11	515	0	1	0	0	0	0	0	0	0	527
	Población afrodescendiente	0	147 830	0	1 663	0	0	0	0	0	0	0	149 493
	Distribución	0,0	98,9	0,0	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	Cantidad de municipios	65	274	0	0	0	0	0	0	0	0	0	339
	Población afrodescendiente	0	23 330	0	0	0	0	0	0	0	0	0	23 330
	Distribución	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Brasil, 2010	Cantidad de municipios	0	79	171	494	1 101	1 236	1 941	543	5 565	8 572 321	97 171 614	
	Población afrodescendiente	0	10 302	192 069	2 103 471	14 833 975	26 085 213	45 374 262	8 572 321	8 572 321	8 572 321	97 171 614	
	Distribución	0,0	0,0	0,2	2,2	15,3	26,8	46,7	8,8	8,8	8,8	100,0	
Chile, 2017	Cantidad de municipios	161	185	0	0	0	0	0	0	0	0	0	346
	Población afrodescendiente	0	9 919	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9 919
	Distribución	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Colombia, 2018	Cantidad de municipios	26	925	27	31	37	20	145	42	1 122	993 628	2 982 224	
	Población afrodescendiente	0	417 572	158 907	371 209	552 378	214 881	273 649	993 628	993 628	993 628	2 982 224	
	Distribución	0,0	14,0	5,3	12,4	18,5	7,2	9,2	33,3	33,3	33,3	100,0	
Costa Rica, 2011	Cantidad de municipios	0	22	41	17	1	0	0	0	0	0	81	
	Población afrodescendiente	0	30 725	169 991	113 730	19 991	0	0	0	0	0	334 437	
	Distribución	0,0	9,2	50,8	34,0	6,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	
Cuba, 2012	Cantidad de municipios	0	0	4	49	69	25	14	7	168	227 292	4 006 926	
	Población afrodescendiente	0	0	15 025	370 608	1 241 385	1 170 948	981 688	227 292	227 292	227 292	4 006 926	
	Distribución	0,0	0,0	0,4	9,2	31,0	29,2	24,5	5,7	5,7	5,7	100,0	
Ecuador, 2010	Cantidad de municipios	0	147	59	10	4	2	2	0	224	0	224	
	Población afrodescendiente	0	201 864	294 474	312 793	55 764	120 546	56 118	0	0	0	1 041 559	
	Distribución	0,0	19,4	28,3	30,0	5,4	11,6	5,4	0,0	0,0	0,0	100,0	
El Salvador, 2007	Cantidad de municipios	54	205	2	0	1	0	0	0	262	0	262	
	Población afrodescendiente	0	8 164	1 126	0	4 020	0	0	0	0	0	13 310	
	Distribución	0,0	61,3	8,5	0,0	30,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	
Guatemala, 2018	Cantidad de municipios	1	338	1	0	0	0	0	0	340	0	340	
	Población afrodescendiente	0	46 615	561	0	0	0	0	0	0	0	47 176	
	Distribución	0,0	98,8	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	
Honduras, 2013	Cantidad de municipios	1	286	4	2	5	0	0	0	298	0	298	
	Población afrodescendiente	0	83 058	8 390	1 339	23 015	0	0	0	0	0	115 802	
	Distribución	0,0	71,7	7,2	1,2	19,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	
México, 2015	Cantidad de municipios	591	1 656	105	60	36	6	2	1	2 457	1 381 853		
	Población afrodescendiente	0	870 163	204 389	184 722	91 116	24 367	4 410	2 686	2 686	2 686	1 381 853	
	Distribución	0,0	63,0	14,8	13,4	6,6	1,8	0,3	0,2	0,2	0,2	100,0	

Cuadro V3 (conclusión)

País y fecha censal	Municipios y población afrodescendiente	Porcentaje de población afrodescendiente sobre el total del municipio										Total
		Sin población afrodescendiente	Menos de 5	5 a 10	10 a 20	20 a 40	40 a 60	60 a 80	80 y más			
Nicaragua, 2005	Cantidad de municipios	7	142	1	0	1	2	0	0	0	153	
	Población afrodescendiente	0	5 807	451	0	9 320	7 583	0	0	0	23 161	
	Distribución	0,0	25,1	1,9	0,0	40,2	32,7	0,0	0,0	0,0	100,0	
Panamá, 2010	Cantidad de municipios	0	55	12	5	3	1	0	0	0	76	
	Población afrodescendiente	0	22 555	51 133	158 181	67 179	1 503	0	0	0	300 551	
	Distribución	0,0	7,5	17,0	52,6	22,4	0,5	0,0	0,0	0,0	100,0	
Perú, 2017	Cantidad de municipios	647	923	188	108	8	0	0	0	0	1 874	
	Población afrodescendiente	0	379 037	286 758	155 013	8 033	0	0	0	0	828 841	
	Distribución	0,0	45,7	34,6	18,7	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	
Uruguay, 2011	Cantidad de municipios	0	13	4	2	0	0	0	0	0	19	
	Población afrodescendiente	0	104 853	22 672	22 164	0	0	0	0	0	149 689	
	Distribución	0,0	70,0	15,1	14,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	Cantidad de municipios	0	247	78	8	2	0	1	0	0	336	
	Población afrodescendiente	0	665 815	194 234	54 441	12 929	0	9 351	0	0	936 770	
	Distribución	0,0	71,1	20,7	5,8	1,4	0,0	1,0	0,0	0,0	100,0	

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales y de la Encuesta Intercensal 2015 de México.

En un tercer grupo de países, conformado por Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá, el Perú, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), es posible encontrar municipios con un rango de entre un 10% y un 40% de población afrodescendiente. La cifra máxima en Nicaragua es de algo más del 40% en Laguna de Perlas y Corn Island (en la Región Autónoma Atlántico Sur); en Panamá, del 55% en el municipio de Balboa (en la provincia de Panamá), y, en la República Bolivariana de Venezuela, de un 73% en el municipio de Ocumare de la Costa de Oro (en el estado de Aragua).

Finalmente, en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, El Salvador y Guatemala, las poblaciones afrodescendientes constituyen minorías con respecto a su peso relativo en prácticamente la totalidad de los municipios. Sin embargo, también es posible encontrar algunos municipios que destacan por sobre la media nacional. En la Argentina, en los departamentos de Feliciano y La Paz (en la provincia de Entre Ríos), llegan a representar un 11% y un 4%, respectivamente; en el Estado Plurinacional de Bolivia, los municipios de Chulumani e Irupana (en el departamento de La Paz) alcanzan un 4%; en El Salvador, el municipio de Cacaoopera (en el departamento de Morazán) posee un 37% de población afrodescendiente, y le sigue El Sauce (departamento La Unión), con un 6%, y, por último, en Guatemala, la población afrodescendiente alcanza el 5,4% en el municipio de San Miguel Panán (en el departamento de Suchitepéquez).

Del cuadro V.3 es posible deducir que las áreas con mayor presencia relativa de población afrodescendiente no necesariamente son las que albergan mayor cantidad de personas afrodescendientes, lo que se constató en el estudio de la CEPAL (2017) mencionado anteriormente, en que se examinaron las cifras censales del primer nivel político-administrativo. Este patrón se extiende cuando se analizan las cifras a escalas territoriales menores, como se observa en los casos de Costa Rica (2011) y Colombia (2018), en los mapas V.2 y V.3. En efecto, si bien es cierto que Limón, con cerca de 20.000 afrodescendientes, es el municipio con mayor peso relativo (22%), es en San José donde la magnitud de la población afrodescendiente alcanza su máximo, con cerca de 30.000 personas (aunque aquí representan un 10%). Asimismo, en Garabito, segundo municipio en la jerarquía en lo que respecta al peso relativo municipal (16%), la población afrodescendiente no llega a las 3.000 personas. En Colombia, Cali, que cuenta con 263.300 personas afrodescendientes, lidera el país a escala local, aunque allí representan el 14,7%, mientras que, en el municipio de Nariño-Mosquera, que tiene una cantidad de población afrodescendiente bastante menor, cercana a las 10.000 personas—, esta constituye prácticamente la totalidad poblacional (99%). Claro está que también es posible identificar municipios en donde la cantidad de población afrodescendiente es significativa desde el punto de vista tanto absoluto como relativo, como, por ejemplo, los casos de Limón, en Costa Rica, o de Buenaventura, en Colombia, municipio que cuenta con algo más de 220.000 personas afrodescendientes, que representan un 87% del total municipal.

El análisis pormenorizado de la distribución territorial afrodescendiente, considerando tanto las magnitudes absolutas como las relativas, es fundamental para comprender el entrecruce y la reproducción de las desigualdades étnico-raciales y para la focalización de políticas. En varios casos, las áreas de concentración de estas poblaciones coinciden con las zonas más deprimidas del país o aquellas que presentan mayores desventajas en lo referente a su grado de desarrollo; en otros casos, aunque no se trate de las zonas más desfavorecidas, como es el caso de las grandes ciudades, las personas afrodescendientes se concentran en los núcleos marginales de esas zonas. La inclusión de un enfoque diferencial en las políticas, que tome en cuenta, por ejemplo, los derechos de integridad cultural, hace que este sea un asunto que debe profundizarse en cada país para que dichas políticas sean válidas y efectivas.

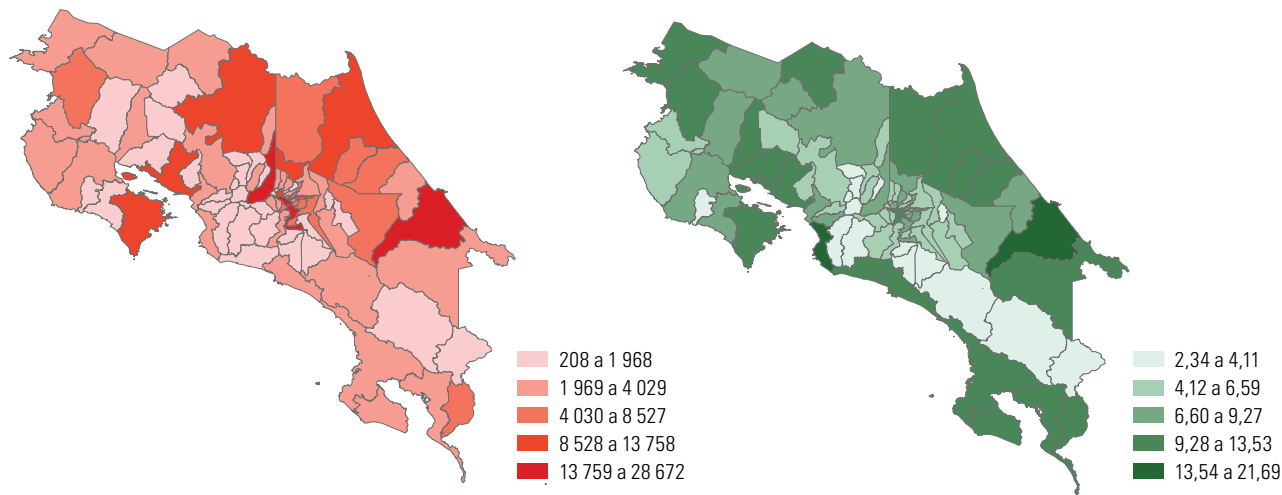
Mapa V.2

Costa Rica: población afrodescendiente según municipios, 2011

(En número de personas y porcentajes)

A. Número de personas afrodescendientes en cada municipio

B. Porcentaje de población afrodescendiente en cada municipio



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

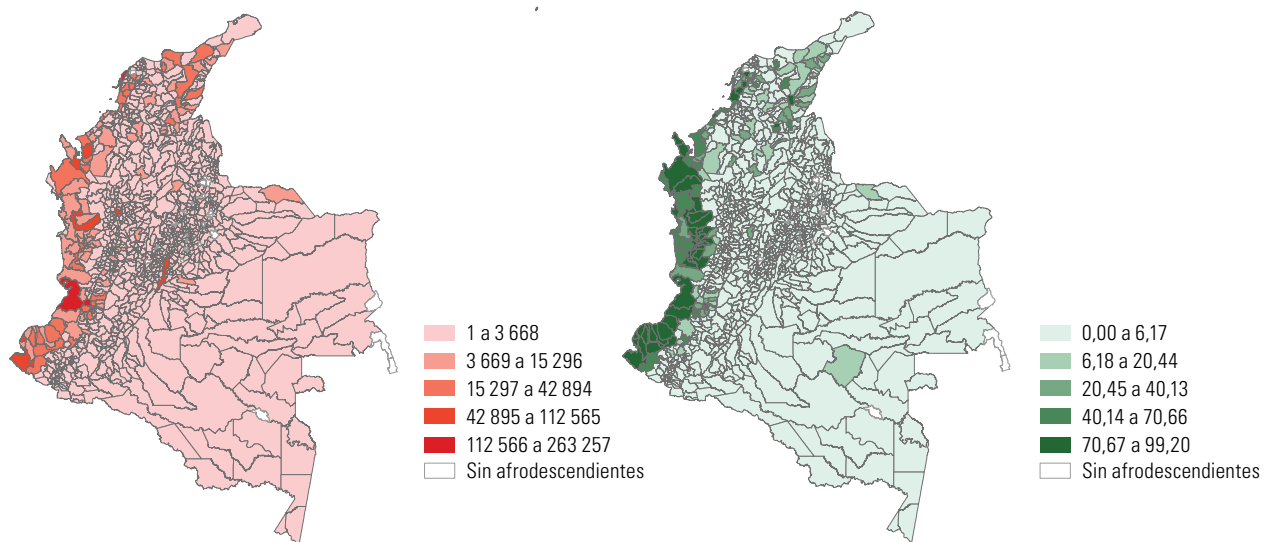
Mapa V.3

Colombia: población afrodescendiente según municipios, 2018

(En número de personas y porcentajes)

A. Número de personas afrodescendientes en cada municipio

B. Porcentaje de población afrodescendiente en cada municipio



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

C. Estructura por sexo y edades: expresión de la transición demográfica

En cuanto a los perfiles demográficos, información básica fundamental para orientar el diseño y la inversión de la política pública, las cifras censales permiten constatar que las poblaciones afrodescendientes se encuentran en una etapa plena o avanzada de su transición demográfica, principalmente como consecuencia del descenso de los niveles de fecundidad, pero también de la reducción de la mortalidad y la prolongación de la vida. Esto significa que la población de niños y niñas comienza a perder peso (se angosta la base de la pirámide poblacional) y, paulatinamente, las de adultos y personas mayores van ganando en predominio demográfico. Sin embargo, aún se observa una cierta diversidad en el proceso de envejecimiento poblacional en los distintos países.

Los censos de la ronda de 2010 brindaron información sustancial para contribuir a la comprensión de estos fenómenos en el caso de las poblaciones afrodescendientes de la región. Por ejemplo, mostraron que el promedio de hijos e hijas de las mujeres afrodescendientes, medido mediante la tasa global de fecundidad, se encontraba en un rango de entre 2 y 3 hijos en la gran mayoría de los países, lo que se corresponde con una etapa avanzada de la transición de la fecundidad (CEPAL, 2017). Sin perjuicio de ello, se mantenían las brechas en los niveles de fecundidad respecto a las mujeres no afrodescendientes ni indígenas, sobre todo en algunos países de América del Sur (CEPAL, 2017).

Por lo tanto, aunque la población afrodescendiente se encuentre en un estadio pleno o avanzado de su transición demográfica, en la mayoría de los países es relativamente más joven que el resto de la población. Esto se observa claramente, por ejemplo, en Cuba y el Uruguay, países que ya se encuentran en una etapa postransicional, pero que cuentan con poblaciones afrodescendientes algo menos envejecidas (CEPAL, 2017). No obstante, en Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de), se registra el comportamiento contrario; es decir, poblaciones afrodescendientes más envejecidas que las del resto de la población. En los tres primeros países, esto sería coherente al menos con los niveles de fecundidad afrodescendiente que, según estimaciones indirectas a partir de los censos, son inferiores a las del resto de la población, mientras que, en el caso de la República Bolivariana de Venezuela, podría deberse a problemas en la declaración diferencial por sexo y edades de la autoidentificación étnico-racial, que conllevarían una subestimación significativa de niños y niñas afrodescendientes⁷.

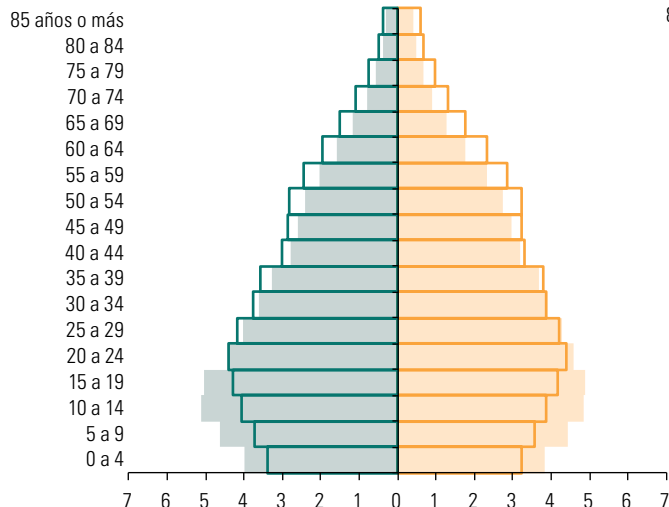
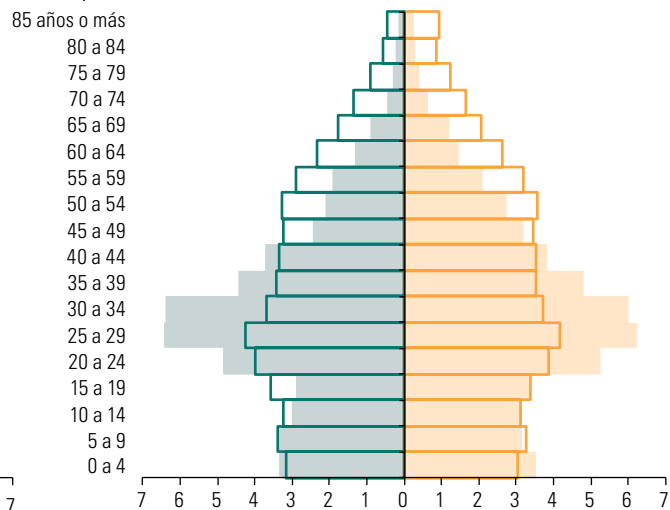
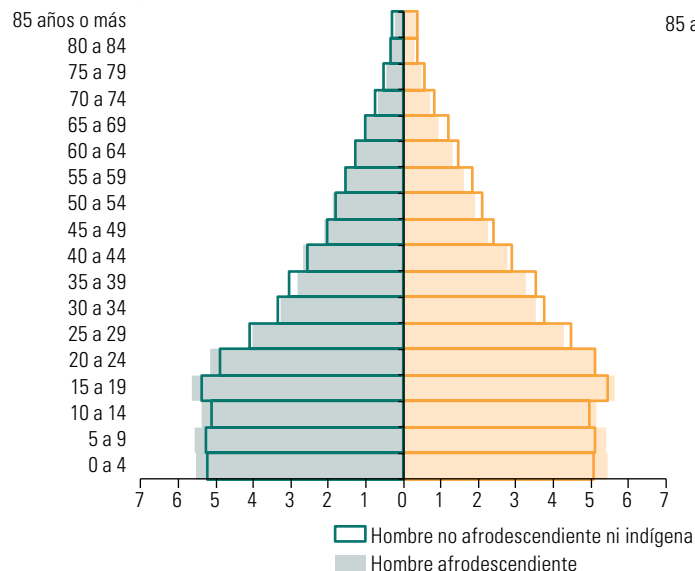
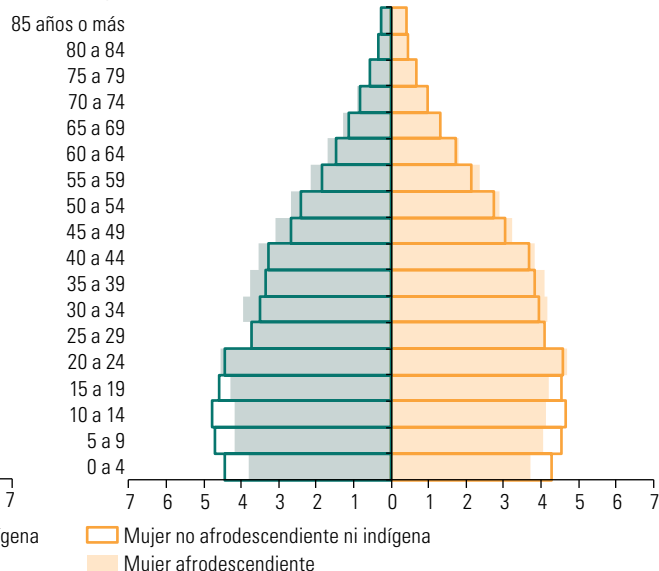
Los censos más recientes de cuatro países de la región siguen apuntando a comportamientos similares en lo que respecta al avance en la transición demográfica, aunque a ritmos diferentes. Guatemala es el país relativamente más “joven” (véase el gráfico V.3) y, mientras que Colombia y Guatemala cuentan con una población afrodescendiente menos envejecida que la población no afrodescendiente, en México se observa la situación contraria⁸. El patrón atípico de la pirámide de Chile, que muestra una importante concentración de población afrodescendiente en las edades de 20 a 44 años, refleja el impacto de la migración internacional, ya que, entre las personas que se identificaron como afrodescendientes y nacieron en otro país, el 74% se concentra en este grupo etario. Más aún, en los tramos etarios de 25 a 29 años, de 30 a 34 años y de 35 a 39 años, los migrantes internacionales afrodescendientes representan más de la mitad del total de afrodescendientes de esos tramos etarios (un 53,5%, un 56,5% y un 55,3%, respectivamente).

⁷ En la República Bolivariana de Venezuela, sobre la base del censo de 2011, se estima una tasa global de fecundidad de 2,8 hijos en el caso de la población afrodescendiente y de 2,4 hijos en el de la no afrodescendiente. De acuerdo con estas cifras, en principio se esperaría una mayor presencia relativa de niños y niñas entre la población afrodescendiente, lo que no ocurre: la base de la pirámide poblacional afrodescendiente —donde se encuentran los niños y las niñas— resulta sorprendentemente angosta o reducida. Por otra parte, se observa un claro desequilibrio en la composición por sexo: mientras que entre la población no afrodescendiente hay 103 mujeres por cada 100 hombres, entre la población afrodescendiente se contabilizan solo 68 mujeres por cada 100 hombres.

⁸ En el caso de Colombia, el DANE (2019) evaluó el posible efecto diferencial en la subestimación de la población afrodescendiente según edades y sexo a través de un análisis por cohortes, y encontró que dicha subestimación se produjo de manera sistemática en todas las edades, con lo cual, en principio, la estructura observada en 2018 no presentaría sesgos.

Gráfico V.3

América Latina (4 países): pirámides de población afrodescendiente y población no afrodescendiente ni indígena, por grupos quinquenales de edad y sexo, 2015-2018

A. Colombia, 2018**B. Chile, 2017****C. Guatemala, 2018****D. México, 2015**

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales y de la Encuesta Intercensal 2015 de México.

Sin duda, la interrelación entre demografía y autoidentificación es un asunto que requiere un análisis pormenorizado, que permita dilucidar de qué manera los procesos de “blanqueamiento” o de revitalización de la identidad étnico-racial de afrodescendientes e indígenas interactúan y se combinan con las dinámicas demográficas y sus componentes inherentes (la fecundidad, la mortalidad y la migración).

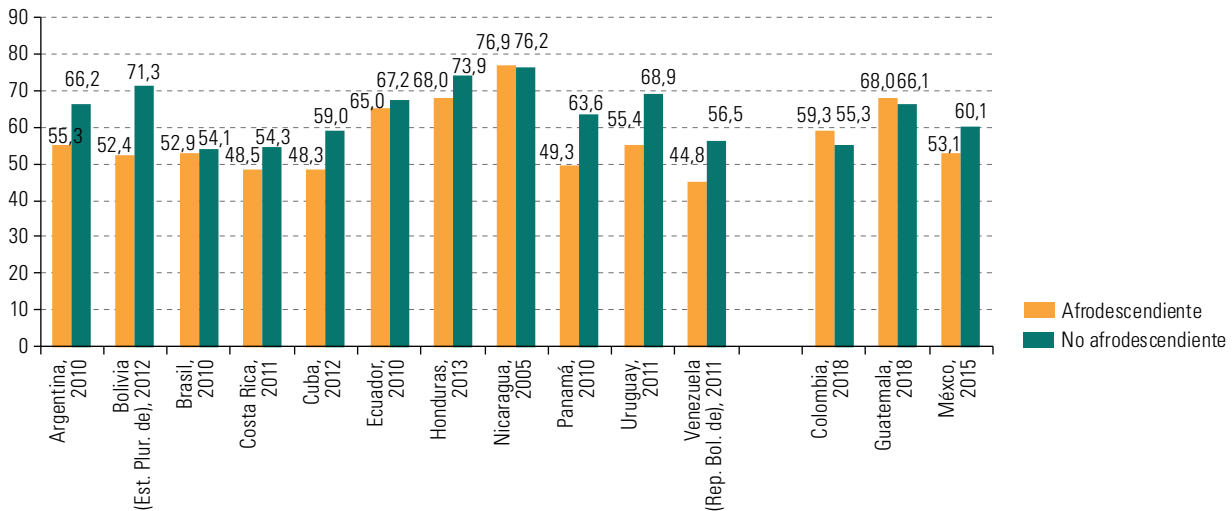
La información en su conjunto revela también que las relaciones de dependencia demográfica son favorables; es decir, existe una mayor proporción de personas en edad de trabajar respecto de aquellas potencialmente inactivas (véase el gráfico V.4). Este bono demográfico es incluso más favorable entre las poblaciones afrodescendientes en 11 de los 14 países (lo que significa que presentan menores índices de dependencia). Sin embargo, aprovechar el bono demográfico implica repensar las políticas y la inversión en

educación, salud, empleo y protección social. Por una parte, es preciso fortalecer las políticas de educación de calidad, asegurando que niños, niñas, adolescentes y jóvenes afrodescendientes no solo logren culminar los niveles primario y secundario, sino que puedan acceder en igualdad de condiciones a los niveles superiores de educación, donde, como se verá más adelante, aún persisten profundas desigualdades en lo que se refiere a los promedios nacionales.

Gráfico V.4

América Latina (14 países): relación de dependencia de la población afrodescendiente y no afrodescendiente, últimos censos disponibles

(Cantidad de personas potencialmente inactivas por cada 100 personas potencialmente activas)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales y de la Encuesta Intercensal 2015 de México.

Aun cuando los avances en materia de acceso al sistema educativo y permanencia en él han ido favoreciendo también a las poblaciones afrodescendientes, incluso a través de políticas de acciones afirmativas para el ingreso a la universidad (como las que se implementaron en el Brasil en décadas pasadas con resultados exitosos), para que el dividendo demográfico sea efectivo, es crucial afrontar las inequidades étnicas y de género que siguen existiendo en el mundo del trabajo remunerado y no remunerado, que suelen ubicar en las peores situaciones a las mujeres afrodescendientes. En particular, es preciso apoyar la inserción laboral de las personas jóvenes afrodescendientes en condiciones de trabajo decentes, lo que incluye también garantizar su acceso a la protección social y a servicios de cuidados para madres y padres jóvenes.

Finalmente, y en vista de que el proceso de envejecimiento poblacional ya es un hecho entre las poblaciones afrodescendientes, eliminar las desigualdades en materia de salud a lo largo del ciclo de vida también es clave, puesto que los riesgos acumulados conducirán a que en la vejez estas desigualdades se incrementen. Prueba de ello es la mayor prevalencia de enfermedades crónicas no transmisibles entre la población afrodescendiente en algunos países de la región, así como la prevalencia de la discapacidad, que resulta sistemáticamente más elevada entre la población afrodescendiente en todos los países de la región sobre los que se dispone de datos, excepto en Cuba (CEPAL, 2017).

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), "Proyecciones de población," *Observatorio Demográfico de América Latina y el Caribe 2019* (LC/PUB.2019/24-P), Santiago.
- (2017), "Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/121), Santiago.
- Chucho García, J. (2011), "Venezuela con la tercera mayor cantidad de afrodescendientes de Suramérica," Agencia Latinoamericana de Información (ALAI) [en línea] <https://www.alainet.org/es/active/48563>.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2019), "Población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. Resultados del Censo Nacional de población y vivienda 2018," Bogotá [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/grupos-etnicos/informacion-tecnica>.
- Dos Anjos, G. (2013), "A questão "cor" ou "raça" nos censos nacionais," *Revista Indicadores Econômicos*, Porto Alegre, Fundação de Economia y Estadística Siegfried Emanuel Heuser (FEE), vol. 41, N° 1.
- Hooker, A. (2012), "Las poblaciones afrodescendientes en Nicaragua," *Las poblaciones afrodescendientes de América Latina y el Caribe: pasado, presente y perspectivas desde el siglo XXI*, Universidad Nacional de Tres de Febrero/Universidad Nacional de Córdoba.
- Miranda, V. (2015), "A resurgence of black identity in Brazil? Evidence from an analysis of recent censuses," *Demographic Research*, vol. 32, artículo 59.
- ONEI (Oficina de Estadística e Información de la República de Cuba) (2016), *El color de la piel según el censo de población y viviendas 2012*, La Habana.
- Ramírez, C. (2019), "El pueblo afroperuano y el censo de 2017," *Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020* (LC/TS.2019/67), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Simms, T. M. y otros (2010), "The genetic structure of populations from Haiti and Jamaica reflect divergent demographic histories," *American Journal of Physical Anthropology*, vol. 142, N° 1.
- Urrea, F. (2006), "La población afrodescendiente en Colombia," *Pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/W.72), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Pobreza, estratificación y acceso a la infraestructura básica: brechas de bienestar que afectan a la población afrodescendiente

A. Desigualdades raciales, pobreza y pobreza extrema

La pobreza y la extrema pobreza, así como diversos indicadores de la desigualdad, se han reducido significativamente en América Latina en el primer decenio y medio del presente siglo, en especial entre 2002 y 2014. Este proceso estuvo asociado no solamente a un contexto económico más favorable (caracterizado por el auge de las materias primas), sino también, y en gran medida, a un contexto político en que la erradicación de la pobreza y la disminución de la desigualdad social, así como el objetivo de ampliar la inclusión social y de extender la protección social, ganaron un espacio inédito en la agenda pública de muchos países de América Latina. Se amplía la agenda de derechos, se fortalece la acción del Estado, se promueve la inversión en lo social y se implementan políticas públicas de carácter redistributivo en el ámbito social y del mercado de trabajo. Se avanza en la superación de una concepción de política social que marcó las décadas de 1980 y 1990, caracterizada por una focalización reduccionista en oposición a las políticas públicas de carácter universal. Por último, se recuperan los objetivos de universalización de las políticas sociales en contraposición a las tendencias de privatización que caracterizaron las décadas de 1980 y 1990, en especial en los ámbitos de la educación, la salud y la protección social (CEPAL, 2019a, 2019b, 2017a, 2017b y 2016a).

Sin embargo, a partir de 2015 esa tendencia se revierte. Vuelve a crecer la incidencia de la pobreza y, en especial, de la pobreza extrema, en un escenario caracterizado por la desaceleración económica y la disminución del espacio fiscal, y por políticas de ajuste fiscal que afectaron negativamente la cobertura y la continuidad de políticas de lucha contra la pobreza y de inclusión social y laboral en algunos países (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). Por su parte, el deterioro de importantes indicadores laborales (debido al aumento del desempleo y la interrupción de la tendencia positiva de formalización del empleo) también ha contribuido a ese resultado. Entre 2002 y 2014, la tasa de pobreza (promedio regional) se reduce del 45,5% al 27,8%, lo que significa que, en ese período, 66 millones de personas lograron superar esa situación. En el mismo período también disminuye la pobreza extrema, de un 12,2% a un 7,8% de la población. Esas cifras, en 2018 habían aumentado, respectivamente, al 30,1% y al 10,7%, lo que significa que ese año aproximadamente 185 millones de personas estaban en situación de pobreza —la tasa de pobreza llegó a ser 2,3 puntos porcentuales más alta que la registrada en 2014—, al mismo tiempo que 66 millones de ellas se encontraban en situación de pobreza extrema —la tasa de pobreza extrema superó en 2,9 puntos porcentuales (20 millones de personas) la registrada en 2014 (CEPAL, 2019a)¹—.

A su vez, la desigualdad de ingresos medida por el índice de Gini mediante las encuestas de hogares (promedio para 15 países de América Latina) experimentó una reducción importante entre 2002 y 2018:

¹ El alza de la pobreza en el agregado regional entre 2015 y 2018 se explica básicamente por el incremento de la pobreza en el Brasil, Venezuela (República Bolivariana de) y la Argentina a partir de 2017. En cambio, en el resto de los países, la tendencia dominante en ese período fue hacia una disminución de la pobreza. Véase un análisis más detallado de este proceso y las diferencias existentes entre países y subregiones en CEPAL (2019a).

de 0,538 a 0,465; es decir, ha caído un 13,6% en 16 años (un promedio del 0,9% por año). Sin embargo, esta reducción se ha producido a un ritmo decreciente: la variación observada entre 2002 y 2014 fue del 1,0% anual, mientras que entre 2014 y 2018 promedió un 0,6% por año (CEPAL, 2019a)².

Además, según diversos estudios realizados recientemente en algunos países de América Latina, la medición de la desigualdad de ingresos tomando como única base las encuestas de hogares subestima sus niveles. Esto se debe a que dichos análisis no captan adecuadamente los ingresos de la parte alta de la distribución, por lo que deben ser complementados con información de otras fuentes, como los registros tributarios. Conforme a lo expuesto en CEPAL (2019a), en seis países sobre los que se dispone de información el índice de Gini calculado mediante la combinación de datos tributarios y la información de las encuestas de hogares alcanza valores muy superiores a los que se obtienen solo con esta última fuente³. Las diferencias promedio entre el índice corregido y el estimado mediante las encuestas alcanzan 3 puntos porcentuales en Colombia, 4 en el Uruguay, 7 en la Argentina, 8 en el Brasil y 10 en Chile (CEPAL, 2019a).

Los significativos resultados registrados entre 2002 y 2014, tanto en la reducción de la pobreza como de la desigualdad de ingresos, se asocian principalmente a dos factores. Obedecen, por un lado, a un aumento del ingreso en los deciles de menores recursos asociado al crecimiento de los ingresos laborales, principal fuente de ingresos de los hogares (representan en promedio el 72% de los ingresos totales de los hogares) (CEPAL, 2019b). Por otro, responden a las transferencias públicas de los sistemas de protección social, que se expanden y diversifican sus prestaciones. En algunos países, en especial en Centroamérica y el Caribe, las remesas de los migrantes también han tenido un gran impacto. En otras palabras, el papel de la redistribución ha sido fundamental en la reducción de la pobreza. Ha servido de complemento al crecimiento económico en períodos de bonanza y ha evitado aumentos de la pobreza y deterioros distributivos en la mayoría de los países, en contextos de deterioro económico (CEPAL, 2019a).

En síntesis, a pesar de los importantes avances registrados entre 2002 y 2014, la pobreza y la desigualdad de ingresos persisten como problemas de gran magnitud en América Latina y como obstáculos a un desarrollo social inclusivo y al desarrollo sostenible en general (CEPAL, 2019c). Además, entre 2015 y 2018 se han registrado en algunos países considerables retrocesos que amenazan los avances del primer decenio y medio del siglo XXI.

La irrupción de la pandemia de COVID-19 en América Latina a comienzos de 2020 agudiza en forma dramática ese cuadro. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020a y 2020b), la pandemia impacta a la región en un momento de debilidad económica y vulnerabilidad macroeconómica. Será la causa de la más grave crisis económica y social de la región en décadas, con efectos muy negativos sobre el empleo, la pobreza y la desigualdad. Se proyecta una contracción de la actividad económica de un 9,1% en 2020 y un aumento de la tasa de desocupación de 5,4 puntos porcentuales con respecto a 2019 (CEPAL, 2020d). A su vez, se prevé que las tasas de pobreza y de pobreza extrema se incrementen, respectivamente, 7,1 y 5,5 puntos porcentuales. Como resultado, el número de personas en situación de pobreza en 2020 aumentaría en 45 millones con respecto a 2019. Además, 28 millones de personas más quedarían en situación de extrema pobreza. De ese modo, se alcanzarían cifras de 231 millones de personas en situación de pobreza (37,3% de la población) y 96 millones de personas en extrema pobreza (15,5% de la población). También se proyecta un aumento del índice de Gini en proporciones que irían de un 1,0% a un 6%, según el país de que se trate (CEPAL, 2020d)⁴.

Por último, pero no menos importante, como también se ha evidenciado en estudios anteriores, más allá de los promedios regionales o nacionales, las tasas de pobreza, la vulnerabilidad a la pobreza y la desigualdad de ingresos varían en forma significativa de acuerdo a la edad y al sexo de las personas, los territorios en que habitan y su condición étnico-racial. A continuación, se analizarán las brechas existentes entre la población afrodescendiente y la población no afrodescendiente en relación con la incidencia de la pobreza.

² De la misma forma que ocurre con la incidencia de la pobreza, existen importantes diferencias entre los distintos países, tanto en lo que se refiere a los niveles de desigualdad de ingresos como a la intensidad y dirección de los cambios verificados en esos distintos períodos. En 2018, los valores más bajos del índice de Gini (inferiores a 0,400), se registraban en la Argentina, El Salvador y el Uruguay, mientras que en el Brasil y Colombia eran superiores a 0,520 (CEPAL, 2019a).

³ Para obtener mayor información sobre la metodología utilizada y los resultados obtenidos, véase CEPAL (2019a), capítulo I.

⁴ Véase un análisis más detallado de esas tendencias por país en CEPAL (2020d).

1. La pobreza y la extrema pobreza son más severas entre la población afrodescendiente

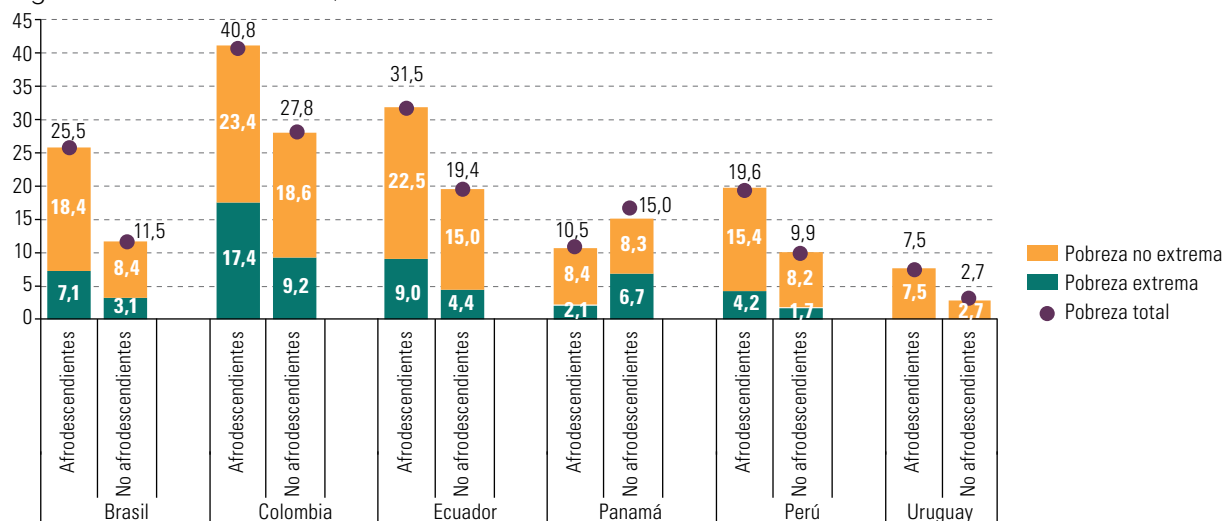
En las diversas ediciones del *Panorama Social de América Latina*, la CEPAL hace el seguimiento sistemático de la evolución de la pobreza y de la pobreza extrema en alrededor de 18 países, a partir de los datos de sus encuestas de hogares de propósitos múltiples. Sin embargo, tal como se ha analizado en el capítulo IV de este documento, hasta el momento solo seis de esos países incluyen la autoidentificación de las personas afrodescendientes en sus encuestas de hogares (Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay). Ello limita la posibilidad de analizar la evolución de la pobreza entre las personas afrodescendientes y de las brechas de desigualdad que existen en ese ámbito para el conjunto de América Latina. De cualquier forma, la información existente permite constatar importantes y persistentes desigualdades que afectan a la población afrodescendiente, como se verá a continuación.

Conforme se ha señalado en estudios anteriores de la CEPAL (2016b, 2017c, 2019a y 2019c), existen brechas significativas entre las tasas de pobreza y pobreza extrema de diversos grupos de la población. Tales brechas son manifestaciones acuciantes de la matriz de la desigualdad social en América Latina. En particular, destaca la mayor incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema entre los residentes de zonas rurales, los niños, niñas y adolescentes, las mujeres, las personas indígenas y la población afrodescendiente (CEPAL, 2019a y 2019b)⁵.

Como se puede apreciar en el gráfico VI.1, en 2018 los niveles de pobreza de la población afrodescendiente superan los correspondientes a la población no afrodescendiente⁶ en cinco de los seis países sobre los que se dispone de información. Lo mismo ocurre con la incidencia de la pobreza extrema⁷. En los dos casos, la excepción es Panamá.

Gráfico VI.1

América Latina (6 países): incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema según condición étnico-racial, alrededor de 2018^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Los datos del Brasil, Colombia, Panamá, el Perú y el Uruguay corresponden a 2018 y los del Ecuador a 2017. En el Ecuador la pregunta sobre autoidentificación étnico-racial solo se aplica a los entrevistados desde los 5 años de edad y en el Perú, desde los 14 años de edad.

⁵ En 2018, según CEPAL (2019a), la incidencia de la pobreza total era del 30,1% (promedio regional de 18 países de América Latina). En ese mismo año, esa tasa era superior al 40% entre los residentes en zonas rurales, los niños, niñas y adolescentes de 0 a 14 años de edad y las personas indígenas. Era aproximadamente el doble entre los afrodescendientes en comparación con los no afrodescendientes ni indígenas en cuatro de los cinco países sobre los que entonces se contaba con información. A su vez, los niveles de pobreza resultaban más bajos en la población urbana, en los individuos de mayor edad y en las personas no indígenas ni afrodescendientes.

⁶ Es importante precisar que cuando se hace referencia a la población no afrodescendiente a lo largo de este documento, no se incluye a la población indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

⁷ Según los cálculos de la CEPAL, no es posible saber si hay una brecha desfavorable a las personas afrodescendientes en lo que respecta a la incidencia de la pobreza extrema en el caso del Uruguay. Esto se explica porque, debido a la reducida tasa de pobreza extrema en el país, no se dispone, en la base de datos procesada por la CEPAL, de una muestra suficiente de personas afrodescendientes en situación de pobreza extrema.

En lo que se refiere a la incidencia de la pobreza entre los afrodescendientes, la mayor tasa se registra en Colombia, donde el 41% de las personas afrodescendientes se encuentra en esa situación. Le siguen el Ecuador (31%), el Brasil (26%), el Perú (20%), Panamá (11%) y el Uruguay (8%). A su vez, los mayores niveles de desigualdad entre las personas afrodescendientes y no afrodescendientes con relación a ese indicador se registran en el Uruguay, el Brasil y el Perú. El Uruguay es el país de América Latina que presenta la menor tasa de pobreza⁸. Sin embargo, allí el porcentaje de afrodescendientes que se encuentran en esa situación es alrededor del triple de los no afrodescendientes. En el Brasil es 2,2 veces superior, en el Perú es el doble y en Colombia es 1,5 veces superior. Ello pone de relieve que las desigualdades étnico-raciales⁹ pueden persistir —e incluso agudizarse— aun en contextos de baja pobreza o de acentuada reducción de este fenómeno. También indica la importancia de que las estrategias de erradicación de la pobreza sean sensibles a las diferencias, como se ha analizado en el capítulo I de este documento. Es decir, han de ser políticas que, además de estar dirigidas al conjunto de la población en situación de pobreza, contengan medidas, estrategias y acciones dirigidas específicamente a la población afrodescendiente; mediante dichas políticas se debería tener la capacidad de identificar las causas diferenciales de la pobreza en esos grupos y propiciar acciones e intervenciones que pudieran actuar sobre las mismas. La perspectiva de un universalismo sensible a las diferencias en las políticas de desarrollo social, incluidas las dirigidas a la erradicación de la pobreza, fue consensuada por los Gobiernos de la región en la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. También fue incluida como un principio central de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo que se aprobó en esa ocasión (CEPAL, 2020c).

A su vez, en cinco países la extrema pobreza es más elevada entre los afrodescendientes en comparación con los no afrodescendientes. Las mayores incidencias se registran en Colombia (17,4%), el Ecuador (9%) y el Brasil (7,1%). Por su parte, las mayores brechas se aprecian en el Brasil y el Perú, donde la extrema pobreza es aproximadamente 2,5 veces superior en la población afrodescendiente que en la no afrodescendiente. Les siguen el Ecuador y Colombia, donde la extrema pobreza entre los afrodescendientes es el doble de la registrada entre los no afrodescendientes. En Panamá, por el contrario, la incidencia de la pobreza extrema entre las personas no afrodescendientes es tres veces superior (véase el gráfico VI.2).

La información disponible de las encuestas de hogares también permite analizar la evolución de la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema en cuatro países entre 2012 y alrededor de 2018¹⁰. En el caso del Brasil se registra una considerable reducción de la pobreza, tanto extrema como no extrema, entre 2002 y 2014. Esta mejora guarda una estrecha relación con un importante esfuerzo desarrollado por el país en ese sentido¹¹. Las cifras de 2014, tanto relativas a la población afrodescendiente como a la no afrodescendiente, equivalían a menos de la mitad de las que se registraban en 2002. A partir de 2015 esa tendencia se revierte y, aunque las cifras de 2018 no son estrictamente comparables con las de 2014, los análisis realizados por la CEPAL y por otras fuentes diversas en el país apuntan hacia un notorio aumento de la pobreza y de la extrema pobreza entre 2015 y 2018¹².

En lo que se refiere a la evolución de las brechas entre la población afrodescendiente y no afrodescendiente, sin embargo, las tendencias no son iguales. En el caso del Brasil, las brechas entre las tasas de pobreza y pobreza extrema de afrodescendientes y no afrodescendientes se reducen entre 2002 y 2014, y en 2018 vuelven a situarse en un nivel más elevado.

⁸ Según las estimaciones de la CEPAL, la tasa de pobreza del Uruguay en 2018, para el conjunto de la población, era del 2,9% (CEPAL, 2019a).

⁹ Como se estableció en el capítulo I, la expresión “desigualdades étnico-raciales” se utiliza en este documento para referirse a las desigualdades y brechas existentes entre la población afrodescendiente y la población no indígena ni afrodescendiente.

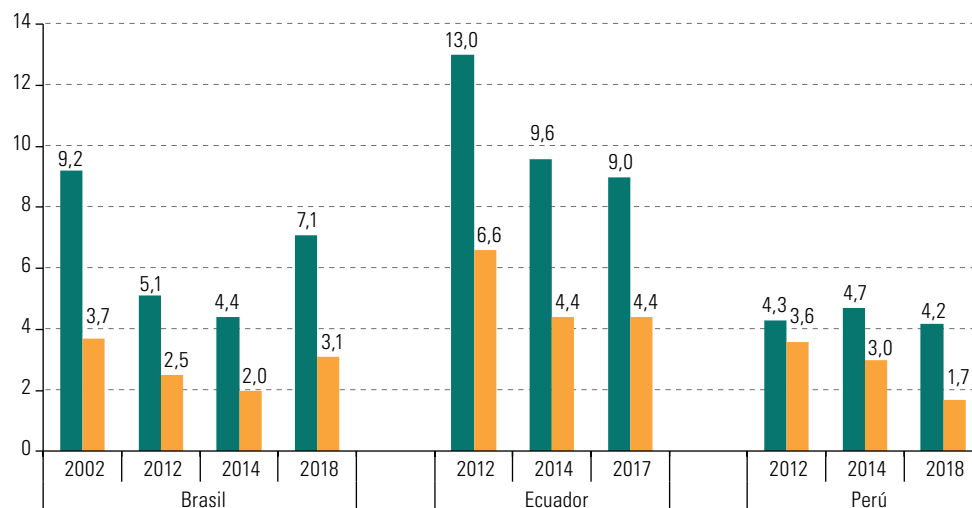
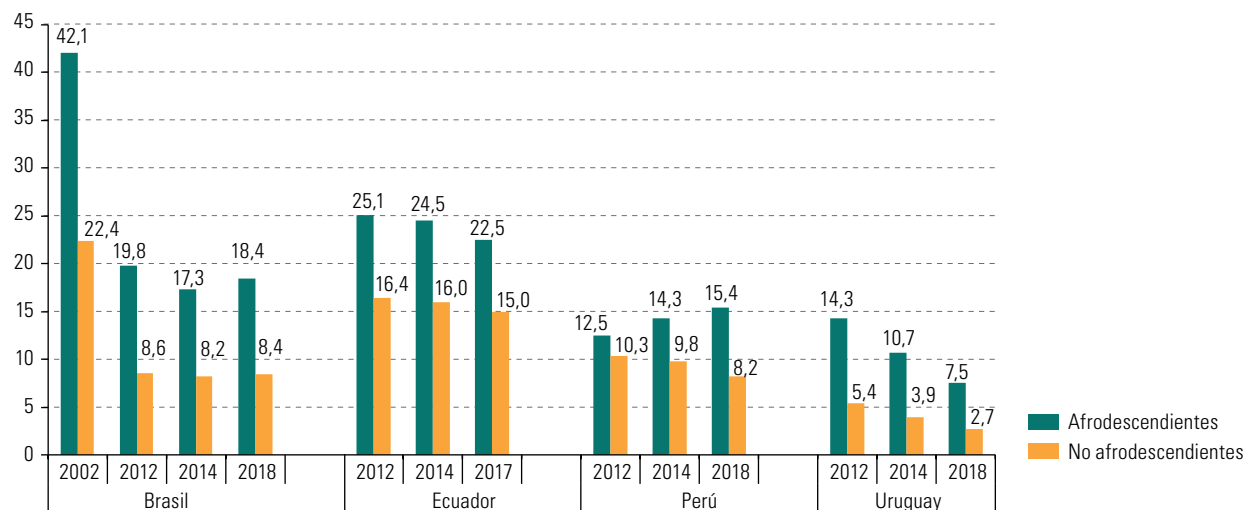
¹⁰ En el caso del Brasil es posible analizar un período más largo (2002-2018). Es importante señalar, sin embargo, que en este país los datos de 2018 no son estrictamente comparables con los de los años anteriores, debido a los cambios metodológicos introducidos en la encuesta nacional de hogares (PNAD), que dieron origen a la encuesta nacional permanente de hogares (PNAD Continua). Los valores relativos a 2002, 2012 y 2014 corresponden a la PNAD y los valores relativos a 2018 a la PNAD Continua.

¹¹ De acuerdo con los datos de la CEPAL, la pobreza en el Brasil bajó de un 30,1% a un 12,6% entre 2002 y 2014 (CEPAL, 2019a). Véase un análisis sobre la estrategia de reducción de la pobreza y de la pobreza extrema en el período, en Campello, Falcão y Costa (2015).

¹² De acuerdo con los datos de la CEPAL, entre 2015 y 2018 la tasa de pobreza en el Brasil aumentó de un 12,6% a un 15,1% y la tasa de pobreza extrema de un 3,0% a un 5,0%. De acuerdo con el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (estimaciones realizadas sobre la base de las líneas de pobreza y extrema pobreza utilizadas por el Banco Mundial para países de renta media-alta), las tasas de pobreza y extrema pobreza en el Brasil entre 2015 y 2018 aumentaron, respectivamente, del 23,7% al 25,3% y del 4,9% al 6,5% (CEPAL, 2019a).

Gráfico VI.2

América Latina (4 países): evolución de la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema, por condición étnico-racial, 2012 a alrededor de 2018^{a b}

A. Pobreza extrema**B. Pobreza no extrema**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a En el Brasil la serie se inicia en 2002, ya que es posible contar con datos para ese año. Sin embargo, los datos de 2018 no son estrictamente comparables con los de los años anteriores debido a los cambios metodológicos introducidos en la encuesta nacional de hogares (PNAD), que dieron origen a la PNAD Continua. Los valores relativos a 2002, 2012 y 2014 corresponden a la PNAD y los valores relativos a 2018 a la PNAD Continua.

^b En el Ecuador la pregunta sobre autoidentificación étnico-racial solo se aplica a los entrevistados desde los 5 años de edad y en el Perú, desde los 14 años de edad.

En los otros tres países se registran tendencias variadas. En el Ecuador hay una notable caída de la pobreza extrema tanto en el caso de los afrodescendientes como de los no afrodescendientes. No obstante, en 2017 la brecha es más elevada que en 2012. A su vez, la pobreza no extrema se reduce levemente entre 2012 y 2017 y la brecha entre afrodescendientes y no afrodescendientes no se altera. En el Perú, aumenta la pobreza no extrema entre los afrodescendientes, así como la brecha entre afrodescendientes y no afrodescendientes. El Uruguay, a su vez, se destaca por una gran reducción de la incidencia de la pobreza no extrema entre los afrodescendientes, que en 2018 representó menos de la cuarta parte de lo que fue en 2012.

Esos datos indican que, aun en países como el Perú, que han logrado reducir en forma significativa la incidencia de la pobreza, persisten, o incluso aumentan, las brechas entre la población afrodescendiente y la no afrodescendiente. Ello reafirma la necesidad de que las políticas de lucha contra la pobreza, junto con abarcar a la totalidad de la población en situación de pobreza (CEPAL, 2016a), incorporen estrategias y acciones dirigidas a las poblaciones que enfrentan mayores vulnerabilidades y riesgos. Tal es el caso de la población afrodescendiente y, en especial, de las mujeres afrodescendientes, como se verá más adelante.

A su vez, lo anterior supone que, en el análisis de la situación de la pobreza entre la población afrodescendiente, además de definir las brechas que la diferencian de la población no afrodescendiente, es fundamental considerar el entrecruzamiento entre las desigualdades étnico-raciales y los otros ejes que estructuran la desigualdad social en América Latina, como el género, la edad y el territorio. Ello permite obtener un mejor diagnóstico de los factores múltiples y combinados por los que determinados grupos de la población tienen mayor probabilidad de encontrarse en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad a la pobreza, al mismo tiempo que enfrentan mayores obstáculos para superarlas. De este modo también se pueden elaborar las estrategias y políticas capaces de superar esas situaciones. Entre esos grupos se destacan las mujeres afrodescendientes, los niños, niñas y adolescentes, así como las personas jóvenes afrodescendientes y aquellas que viven en las zonas rurales.

Sin embargo, como se ha discutido en el capítulo IV de este documento, la elaboración de ese tipo de diagnóstico supone la producción y disponibilidad de datos sistemáticos desagregados en función de todas esas dimensiones, de forma que permitan conocer cada una de esas relaciones. Ese es un compromiso asumido por todos los países de América Latina y un tema central en el marco del cumplimiento de las metas definidas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Programa de actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes, el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 y la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, pero que aún está lejos de ser alcanzado. Desafortunadamente, la información disponible en América Latina para dar cuenta de todas esas dimensiones aún es reducida. A continuación, y a pesar de esas limitaciones, se analizará el entrecruzamiento de las desigualdades étnico-raciales, de género y entre las zonas rurales y urbanas en los seis países sobre los que se dispone de información.

2. Los índices de pobreza y de pobreza extrema entre los afrodescendientes son más elevados en las áreas rurales¹³

Al considerar la dimensión territorial de las desigualdades, lo primero a destacar es que el porcentaje de personas en situación de pobreza y extrema pobreza en las zonas rurales es más elevado que en las zonas urbanas en todos los países sobre los que se dispone de información. Esto es válido tanto para las personas afrodescendientes como para las no afrodescendientes (véase el gráfico VI.3)¹⁴.

Sin embargo, la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema entre los afrodescendientes es significativamente superior a la registrada entre los no afrodescendientes en todos los casos. Las cifras más elevadas de personas afrodescendientes en esa situación se encuentran en las zonas rurales de Colombia (30,5%) y el Brasil (15,9%), seguidas por el Ecuador (12,3%) y el Perú (12,1%). A su vez, en lo que se refiere a la extrema pobreza entre las personas afrodescendientes de las zonas urbanas, las mayores incidencias están en Colombia (12,3%), el Ecuador (7,9%) y el Brasil (5,3%). En esos tres casos, la proporción de afrodescendientes en situación de extrema pobreza en las áreas urbanas es aproximadamente el doble si se compara con la de personas no afrodescendientes.

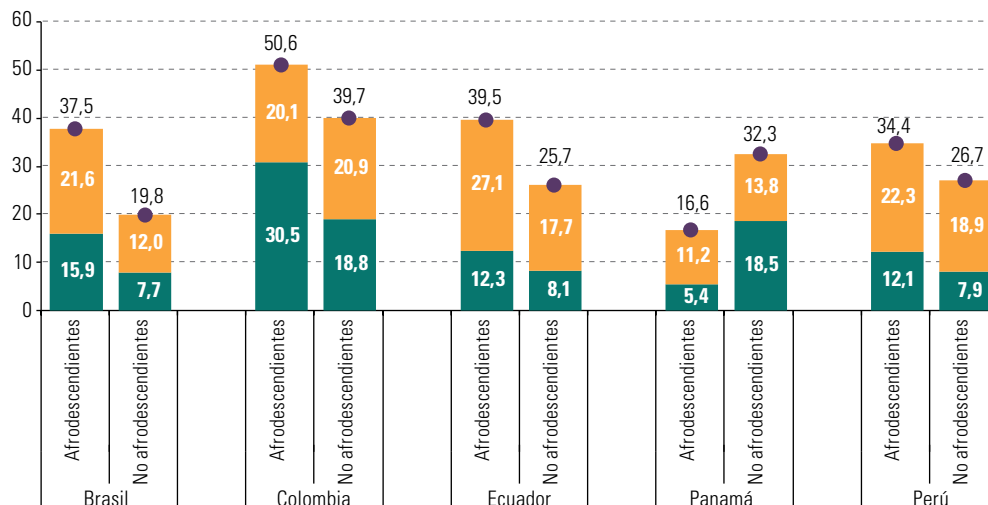
¹³ Es importante observar que la definición de áreas urbanas y rurales es diferente en los distintos países y que, por lo tanto, las comparaciones entre ellas deben realizarse con cautela.

¹⁴ En el caso del Uruguay no es posible hacer ese análisis, debido a la baja incidencia de la extrema pobreza y al insuficiente tamaño de las muestras en las zonas rurales.

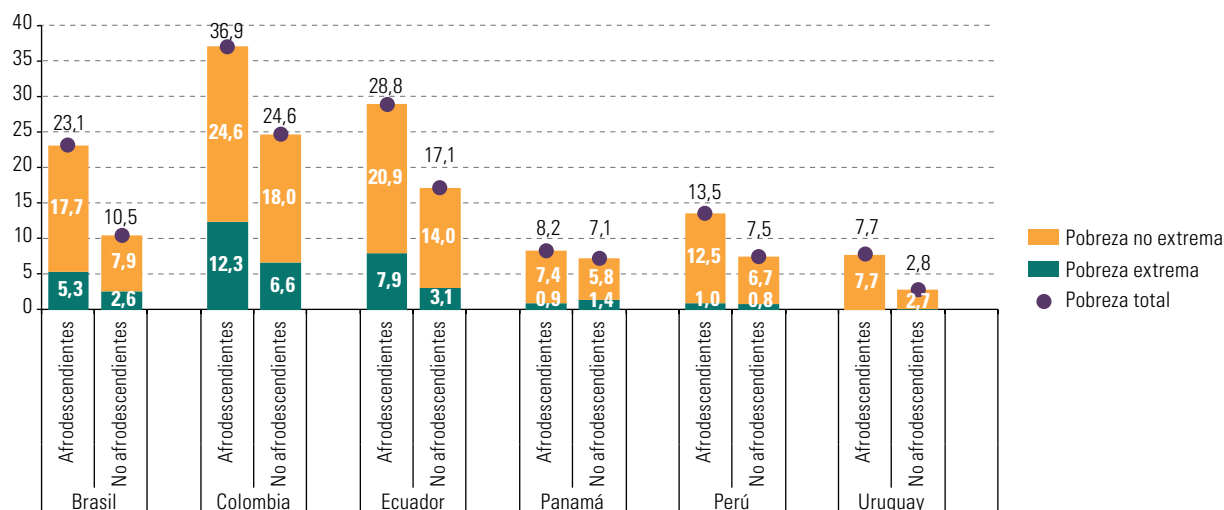
Gráfico VI.3

América Latina (6 países): población en situación de pobreza y extrema pobreza, según condición étnico-racial y zona de residencia, alrededor de 2018^a
(En porcentajes)

A. Zonas rurales



B. Zonas urbanas



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Los datos del Brasil, Colombia, Panamá, el Perú y el Uruguay corresponden a 2018 y los del Ecuador a 2017. En el Ecuador la pregunta sobre autoidentificación étnico-racial solo se aplica a los entrevistados desde los 5 años de edad y en el Perú, desde los 14 años de edad.

El caso de Colombia es muy ilustrativo de la magnitud de la pobreza y de las desigualdades territoriales vinculadas a las desigualdades étnico-raciales. Una de cada dos personas afrodescendientes en zonas rurales se encuentra en situación de pobreza, en comparación con una de cada cuatro personas no afrodescendientes en zonas urbanas. Ello se debe fundamentalmente a la gran diferencia que existe entre las tasas de extrema pobreza de la población afrodescendiente y no afrodescendiente (respectivamente, del 30,5% y el 18,8%). Llama la atención también que en las zonas rurales el porcentaje de pobreza extrema entre los afrodescendientes sea mayor que el porcentaje de pobreza no extrema, lo que no ocurre entre los no afrodescendientes y tampoco es la tendencia en los otros países. La población afrodescendiente rural en Colombia representa, sin duda, un núcleo duro de la pobreza en ese país.

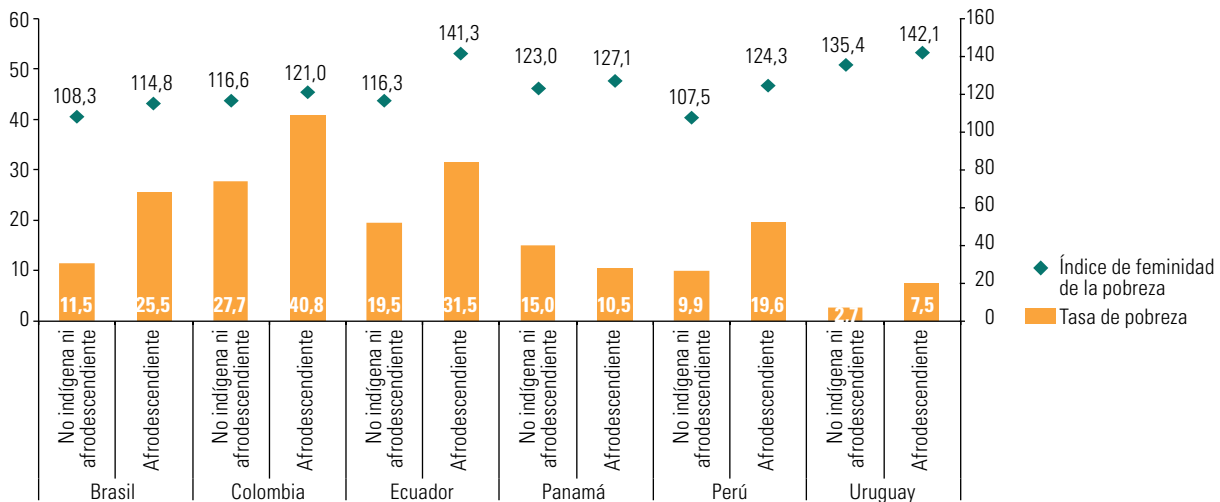
3. Desigualdades entrecruzadas: las brechas de género acentúan la pobreza de las mujeres afrodescendientes

Un enfoque interseccional, en que se considere el entrecruzamiento de las desigualdades étnico-raciales y de género en el análisis de la situación de la pobreza, es un aspecto central de la discusión sobre la matriz de la desigualdad social en América Latina y sobre las condiciones necesarias para alcanzar la igualdad de género. Tal y como lo reconocieron los Gobiernos de América Latina y el Caribe en la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, la persistencia de la pobreza en el marco de un crecimiento excluyente es uno de los nudos estructurantes de la desigualdad de género en la región. A su vez, conforme se ha analizado en diversas ediciones del *Panorama Social de América Latina*, existe una clara tendencia a la sobrerrepresentación de las mujeres en los hogares en situación de pobreza. La reducción de los niveles de pobreza y de la desigualdad del ingreso ocurridas a partir de comienzos de la década pasada se dieron en paralelo con mayores índices de feminidad de la pobreza en los hogares¹⁵. Por otro lado, como también ha analizado la CEPAL (2016b, 2017a, 2017b y 2018a), los niveles de pobreza y de pobreza extrema son muy superiores en el caso de los pueblos indígenas y afrodescendientes. La desigualdad de género y la desigualdad étnico-racial se entrecruzan y causan una sobrerrepresentación de mujeres afrodescendientes e indígenas entre las personas en situación de pobreza.

En los seis países considerados en este análisis, la pobreza afecta más a las mujeres afrodescendientes que a sus pares varones. La proporción de mujeres afrodescendientes en hogares pobres supera la de hombres afrodescendientes, con índices de feminidad que van desde 114,8 en el Brasil hasta 142,1 en el Uruguay (véase el gráfico VI.4). Además, se observa que el índice de feminidad en hogares pobres es más alto entre la población afrodescendiente que entre la población no afrodescendiente, con diferencias que van desde aproximadamente 4 puntos porcentuales en Panamá y Colombia hasta 25 puntos porcentuales en el Ecuador.

Gráfico VI.4

América Latina (6 países): tasa de pobreza e índice de feminidad en hogares pobres, según condición étnico-racial, alrededor de 2018^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

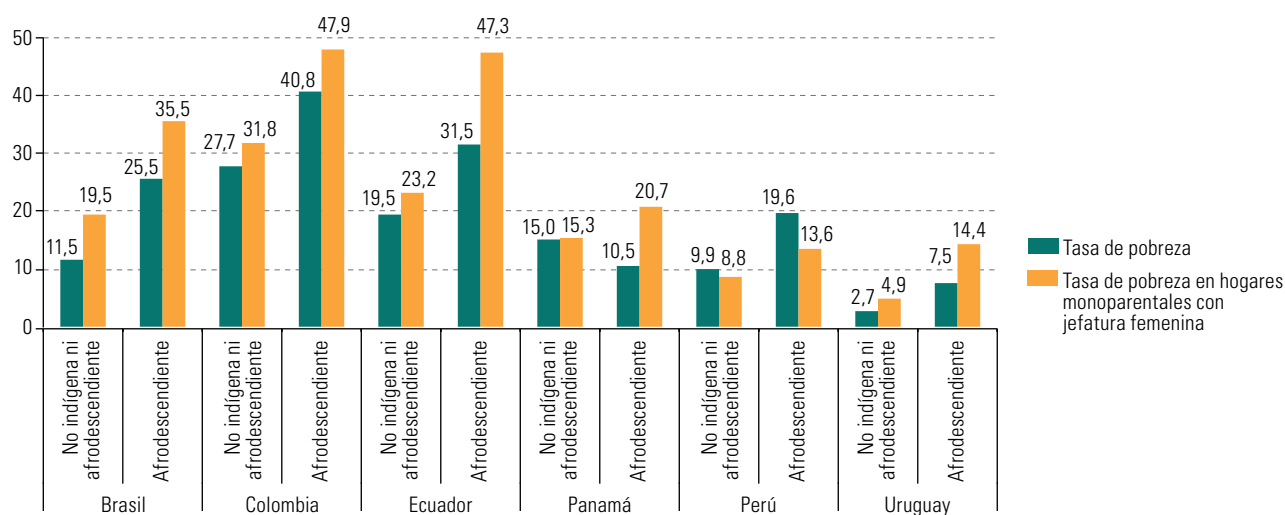
^a Los datos del Brasil, Colombia, Panamá, el Perú y el Uruguay corresponden a 2018 y los del Ecuador a 2017. En el Ecuador la pregunta sobre autoidentificación étnico-racial solo se aplica a los entrevistados desde los 5 años de edad y en el Perú, desde los 14 años de edad.

¹⁵ El índice de feminidad en hogares pobres muestra las disparidades en la incidencia de la pobreza (o de la pobreza extrema) entre mujeres y hombres de 20 a 59 años. Un valor superior a 100 indica que la pobreza (o la pobreza extrema) afecta en mayor grado a las mujeres que a los hombres. Un valor inferior a 100 indica la situación contraria. El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL realiza un acompañamiento sistemático de ese indicador (véase [en línea] <https://oig.cepal.org/es/indicadores/indice-feminidad-hogares-pobres>).

Otro indicador que pone de relieve la mayor severidad de la pobreza entre las mujeres afrodescendientes es el análisis de su incidencia en los hogares monoparentales femeninos, en comparación tanto con la tasa de pobreza entre hombres y mujeres, como con los hogares monoparentales femeninos no afrodescendientes (véase el gráfico VI.5). Con excepción del Perú, la proporción de mujeres pobres en hogares monoparentales es siempre más alta que la proporción de pobres en el promedio por tipo de hogar. Además, es mucho más elevada entre la población afrodescendiente, pues alcanza a más del 47% de las mujeres afrodescendientes en Colombia y el Ecuador. Asimismo, el porcentaje de pobreza en el caso de las mujeres en hogares monoparentales es mucho más elevado entre las afrodescendientes que entre las no afrodescendientes. Alcanza el triple en el Uruguay, justamente el país que registra las tasas de pobreza más bajas. Eso evidencia, una vez más, la importancia de que las políticas de lucha contra la pobreza sean diseñadas e implementadas con una perspectiva tanto de género como étnico-racial y, además, que sean capaces de diagnosticar adecuadamente la intersección entre esas dos perspectivas.

Gráfico VI.5

América Latina (6 países): tasa de pobreza de la población según sexo y tasa de pobreza de mujeres en hogares monoparentales femeninos, alrededor de 2018^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Los datos del Brasil, Colombia, Panamá, el Perú y el Uruguay corresponden a 2018 y los del Ecuador a 2017. En el Ecuador la pregunta sobre autoidentificación étnico-racial solo se aplica a los entrevistados desde los 5 años de edad y en el Perú, desde los 14 años de edad.

B. Estratificación de ingresos y desigualdades étnico-raciales

Superar la pobreza monetaria no es suficiente para acceder al bienestar. Si en un determinado momento una persona o un hogar cuentan con ingresos suficientes para superar la línea de la pobreza, ello no significa que estén libres del riesgo de volver a esa situación ante eventos diversos, como el aumento de la inflación, el desempleo o la precarización del trabajo, o situaciones catastróficas como desastres, pandemias, enfermedades graves o fallecimientos en la familia, entre otros.

En reconocimiento de esa situación, la CEPAL ha utilizado en diversas ediciones del *Panorama Social de América Latina* el concepto de “vulnerabilidad a la pobreza”, que hace referencia a las personas y hogares cuyos ingresos per cápita superan la línea de pobreza, pero sin ser suficientes para protegerlos frente a eventos como los mencionados. En el *Panorama Social de América Latina, 2019* (CEPAL, 2019a) ese tema fue

planteado en el marco de la discusión sobre los estratos de ingreso medio, dado que una parte significativa de la población en esos estratos es vulnerable a la pobreza. Esa discusión se inserta en el esfuerzo por analizar lo que ocurre con la estructura social en la región después de un decenio y medio en que amplios sectores de la población de América Latina superaron la situación de pobreza y pobreza extrema, medida en función de los ingresos, y accedieron a derechos y a niveles más elevados de bienestar en otros ámbitos del desarrollo social (salud, educación, protección social y acceso a servicios básicos como agua potable, saneamiento y electricidad). Seguidamente, se plantean una serie de interrogantes: ¿Qué lugar pasan a ocupar esos sectores en la estructura social? ¿Pasan efectivamente a constituir una nueva “clase media”, como se ha argumentado, o más bien a configurar sectores caracterizados por importantes grados de vulnerabilidad? ¿En qué medida se produce un proceso de movilidad social ascendente, en qué dimensiones ocurre y cuál es la solidez o cuáles las debilidades de ese proceso? ¿Qué elementos definen la(s) identidad(es) de esos sectores y qué relación tienen o pueden establecer con la cultura del privilegio o con la “cultura de la igualdad”? ¿Hasta qué punto esas dinámicas en la región son similares a las ocurridas en los países desarrollados?

En el *Panorama Social de América Latina, 2019* se reconoce que la discusión sobre la estratificación social y, en particular, sobre las clases sociales tiene muchas dimensiones, tanto objetivas como subjetivas (ocupación, educación, ingresos y gastos, consumo material y simbólico, redes sociales, identidades, entre otros). Sin embargo, en esa publicación el análisis se centra en identificar los cambios en la estructura socioeconómica ocurridos en América Latina entre 2002 y 2017 en términos de la participación de los diversos estratos definidos por diferentes umbrales de ingreso per cápita en el total de la población¹⁶. Se realiza un ejercicio de caracterización y análisis de la evolución de los estratos de ingresos medios, considerando tanto las importantes diferencias existentes dentro de ese grupo como la comparación con los estratos de ingresos bajos y altos. Se llega así a una propuesta de estratificación que incluye estratos de ingresos bajos¹⁷, estratos de ingresos medios¹⁸ y estratos de ingresos altos¹⁹ (CEPAL, 2019a).

De los resultados del análisis realizado surgen algunas formulaciones relevantes. En primer lugar, se concluye que el acceso a la “clase media” no es resultado automático de la superación de los umbrales de pobreza monetaria definidos en cada país. Es fundamental reconocer que existe un importante segmento de la población de América Latina que, a pesar de haber superado el umbral de la pobreza monetaria, se encuentra en una situación de alta vulnerabilidad y riesgo de volver a esa situación. Ello podría ser resultado de eventos diversos, tales como el desempleo o la precarización del empleo, bruscos aumentos de la inflación, o la ocurrencia de desastres o eventos sociales, personales y familiares catastróficos. A esa categoría corresponde un sector de la población caracterizado como “altamente vulnerable a la pobreza” (definido como un estrato de ingresos bajos no pobre), que se hallaría entre las personas en situación de pobreza y los estratos de ingresos medios. En 2017, una de cada cuatro personas (25,8% del total de la población) de América Latina (157 millones de personas en términos absolutos) se encontraba en esa situación²⁰.

En segundo lugar, asociada a los procesos de reducción de la pobreza, la participación de los estratos de ingreso medio en el total de la población de América Latina aumentó de un 26,9% en 2002 a un 41,1% en 2017. A su vez, la población de estratos de ingreso bajo se redujo del 70,9% al 55,9% en el mismo período. También se aprecia un leve incremento del estrato de ingresos altos: del 2,2% al 3,0% de la población (CEPAL, 2019a).

¹⁶ A diferencia de otros estudios recientes, como OCDE (2019), en que se adopta el procedimiento de definir umbrales relativos, se optó por establecer umbrales absolutos y fijos en el tiempo, expresados en múltiplos de las líneas de pobreza de cada país (véase una definición más específica en el recuadro I.1, capítulo I de CEPAL, 2019a). Ese criterio se consideró más adecuado para la región por sus altos niveles de desigualdad y por la tradición de medir la pobreza a partir de enfoques absolutos (basados en la definición de canastas de necesidades básicas valorizadas a precios de mercado de cada país).

¹⁷ El conjunto de los estratos de ingresos bajos corresponde a las personas que viven en hogares con ingreso per cápita inferior a 1,8 líneas de pobreza, y comprende tres subgrupos: hogares en situación de extrema pobreza, hogares en situación de pobreza y hogares no pobres de ingresos bajos (con ingresos entre 1 y menos de 1,8 líneas de pobreza).

¹⁸ El conjunto de los estratos de ingresos medios corresponde a las personas cuyos ingresos familiares per cápita se sitúan entre 1,8 y 10 líneas de pobreza. Está compuesto por tres subsectores: estratos medios-bajos (entre 1,8 y 3 líneas de pobreza), estratos medios-intermedios (entre más de 3 y 6 líneas de pobreza) y estratos medios-altos (entre más de 6 y 10 líneas de pobreza).

¹⁹ Personas cuyos ingresos familiares per cápita superan las 10 líneas de pobreza.

²⁰ Eso no quiere decir que la situación de vulnerabilidad a la pobreza se limite al estrato de ingresos bajos no pobres. Otro resultado importante del análisis de CEPAL (2019a) es que ha puesto de relieve la persistencia de una importante vulnerabilidad en los estratos de ingresos medios, sobre todo en el estrato de ingreso medio-bajo que, en 2017, correspondía al 55,9% de la población de América Latina.

En tercer lugar, pese a las mejorías observadas, la estructura social (vista a través de los ingresos per cápita) sigue siendo altamente piramidal. En 2017, los estratos de ingreso bajo correspondían a más de la mitad de la población (55,9%) y el 76,8% pertenecía a los estratos bajos y medios-bajos, o sea, con un ingreso per cápita inferior a 3 líneas de pobreza (CEPAL, 2019a).

En cuarto lugar, además de su vulnerabilidad a la pobreza, los estratos de ingreso medio experimentan diversos otros tipos de vulnerabilidad y de déficits de acceso a derechos. Por ejemplo, en 2017, el 50,2% de las personas de 25 años y más pertenecientes a esos estratos tenían un nivel de educación inferior a la secundaria completa. En muchos países de la región ese nivel de escolaridad es obligatorio y se considera el nivel mínimo de educación necesario para la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza y para el acceso al trabajo decente. En el estrato de ingresos medios-bajos esa proporción se elevaba al 62%²¹. Por otro lado, más de un tercio (36,6%) de las personas pertenecientes a los estratos medios de ingreso se caracterizaba por una inserción precaria en el mercado de trabajo²². Asimismo, menos de la mitad (47,5%) de la población económicamente activa de 15 o más años en el estrato de ingreso medios-bajos estaba afiliada o cotizaba a un sistema de pensiones. Esta cobertura se elevaba al 60,1% en los estratos medios-intermedios y al 69,8% en los estratos medios-altos, lo que significa que, incluso en estos últimos, casi una de cada tres personas económicamente activas no estaba afiliada o cotizaba a un sistema de pensiones²³. Esa situación, de alta desprotección social contributiva y precaria inserción laboral que afecta a gran parte de las personas pertenecientes a los estratos de ingreso medio, tiene consecuencias directas sobre su bienestar a largo plazo. Ese sector no cuenta con recursos que le garanticen una vida digna al término de su vida laboral y le permitan acceder, por la vía de los sistemas de pensiones, a prestaciones adecuadas capaces de sostener el nivel de vida obtenido en la etapa activa. Ello a su vez introduce nuevas fuentes de vulnerabilidad para las personas de los estratos medios, en especial de los estratos medios-bajos²⁴.

En el contexto de esa discusión es importante indagar qué ocurre con la población afrodescendiente: ¿en qué medida se fortalecen en el período los estratos medios de ingresos entre la población afrodescendiente? ¿cómo evolucionan sus vulnerabilidades y déficits de acceso a derechos? ¿qué brechas se pueden observar con relación a la población no afrodescendiente ni indígena? A continuación se hará una primera aproximación a ese tema.

1. La población afrodescendiente es más vulnerable a volver a una situación de pobreza

Además de estar sobrerrepresentada en la situación de pobreza y extrema pobreza en cinco de los seis países que cuentan con información en sus encuestas de hogares, la población afrodescendiente también está sobrerrepresentada en el conjunto de los estratos de ingresos bajos —y subrepresentada en los estratos de ingresos medios y altos—, y presenta proporciones significativamente más elevadas que la población no afrodescendiente, con excepción de Panamá (véase el gráfico VI.6). El peso de los estratos de ingreso bajo (caracterizados por un ingreso familiar per cápita de hasta 1,8 líneas de pobreza) entre la población afrodescendiente varía de un 29,1% en Panamá a un 67,9% en Colombia. A su vez, entre los no afrodescendientes ese peso varía de un 17,2% en el Uruguay a un 55,9% en Colombia.

²¹ En el caso de la población en el estrato bajo no pobre, esa proporción era del 75,3% y en el estrato alto era del 17,9%.

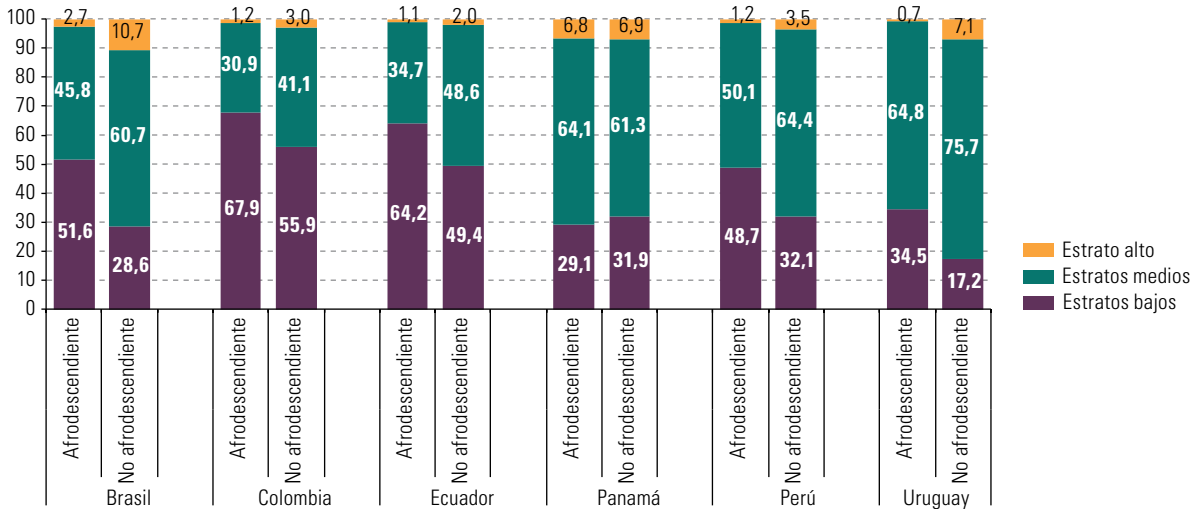
²² En el caso de los estratos medios-bajos, ese porcentaje se elevaba al 43,3% y, en el de los estratos bajos, al 60,6%. A efectos de ese análisis se consideraron las siguientes situaciones como formas de inserción precaria en el mercado de trabajo: el trabajo por cuenta propia no profesional ni técnico, los asalariados no profesionales y técnicos en empresas de hasta cinco ocupados y los trabajadores domésticos no remunerados.

²³ En promedio, la población de los estratos bajos y medios-bajos, que corresponde al 76,8% del total, presentan una cobertura (afiliación o cotización) en el sistema de pensiones de aproximadamente el 31,8%, lo que confirma que la desprotección social no solo se encuentra radicada en los estratos pobres extremos o pobres. También son notables las grandes diferencias, incluso en un contexto de bajos niveles de acceso a sistemas de pensiones, entre trabajadores (y desocupados) pertenecientes al estrato bajo no pobre (32,8%) respecto de los que están en situación de pobreza (16,6%) y extrema pobreza (4%), y entre trabajadores de estratos medios-bajos (47,5%) y estratos medios-altos (69,8%). Lo anterior pone de relieve que estas disparidades disminuyen en la medida que se sube en las posiciones socioeconómicas.

²⁴ En los estratos de ingreso medio-bajo, un 32,2% de los adultos con 65 años y más no recibía pensiones contributivas, y el promedio de las pensiones recibidas por el otro 67,2% era de 2.915 dólares mensuales (a precios de 2018).

Gráfico VI.6

América Latina (6 países): distribución de la población según condición étnico-racial y estrato de ingreso per cápita (3 estratos), alrededor de 2018^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Los datos del Brasil, Colombia, Panamá, el Perú y el Uruguay corresponden a 2018 y los del Ecuador a 2017. En el Ecuador la pregunta sobre autoidentificación étnico-racial solo se aplica a los entrevistados desde los 5 años de edad y en el Perú, desde los 14 años de edad.

Tal como se ha analizado en CEPAL (2019a), existe una alta heterogeneidad en relación con varios aspectos de las condiciones de vida en esos tres grandes estratos de ingreso. Al analizar la distribución de la población por condición étnico-racial considerando las subdivisiones en los estratos bajos (pobres y no pobres) y medios (medios-bajos, medios-intermedios y medios-altos), se puede observar también el peso del estrato de ingreso bajo no pobre (aquel cuyo ingreso per cápita se sitúa entre 1,0 y 1,8 líneas de pobreza), que se caracteriza por una alta vulnerabilidad a volver a una situación de pobreza en contextos como el actual, caracterizado por la pandemia de COVID-19²⁵. Con excepción de Panamá, aproximadamente el 30% de la población afrodescendiente se encuentra en el estrato de ingresos bajo no pobre. Las principales brechas de participación en el estrato bajo no pobre entre afrodescendientes y no afrodescendientes se verifican en el Uruguay, país en que la población afrodescendiente de ese estrato (27% del total) es prácticamente el doble de la población no afrodescendiente en esa misma condición (14,4%) y el Brasil, donde equivale a 1,5 veces más²⁶. En el Brasil, la mitad de la población afrodescendiente se concentra en los estratos bajos no pobres y medios-bajos.

También se observa que las brechas entre la población afrodescendiente y la no afrodescendiente son más elevadas en los extremos de la estratificación por ingresos aquí analizada: en los estratos pobres, la participación de los afrodescendientes es entre 2 y 3 veces más elevada en el Perú, el Brasil y el Uruguay,

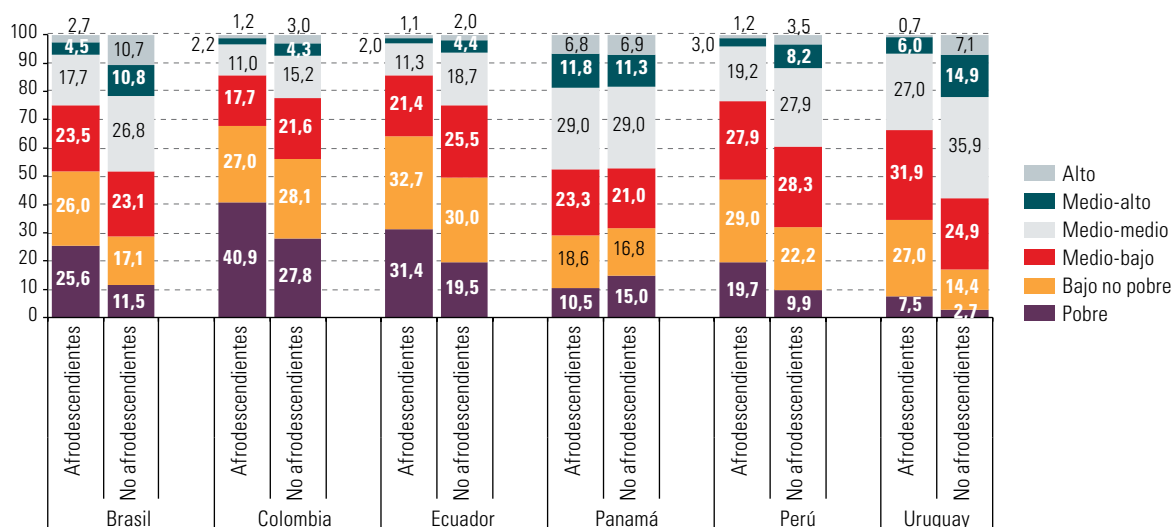
²⁵ De acuerdo al análisis hecho por la CEPAL (2020b), debido al impacto económico y social de la pandemia, el 15% de las personas pertenecientes a los estratos bajos no pobres caerían en la pobreza no extrema (20,8 millones de personas) o en la pobreza extrema (3 millones de personas). También habría un gran deterioro de la posición de las personas que pertenecían a los estratos medios, en especial a los estratos medios-bajos; en este caso, se deterioraría la situación económica de al menos un 15% de las personas: 16,7 millones pasarían a pertenecer a los estratos de bajos ingresos, pero aún fuera de la pobreza, en tanto que 2,5 millones quedarían en situación de pobreza, principalmente no extrema. Los estratos medios-intermedios sufrirían un deterioro menor y un 11% de las personas (10,7 millones) pasarían a estratos inferiores, en su mayoría al estrato medio-bajo (9,1 millones). Los estratos medios-altos y altos serían los menos afectados, con deterioros económicos que en su mayoría los llevarían al estrato inmediatamente inferior. Sin embargo, una pequeña proporción de las personas de estos estratos caería (al menos temporalmente) en situaciones de pobreza o pobreza extrema, en función de la disminución de sus ingresos corrientes.

²⁶ La clasificación de los estratos de ingreso en esta sección es levemente distinta a la presentada en CEPAL (2019a), debido a problemas de representación de las muestras en algunos países, que no posibilitan desagregar los datos en siete estratos de ingreso. Por lo tanto, se optó por unificar los estratos pobres y pobres extremos en uno (estrato pobre) lo que significa que se va a trabajar con seis estratos de ingreso, como se verá a continuación.

y 1,5 veces mayor en Colombia y el Ecuador. A su vez, en los estratos altos, la participación de la población no afrodescendiente es superior a la de la población afrodescendiente en proporciones que van desde 2 y 3 veces en el Ecuador y Colombia, hasta aproximadamente 4 veces en el Brasil y el Perú, y 7 veces en el Uruguay (véase el gráfico VI.7).

Gráfico VI.7

América Latina (6 países): distribución de la población según condición étnico-racial y estrato de ingreso per cápita, alrededor de 2018^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

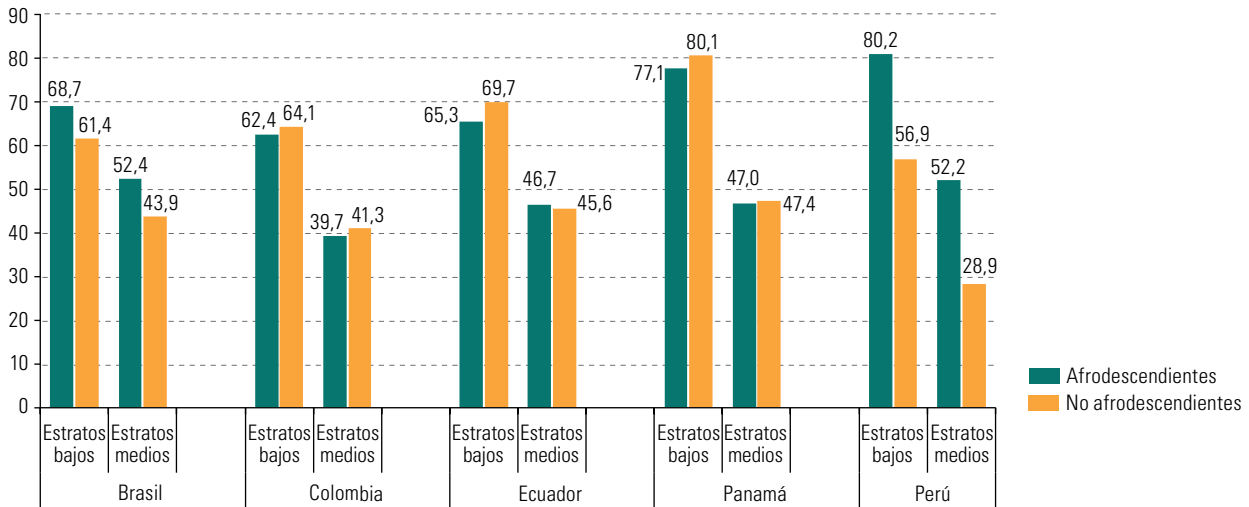
^a Los datos del Brasil, Colombia, Panamá, el Perú y el Uruguay corresponden a 2018 y los del Ecuador a 2017. En el Ecuador la pregunta sobre autoidentificación étnico-racial solo se aplica a los entrevistados desde los 5 años de edad y en el Perú, desde los 14 años de edad.

2. Elevados déficits en la conclusión de la enseñanza secundaria entre las personas afrodescendientes de los estratos de ingreso medio

Los datos del Brasil, Colombia, el Ecuador, Panamá y el Perú confirman los resultados del análisis realizado en CEPAL (2019a) de que existe un alto porcentaje de personas de 25 años y más pertenecientes a los estratos de ingreso medio en América Latina que no han completado la educación secundaria. Entre los afrodescendientes, esa proporción es cercana a la mitad en el Brasil, el Ecuador, Panamá y el Perú, y disminuye al 39,7% en Colombia. En los estratos bajos, es superior al 60% en el Brasil, Colombia y el Ecuador, y se eleva aproximadamente a un 80% en Panamá y el Perú (véase el gráfico VI.8).

Gráfico VI.8

América Latina (5 países): personas de 25 años y más que no completaron la enseñanza secundaria y que no estudian, por condición étnico-racial y estrato de ingreso per cápita de los hogares, alrededor de 2018^a (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Los datos del Brasil, Colombia, Panamá y el Perú corresponden a 2018 y los del Ecuador a 2017. En el Ecuador la pregunta sobre autoidentificación étnico-racial solo se aplica a los entrevistados desde los 5 años de edad y en el Perú, desde los 14 años de edad.

3. Cobertura de los sistemas de pensiones

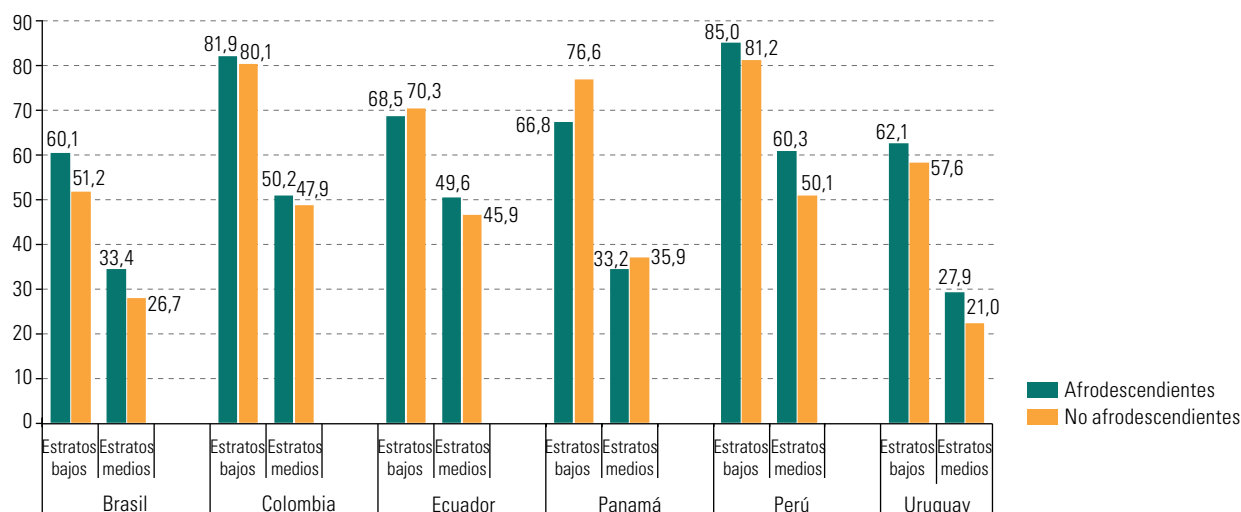
Otra dimensión importante de la vulnerabilidad y del déficit de acceso a derechos y a la protección social de los estratos de ingresos medios, tal como se ha analizado en CEPAL (2019a), es el alto porcentaje de personas que no están afiliadas o no contribuyen a un sistema de pensiones²⁷.

Como se puede observar en el gráfico VI.9, el porcentaje de las personas afrodescendientes económicamente activas de 15 años y más pertenecientes a los estratos medios de ingreso que no están cubiertas por los sistemas de pensiones contributivas en los seis países sobre los que se dispone de información es de aproximadamente un 30% en el Brasil, el Uruguay y Panamá, mientras que asciende a aproximadamente un 50% en Colombia y el Ecuador y un 60% en el Perú. En los estratos bajos, las cifras de la desprotección son mucho más elevadas: un 60% o más en el Brasil y el Uruguay, cerca de un 70% en el Ecuador y Panamá, y más de un 80% en Colombia y el Perú. En la mayoría de los casos se observan desigualdades en desmedro de las personas afrodescendientes, con brechas que alcanzan a 10 puntos porcentuales en el Perú y aproximadamente 7 puntos porcentuales en el Brasil y el Uruguay, en el caso de los estratos medios de ingreso.

²⁷ El indicador utilizado es el porcentaje de personas de 15 años y más de edad que no están afiliadas o no contribuyen a un sistema de pensiones sobre el total de la población económicamente activa.

Gráfico VI.9

América Latina (6 países): población económicamente activa de 15 años y más que no está afiliada o no cotiza en un sistema de pensiones, por condición étnico-racial y estrato de ingreso per cápita de los hogares, alrededor de 2018^a (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Los datos del Brasil, Colombia, Panamá, el Perú y el Uruguay corresponden a 2018 y los del Ecuador a 2017. En el Ecuador la pregunta sobre autoidentificación étnico-racial solo se aplica a los entrevistados desde los 5 años de edad y en el Perú, desde los 14 años de edad.

C. Condiciones de habitabilidad de la vivienda y acceso a servicios básicos

1. Acceso a una vivienda adecuada: una mayor proporción de personas afrodescendientes viven en condiciones de hacinamiento

Una de las condiciones básicas para el bienestar y vida digna de todas las personas es habitar en un espacio que le brinde no solo abrigo, sino seguridad y paz, y donde tenga acceso a los servicios básicos mínimos necesarios para asegurar su integridad. Habitar viviendas adecuadas y con accesos apropiados a servicios básicos de agua y saneamiento es un derecho humano básico y una necesidad para el desarrollo individual y social. De ahí que la precariedad de la vivienda y las malas condiciones sanitarias sean aspectos asociados a la pobreza, entendida como un fenómeno complejo y multifactorial (CEPAL, 2017c).

El derecho a una vivienda adecuada está consagrado en varios instrumentos internacionales, entre los que se destacan el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 14) y la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 27). En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III (celebrada en Quito en octubre de 2016), los Estados se comprometieron a generar una Nueva Agenda Urbana con el fin de proporcionar servicios básicos a todos los ciudadanos. Entre tales servicios cabe mencionar el acceso a la vivienda, al agua potable, al saneamiento y a las tecnologías de comunicación, en concordancia con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11. Asimismo, en el Programa de actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes se reconoce que muchos afrodescendientes habitan viviendas precarias e inseguras y que los Estados deberían elaborar y ejecutar políticas y proyectos con miras a asegurar que puedan tener y mantener un hogar y una comunidad seguros en los que sea posible vivir en paz y con dignidad.

La Agenda Regional de Género y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo también consignan ese derecho en varias de sus medidas. Está presente en el Plan de Acción Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina (La Habana, 1977), en el Plan de Acción de Mar del Plata (1994) y en el Consenso de Brasilia (2010)²⁸. A su vez, con la medida prioritaria 77 del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo se busca promover el desarrollo y el bienestar de las personas de todos los territorios, sin ningún tipo de discriminación, lo que incluye el pleno acceso a servicios sociales básicos en condiciones de igualdad en todos los territorios (independientemente de la ciudad o de la zona urbana o rural en que se viva). Dicha medida implica enfrentar las vulnerabilidades territoriales y potenciar las condiciones de habitabilidad de las viviendas y el acceso a servicios básicos (CEPAL, 2017c). También cabe mencionar la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, que tiene como finalidad abordar las desigualdades estructurales en la región, con una perspectiva de derechos, de igualdad de género, raza o etnia y ciclo de vida y desde un enfoque de universalismo sensible a las diferencias, en el marco de la dimensión social de la Agenda 2030²⁹. La Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo afirma la necesidad de transversalizar las dimensiones de género y étnico-racial en las políticas de protección social y de inclusión laboral y productiva. Se refiere, en la línea de acción 2.15, a la necesidad de “[r]educir las brechas de inclusión territorial a través de la ejecución de políticas dirigidas a mejorar el acceso a servicios e infraestructura básica, incluido el acceso a Internet, y la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo productivo y al trabajo decente, considerando las especificidades de la población que habita en zonas rurales y territorios rezagados, así como la población de zonas urbanas marginadas” (CEPAL, 2020c).

En efecto, como se ha analizado en un estudio anterior (CEPAL, 2017c), y como sería de esperarse debido a su sobrerrepresentación en las situaciones de pobreza y vulnerabilidad a la pobreza, definidas en términos monetarios, el porcentaje de personas afrodescendientes que habitan en viviendas hacinadas (un indicador importante de su precariedad) es más elevado que el de personas no afrodescendientes, tanto en áreas urbanas como rurales, en la mayoría de los países sobre los que se dispone de información. En el Ecuador, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Honduras, más del 25% de la población afrodescendiente urbana habita en una vivienda hacinada. En las zonas rurales la precariedad se agudiza: más del 30% de la población afrodescendiente en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Colombia, Honduras y Nicaragua viven en viviendas hacinadas. Si bien las condiciones de vida en las ciudades suelen ser mejores que en el campo, tal como lo muestra este indicador tanto en el caso de las personas afrodescendientes como de las que no lo son, las desigualdades se agudizan en el medio urbano³⁰.

De la misma forma, como se verá a continuación, también existen importantes carencias de acceso a otros derechos relacionados con los servicios de infraestructura básica, en especial al agua tratada y a los servicios sanitarios, que son más acentuados entre lo afrodescendientes y en las zonas rurales.

2. Acceso a agua potable y saneamiento: las privaciones son más elevadas entre la población afrodescendiente

Tener acceso al agua potable y al saneamiento básico es condición indispensable para el disfrute del derecho a la salud y a la seguridad alimentaria, sobre todo en relación con niños, niñas y personas mayores en condición de vulnerabilidad (CEPAL, 2017c). El Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 se refiere a garantizar la disponibilidad

²⁸ En ese último se afirma la necesidad de: “Adoptar el enfoque y medidas de igualdad de género, raza y etnia, en relación con la política económica, fiscal y tributaria, la reforma agraria, el acceso a la propiedad de la tierra, la vivienda y otros recursos productivos, para asegurar la redistribución equitativa de la riqueza” (punto 2.g) y “garantizar el derecho y acceso de las mujeres a la propiedad de las tierras y las viviendas concedidas mediante los programas habitacionales de los gobiernos, con título de propiedad [...]” (punto 2.i).

²⁹ Resolución 2(II), aprobada por ministros, ministras y altas autoridades en desarrollo social durante la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (2017).

³⁰ Si bien los porcentajes de personas afrodescendientes en condición de hacinamiento son heterogéneos entre los distintos países (del 36,6% en el Ecuador al 10,5% en Costa Rica en las zonas urbanas, y del 45% en Nicaragua al 12% en Costa Rica en las zonas rurales), prevalece en la mayor parte de estos una brecha que los desfavorece. Las desigualdades son notorias en el Brasil, Costa Rica, Cuba, el Ecuador y el Uruguay, donde la proporción de personas afrodescendientes que residen en viviendas en condición de hacinamiento severo (con más de cinco personas por habitación) es más del doble que las personas no afrodescendientes en esta condición. Las excepciones son Honduras, Nicaragua y Panamá. Véanse más detalles en CEPAL (2017c).

y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos. El Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, a su vez, incluye este tema en sus medidas prioritarias relacionadas con el desarrollo de la población en el territorio.

Los hogares sin agua potable se enfrentan a costos adicionales en términos económicos, de tiempo, de salud y de oportunidades. La falta de acceso a fuentes de agua mejoradas ocasiona problemas sanitarios, entre los que destacan las enfermedades gastrointestinales, que siguen causando un número considerable de muertes y la pérdida de años de vida saludable en la región. Asimismo, afecta a la asistencia y el desempeño escolar y supone una mayor carga de trabajo no remunerado y, consecuentemente, la reducción del tiempo disponible para el trabajo remunerado. El acceso a fuentes de agua mejoradas es fundamental para aligerar la carga que conlleva el trabajo no remunerado, ya que reduce el tiempo que se destina a la recolección de agua, tarea que suelen realizar mujeres y niñas³¹. Por ello, las políticas de extensión de las redes hídricas, saneamiento y distribución del agua potable pueden tener un relevante impacto de género, al aliviar especialmente la carga de trabajo de las mujeres. También pueden tener un efecto de reducción de las desigualdades relacionadas con el acceso a ese derecho que sufren las poblaciones afrodescendientes, sobrerrepresentadas en las situaciones de pobreza y exclusión social.

Entre 2002 y 2016 ha mejorado en forma considerable en América Latina el acceso a la infraestructura básica (agua potable, saneamiento y electricidad), sobre todo en las zonas rurales, llegando a territorios cada vez más alejados. En ese período el porcentaje de personas con acceso a fuentes adecuadas de agua potable aumentó, en promedio, 2,8 puntos porcentuales en las áreas urbanas y 11 puntos porcentuales en las áreas rurales, alcanzando, respectivamente al 95,2% y el 88% de la población (CEPAL, 2019c). A pesar de ese avance, la situación es bastante heterogénea entre los países y persisten privaciones importantes de acceso adecuado al agua potable y al saneamiento básico, en especial en las áreas rurales, así como significativas brechas en el ejercicio de esos derechos entre las personas afrodescendientes y las no afrodescendientes.

En el contexto de la pandemia de COVID-19 se agudizan los efectos negativos tanto del hacinamiento como de las carencias de acceso al agua mejorada y a los servicios sanitarios. Esos factores hacen que sea mucho más difícil, cuando no imposible, mantener las medidas de distanciamiento físico e higiene recomendadas para controlar el contagio, las formas graves de la enfermedad y su letalidad. A pesar de la subnotificación y de la ausencia de desagregación por condición étnico-racial en los registros epidemiológicos de la pandemia, en los casos en que esos datos sí existen, ya se ha registrado una mayor tasa de contagio y letalidad entre la población afrodescendiente en algunos países de América Latina³².

Los datos censales más recientes indican que en las zonas urbanas (véase el gráfico VI.10), en 11 de los 15 países sobre los que se dispone de información, el porcentaje de personas afrodescendientes con privación de acceso al agua fluctúa del 3,1% en Costa Rica al 29,9% en México. En los otros cuatro países, los porcentajes de privación entre la población afrodescendiente son más elevados: Cuba (34,4%), Ecuador (39,9%), Bolivia (Estado Plurinacional de) (47,9%). Nicaragua es un caso extremo, donde este indicador alcanza el 81,4%³³. En todos los países considerados, con excepción de la Argentina, Cuba y Panamá, los grados de carencia de la población afrodescendiente son superiores a los de la población no afrodescendiente. Se destacan, por la magnitud de las brechas, Colombia (país en que el porcentaje de personas afrodescendientes con privaciones de acceso a agua potable es cinco veces superior al de las personas no afrodescendientes), el Uruguay y Nicaragua (donde ese porcentaje es más que el doble), seguidos del Ecuador, México y el Brasil (donde ese porcentaje es aproximadamente 1,5 veces superior).

En las zonas rurales, las dificultades del acceso al agua del conjunto de la población son alarmantes en varios países. Las brechas relativas se mantienen en desmedro de la población afrodescendiente cuando se trata de privación severa (en 11 de 15 países), aunque con magnitudes menores respecto a las zonas urbanas (véase el gráfico VI.11) (CEPAL, 2017c).

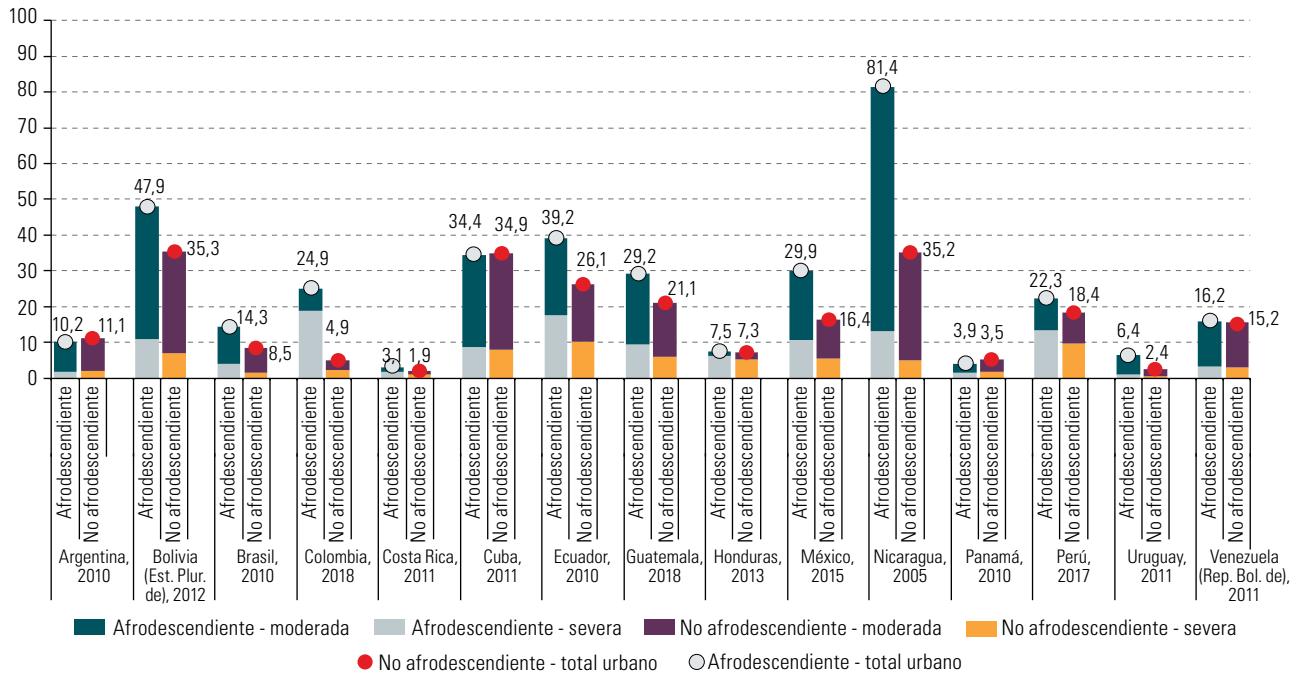
³¹ Por ejemplo, en las zonas rurales del Perú, el 57,3% de las mujeres participan en el acarreo del agua y en Guatemala, las mujeres dedican seis horas semanales a esa actividad, casi una hora más que los hombres (CEPAL, 2017a). En el interior del nordeste del Brasil, se calcula que el tiempo necesario para esa actividad, también desempeñada principalmente por mujeres y niñas, es de una hora y treinta minutos al día (Campello, 2017).

³² Este tema será desarrollado con mayor detalle en el capítulo VII.

³³ Ese porcentaje se explica en gran parte por la provisión de agua por tubería fuera de la vivienda o por pozo (CEPAL, 2017c).

Gráfico VI.10

América Latina (15 países): población con privación severa o moderada de acceso al agua en las zonas urbanas, según condición étnico-racial, último año disponible^a
(En porcentajes)

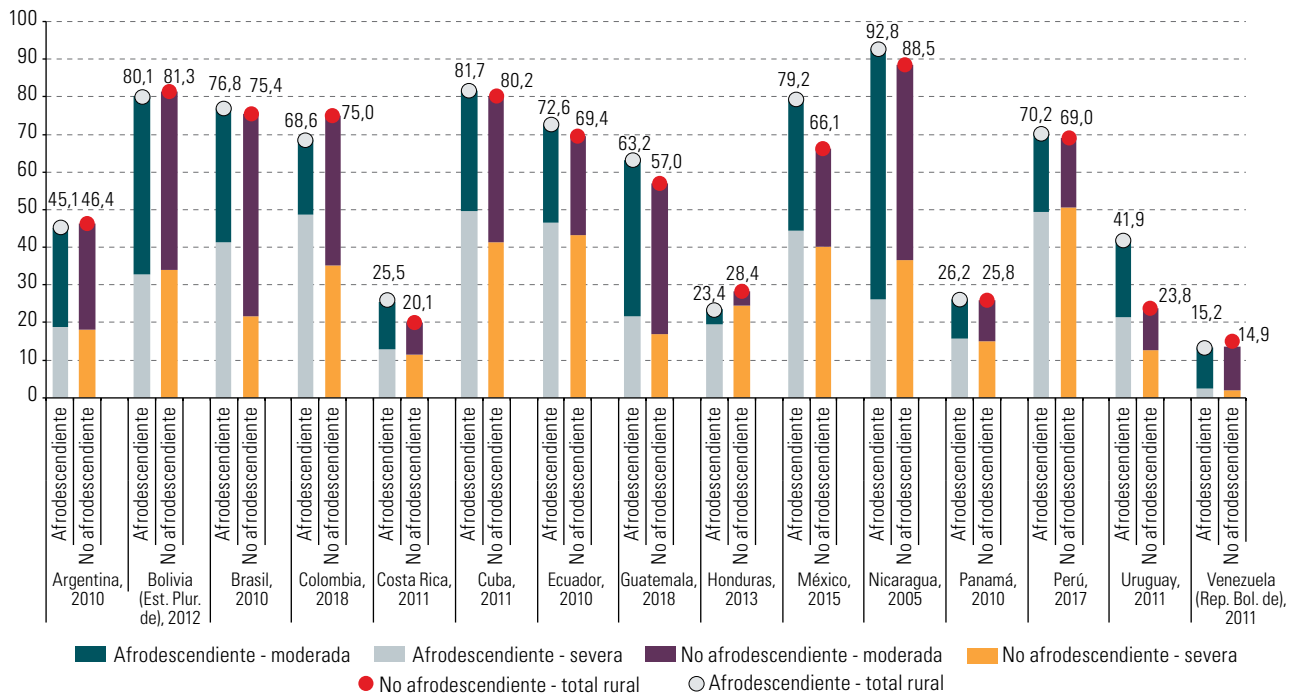


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento especial de las bases de microdatos censales.

^a Los criterios para estimar si las privaciones son severas o moderadas se basan en el origen del agua y, en algunos países, se guían por su distribución dentro de las viviendas (véanse más detalles sobre los criterios utilizados en cada país en CEPAL, 2017c).

Gráfico VI.11

América Latina (15 países): población con privación severa o moderada de acceso al agua en las zonas rurales, según condición étnico-racial, último año disponible^a
(En porcentajes)



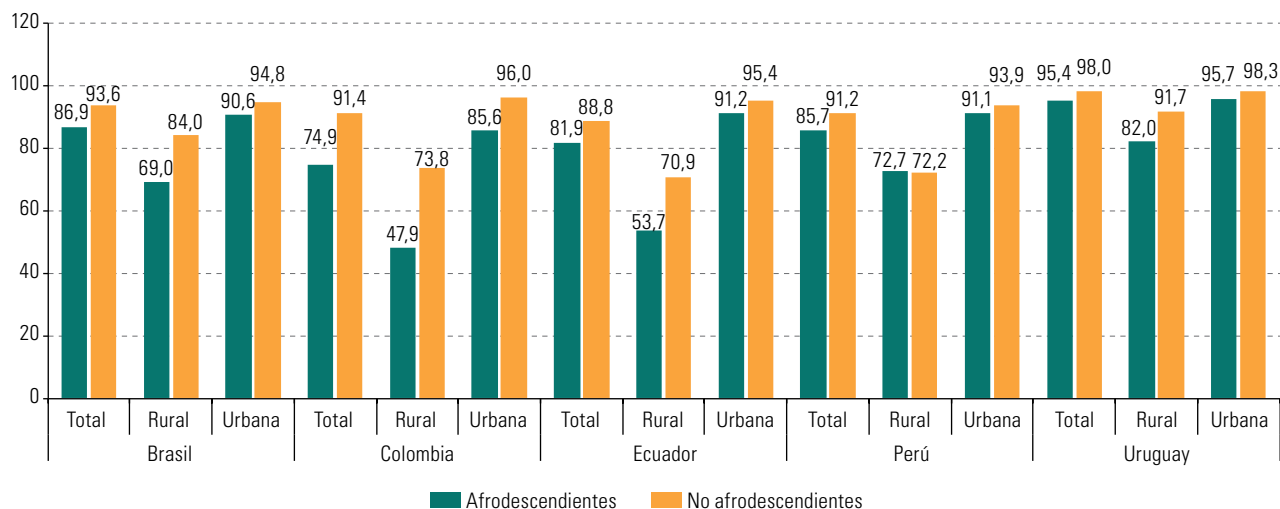
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento especial de las bases de microdatos censales.

^a Los criterios para estimar si las privaciones son severas o moderadas se basan en el origen del agua y, en algunos países, se guían por su distribución dentro de las viviendas (véanse más detalles sobre los criterios utilizados en cada país en CEPAL, 2017c).

Las encuestas de hogares de cinco países de América Latina permiten realizar un análisis más actualizado de este problema³⁴. Se observan brechas desfavorables a la población afrodescendiente en todos los casos, incluido el Uruguay, donde el acceso al agua potable es bastante elevado para la población en general e incluso para los afrouruguayos (95,4%). Los afrocolombianos y afroecuatorianos son los que más sufren la privación de acceso a ese servicio (que llega, respectivamente, al 25% y el 18%) (véase el gráfico VI.12).

Gráfico VI.12

América Latina (5 países): proporción de la población que vive en hogares con disponibilidad de agua potable, por condición étnico-racial y zona de residencia, alrededor de 2018^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Los datos del Brasil, Colombia, el Perú y el Uruguay corresponden a 2018 y los del Ecuador a 2017. En el Ecuador la pregunta sobre autoidentificación étnico-racial solo se aplica a los entrevistados desde los 5 años de edad y en el Perú, desde los 14 años de edad.

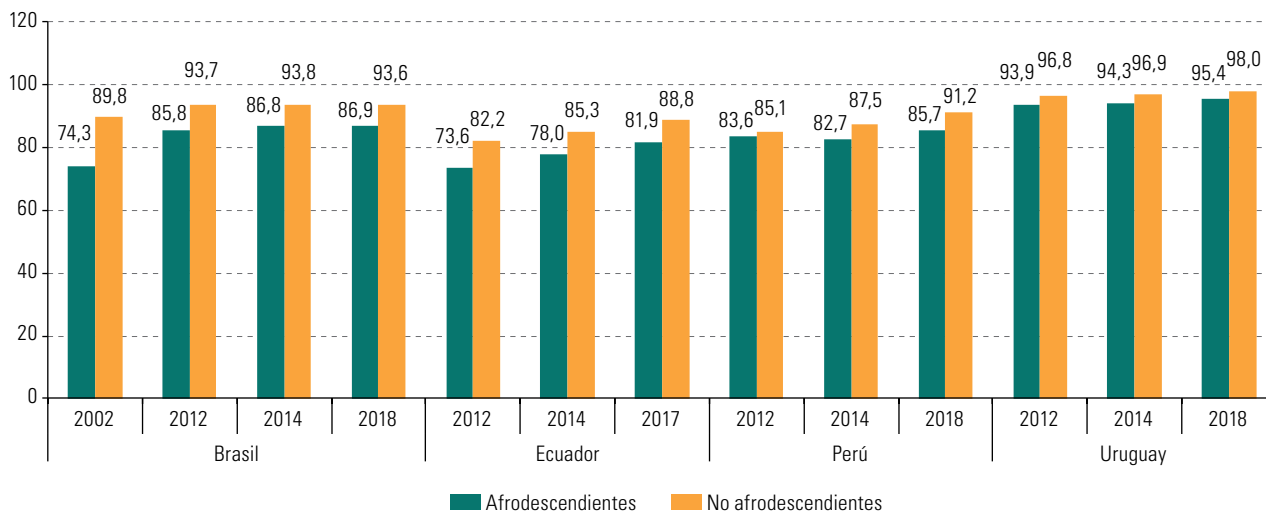
La consideración de la dimensión territorial reafirma la existencia de carencias y privaciones mucho más graves para el total de la población en las zonas rurales en comparación con las urbanas, como ya se ha verificado en el análisis de la incidencia de la pobreza monetaria. En los mismos cinco países donde las encuestas de hogares permiten analizar el entrecruzamiento de las desigualdades étnico-raciales con las desigualdades territoriales en lo que se refiere a ese indicador, se registran importantes brechas en desmedro de la población afrodescendiente, con excepción de las zonas rurales del Perú. En las zonas rurales, alrededor del 50% de los afrocolombianos y de los afroecuatorianos, y aproximadamente el 30% de los afrobrasileños y afroperuanos, carecen de acceso al agua potable. En las zonas urbanas los niveles de carencia son significativamente menores, pero también se manifiestan desigualdades (véase el gráfico VI.12).

La información de las encuestas de hogares, a pesar del número limitado de países y de años en que está disponible, también ofrece datos relevantes sobre la evolución de esos indicadores. De los cuatro países considerados, es posible evaluar el período 2002 a 2018 en el Brasil y 2012 a alrededor de 2018 en el Ecuador, el Perú y el Uruguay (véase el gráfico VI.13).

³⁴ Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay.

Gráfico VI.13

América Latina (4 países): evolución de la proporción de la población que vive en hogares con disponibilidad de agua potable, por condición étnico-racial, 2012 a alrededor de 2018^{a b}
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.
^a En el caso del Brasil, la serie se inicia en 2002, ya que es posible contar con datos para ese año. Sin embargo, los datos de 2018 no son estrictamente comparables con los de los años anteriores debido a los cambios metodológicos introducidos en la encuesta nacional de hogares (PNAD), que dieron origen a la PNAD Continua. Los valores relativos a 2002, 2012 y 2014 corresponden a la PNAD y los valores relativos a 2018 a la PNAD Continua.

^b En el Ecuador la pregunta sobre autoidentificación étnico-racial solo se aplica a los entrevistados desde los 5 años de edad y en el Perú, desde los 14 años de edad.

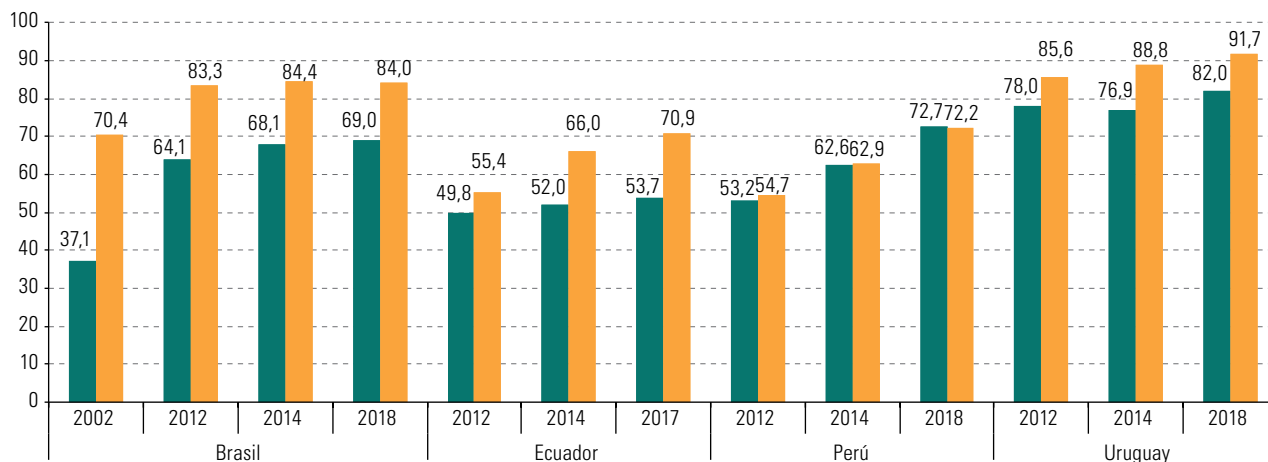
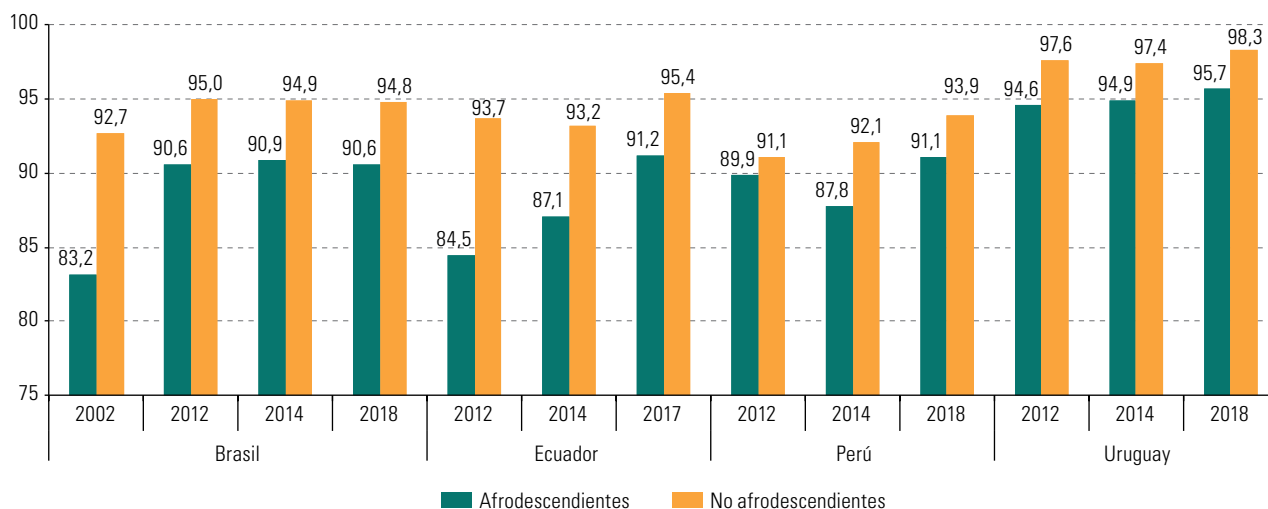
Se destaca la notable expansión del acceso al agua en los hogares afrodescendientes en el Brasil entre 2002 y 2012 (del 74,3% al 86,9% del total) y una consecuente disminución de la brecha entre afrodescendientes y no afrodescendientes en ese período. En las zonas rurales, donde las carencias son mucho más elevadas, ese proceso es más significativo: el porcentaje de hogares afrodescendientes con acceso al agua potable aumentó de un 37,1% en 2002 a un 69% en 2014 (véase el gráfico VI.14). A pesar de una importante reducción de la brecha entre afrodescendientes y no afrodescendientes, esta aún era elevada en 2018 (15 puntos porcentuales) y el 31% de los hogares afrodescendientes aún estaba privado del acceso al agua. En las áreas urbanas, aunque los niveles de carencia sean inferiores, la tendencia es similar: se registra una considerable expansión de la cobertura entre los afrodescendientes y la consecuente reducción de la brecha por condición étnico-racial. La ampliación del acceso al agua, así como al saneamiento básico, a la energía eléctrica y a la vivienda registrada en el Brasil entre 2002 y 2015 es parte importante de las estrategias de lucha contra la pobreza y la extrema pobreza implementadas en el país en ese período, en el marco del Programa Bolsa Familia y en especial del Plan Brasil sin Miseria (Campello, Falcão y Costa, 2015; Campello, 2017; Abramo, Cecchini y Morales, 2019). Según el análisis realizado por Campello (2017), entre 2002 y 2015, el acceso al agua entre la población afrodescendiente aumentó un 59%: en números absolutos eso corresponde a un aumento de 63,8 millones para 101,7 millones de personas afrodescendientes que viven en domicilios con acceso al agua³⁵.

En el Ecuador, a su vez, también se produce una notoria expansión del acceso al agua entre los afrodescendientes entre 2012 y 2017 (12 puntos porcentuales en cinco años). Sin embargo, esto no se ve acompañado por una disminución de las brechas con relación a los no afrodescendientes. Esas brechas incluso aumentan en las zonas rurales debido a un incremento relativamente mayor del acceso a ese servicio de la población no afrodescendiente. En el Perú, a pesar de la importante expansión de la cobertura para la población afrodescendiente que vive en las zonas rurales, aumentó la brecha en las áreas urbanas y en el total de la población. Por último, se destaca la alta cobertura existente en el Uruguay, aunque en las zonas rurales en 2018 el 18% de la población afrodescendiente permanecía sin tener acceso al agua.

³⁵ La definición de acceso al agua utilizada por los autores corresponde a acceso a la red general, pozos o nacientes con canalización interna (Campello, 2017).

Gráfico VI.14

América Latina (4 países): evolución de la proporción de la población que vive en hogares con disponibilidad de agua potable, por condición étnico-racial y área de residencia, 2012 a alrededor de 2018^{a,b}
(En porcentajes)

A. Rural**B. Urbana**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.
^a En el caso del Brasil, la serie se inicia en 2002, ya que es posible contar con datos para ese año. Sin embargo, los datos de 2018 no son estrictamente comparables con los de los años anteriores debido a los cambios metodológicos introducidos en la encuesta nacional de hogares (PNAD), que dieron origen a la PNAD Continua. Los valores relativos a 2002, 2012 y 2014 corresponden a la PNAD y los valores relativos a 2018 a la PNAD Continua.

^b En el Ecuador la pregunta sobre autoidentificación étnico-racial solo se aplica a los entrevistados desde los 5 años de edad y en el Perú, desde los 14 años de edad.

3. Desigual acceso a condiciones adecuadas de saneamiento

La inexistencia de un sistema adecuado de eliminación de desechos es particularmente preocupante, por cuanto da lugar a la contaminación del entorno (debido a la penetración en napas subterráneas o la contaminación de cursos de agua que pueden ser la fuente del agua utilizada en los hogares), lo que entraña graves riesgos para la salud de las personas. Como se ha analizado en un estudio anterior (CEPAL, 2017c), en los 12 países de América Latina sobre los que existen informaciones, las brechas en cuanto a la privación de servicios sanitarios también desfavorecen a las personas afrodescendientes, sobre todo cuando esta privación se considera severa (en 11 de 12 países en las zonas urbanas y en 10 de los 12 países, en las rurales).

Si bien en las áreas urbanas de la mayoría de los países está difundida la conexión a alcantarillado, se observa que un alto porcentaje de personas afrodescendientes en el Brasil, Cuba y Nicaragua tienen privación severa o moderada de servicios sanitarios (véase el gráfico VI.15). Otros países donde el porcentaje de personas con privación es menor (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)) también presentan brechas relativas entre personas afrodescendientes y no afrodescendientes, en desmedro de las primeras.

En las áreas rurales, la situación es más adversa por la deficiencia de sistemas adecuados de eliminación de desechos que afecta a la población en general. Por lo tanto, las brechas entre personas afrodescendientes y no afrodescendientes son menores. Con todo, más allá de las brechas, los porcentajes de personas que tienen privación severa respecto a servicios sanitarios son alarmantes en las zonas rurales de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, Cuba, el Ecuador y Panamá (véase el gráfico VI.15).

Gráfico VI.15

América Latina (12 países): población con privación severa o moderada de servicios sanitarios según condición étnico-racial y área de residencia, alrededor de 2010^a

(En porcentajes)

A. Zonas urbanas

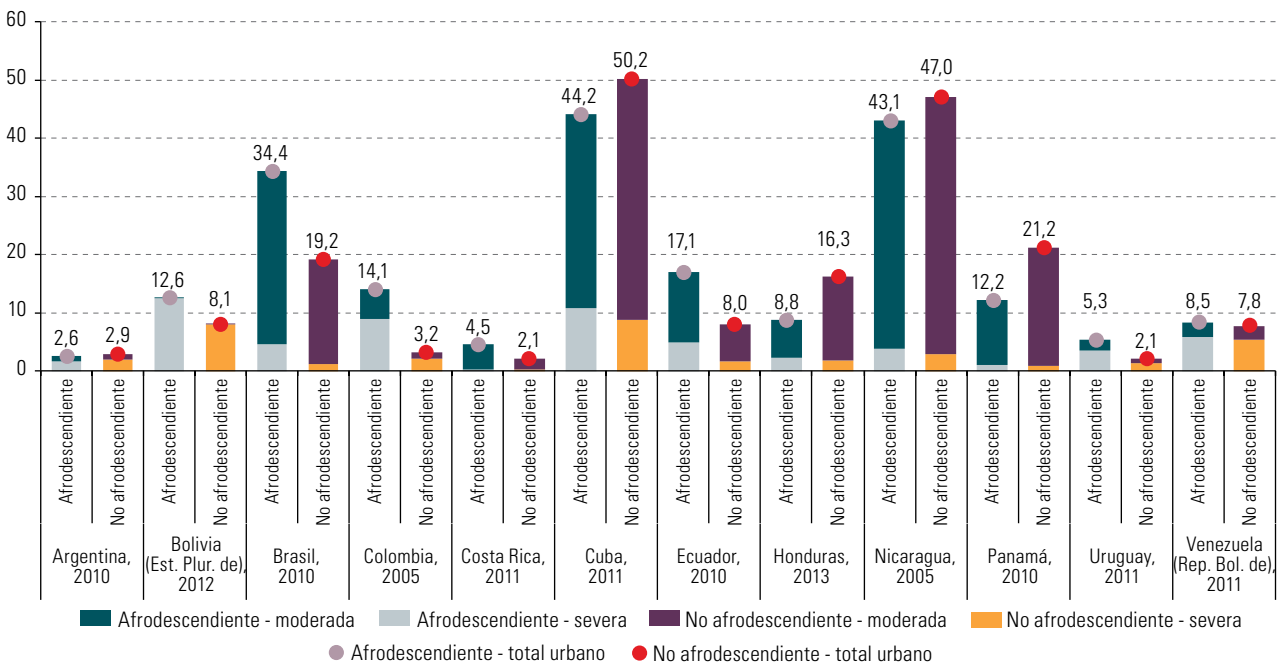
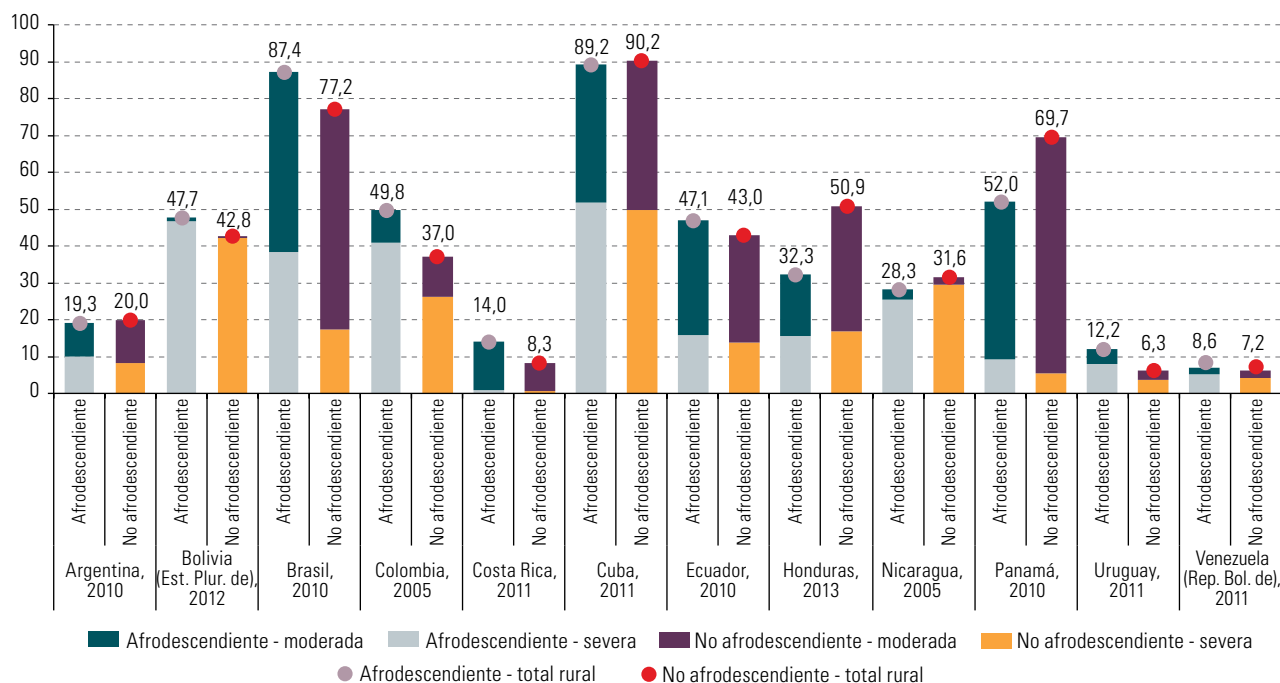


Gráfico VI.15 (conclusión)

B. Zonas rurales



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento especial de las bases de microdatos censales.

^a Los criterios para estimar si las privaciones son severas o moderadas se basan en la existencia de conexión a alcantarillado y disponibilidad de servicio sanitario (véanse más detalles sobre los criterios utilizados en cada país en CEPAL, 2017c).

Las encuestas de hogares permiten contar con datos más actualizados para un conjunto de cinco países (Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay). Como se puede ver en el gráfico VI.16, las carencias de acceso a servicios de saneamiento en los países analizados permanecen altas y son mucho más elevadas entre la población afrodescendiente, tanto en las zonas urbanas como rurales. En las zonas urbanas, el porcentaje de la población afrodescendiente que vive en hogares sin acceso a alcantarillado es del 43,1% en el Brasil³⁶, el 42,5% en el Uruguay³⁷, el 24,5% en el Ecuador, el 24,2% en Colombia y el 16,7% en el Perú. En las zonas rurales esos porcentajes alcanzan el 58% en el Brasil, el 49% en el Perú, el 43,2% en Colombia y el 35,8% en el Ecuador. En todos los casos, con excepción de las zonas rurales del Perú, los niveles de privación de la población afrodescendiente son significativamente más elevados.

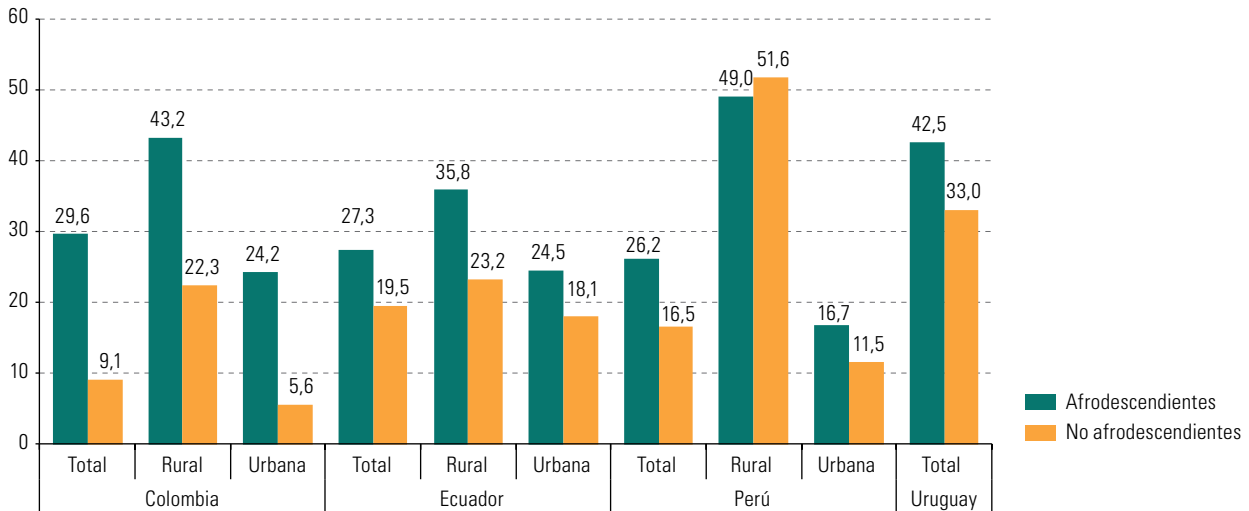
La información de las encuestas de hogares muestra una disminución del porcentaje de personas afrodescendientes sin acceso a servicios sanitarios en el período analizado en el Brasil, el Ecuador y el Uruguay, a pesar de la persistencia de importantes brechas, así como carencias significativamente más elevadas en las áreas rurales. Se destaca la reducción ocurrida en el Brasil entre 2002 y 2012 (8,6 puntos porcentuales) (véase el gráfico VI.17).

³⁶ El dato correspondiente al Brasil, tanto para las zonas urbanas como para las zonas rurales, se refiere a 2014.

³⁷ En relación con el Uruguay no es posible hacer la desagregación entre rural y urbano en ese indicador porque las muestras son insuficientes en el caso de los afrodescendientes en las zonas rurales.

Gráfico VI.16

América Latina (4 países): población que vive en hogares sin acceso a sistema de alcantarillado, por condición étnico-racial y área de residencia, alrededor de 2018^a
(En porcentajes)

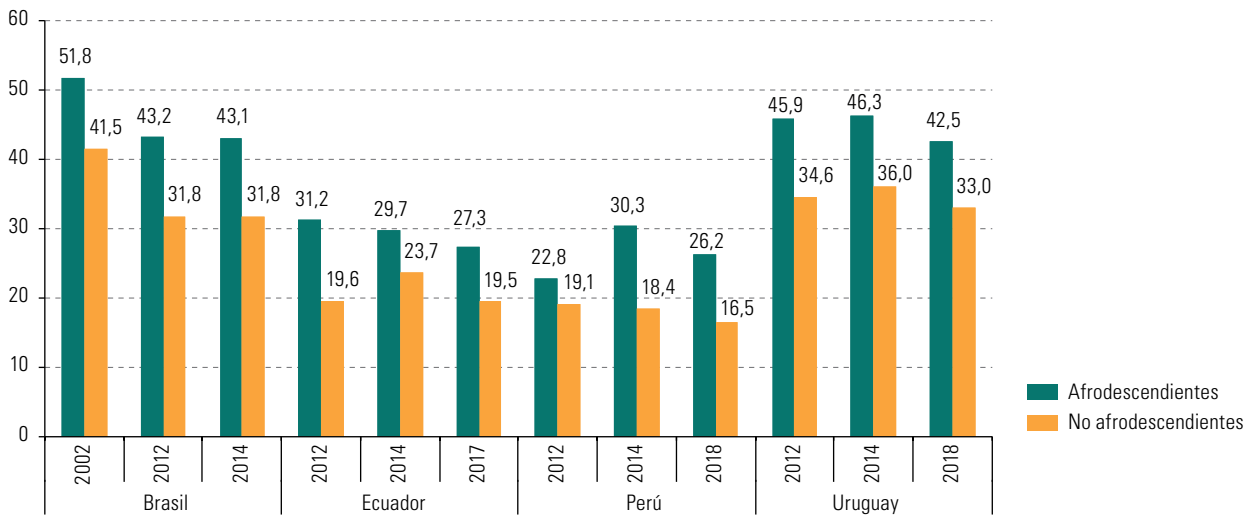


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.
^a Los datos de Colombia, el Perú y el Uruguay corresponden a 2018 y los del Ecuador a 2017. En el Ecuador la pregunta sobre autoidentificación étnico-racial solo se aplica a los entrevistados desde los 5 años de edad y en el Perú, desde los 14 años de edad.

Gráfico VI.17

América Latina (4 países): evolución de la proporción de la población que vive en hogares sin acceso a servicios sanitarios, por condición étnico-racial, 2012 a alrededor de 2018^{a b}
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.
^a En el Brasil, la serie se inicia en 2002 y llega solo hasta 2014. Ello se debe a que las categorías de respuesta de la encuesta nacional permanente de hogares (PNAD Continua) relativas a este tema para 2018 dificultan la comparación con los otros países incluidos en el gráfico.
^b En el Ecuador la pregunta sobre autoidentificación étnico-racial solo se aplica a los entrevistados desde los 5 años de edad y en el Perú, desde los 14 años de edad.

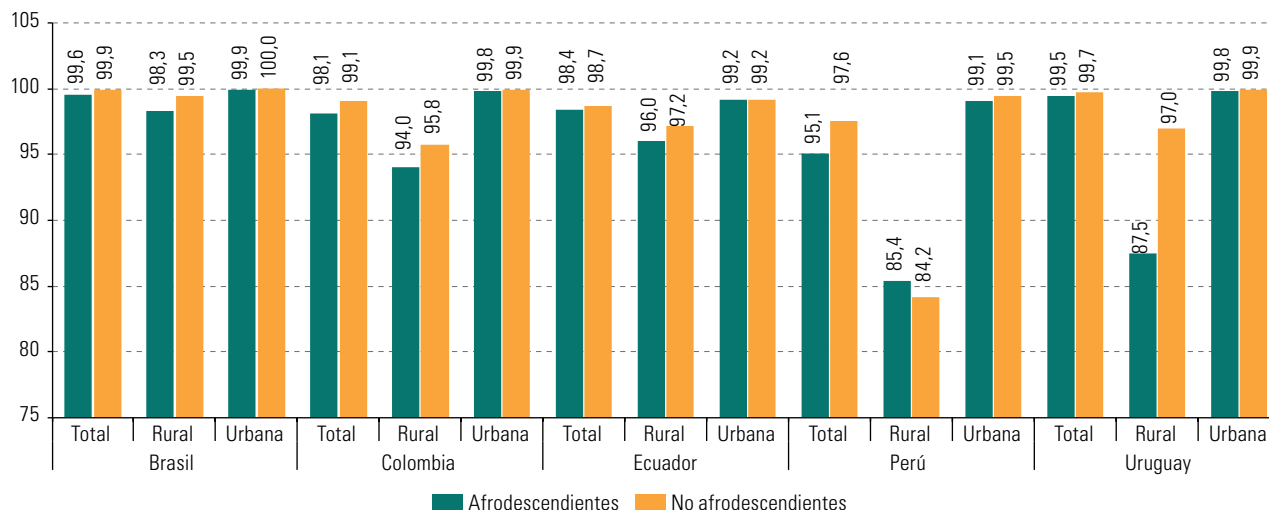
4. Acceso a energía eléctrica

El acceso a la energía eléctrica es otro servicio básico esencial para el bienestar de las personas, además de ser clave para el desarrollo de un país y de los distintos territorios y comunidades que lo componen. Está asociado a otros derechos fundamentales, por ejemplo, a la salud y a una nutrición adecuada (entre otras cosas, facilita la conservación y cocción de alimentos, la conservación de medicinas, así como la calefacción, ventilación y refrigeración). También es necesario para la iluminación, los servicios de seguridad y las telecomunicaciones, por lo que resulta crucial para garantizar los derechos a la educación, a una vivienda adecuada, a la cultura y al esparcimiento. Debido a la falta de acceso a fuentes modernas de energía, muchos hogares, sobre todo los más pobres y localizados en el ámbito rural, siguen recurriendo al uso de combustibles sólidos, que generan altos niveles de contaminación atmosférica. Ello a su vez causa enfermedades y muertes por problemas respiratorios. El uso de la leña como combustible tiene un alto costo de oportunidad, sobre todo para las mujeres que se ocupan de su recolección, en términos del tiempo que podrían destinar a otras actividades, como el trabajo remunerado, y las secuelas que puede causar su manipulación, dado su peso y muchas veces las largas distancias recorridas para su recolección y transporte (CEPAL, 2017a).

Las informaciones provenientes de las encuestas de hogares de seis países indican que el acceso a la energía eléctrica está mucho más extendido que el acceso al agua potable y al saneamiento, y prácticamente universalizado en las zonas urbanas. Por consiguiente, en ese aspecto no se observan grandes brechas entre la población afrodescendiente y la población no afrodescendiente (véase el gráfico VI.18). En las zonas rurales, la cobertura también es amplia (cerca o superior al 95%), con excepción de la población afrodescendiente en el Uruguay y del conjunto de la población en el Perú. La mayor brecha se observa en las zonas rurales del Uruguay, donde la diferencia entre los afrodescendientes y los no afrodescendientes respecto al acceso a la energía eléctrica es de 10 puntos porcentuales, seguida por las zonas rurales del Ecuador, donde la diferencia es de 3 puntos porcentuales.

Gráfico VI.18

América Latina (5 países): proporción de población con acceso a electricidad en sus viviendas, por condición étnico-racial, alrededor de 2018^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

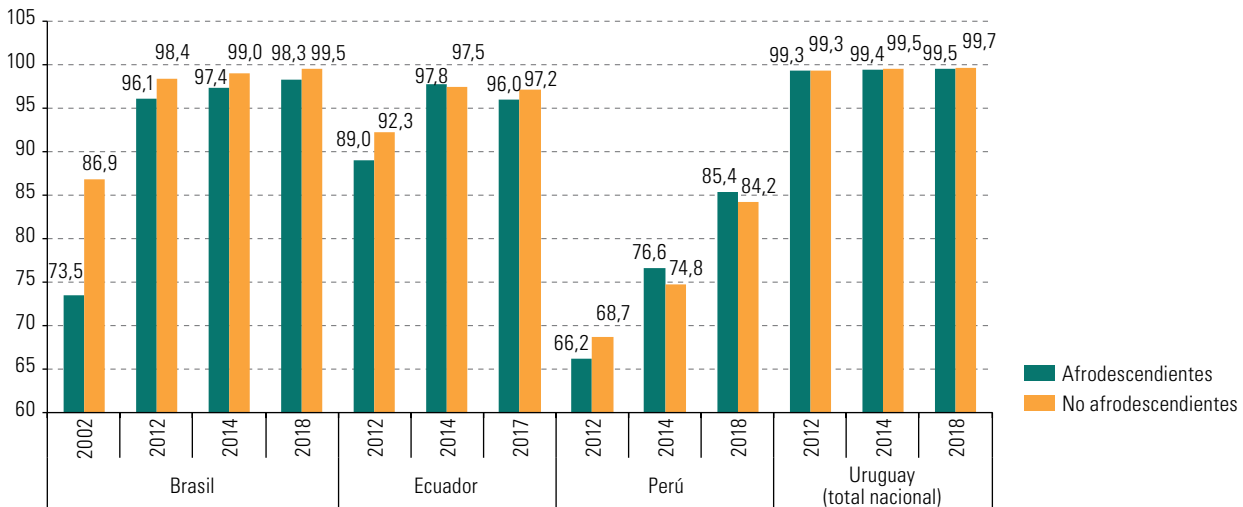
Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Los datos del Brasil, Colombia, el Perú y el Uruguay corresponden a 2018 y los del Ecuador a 2017. En el Ecuador la pregunta sobre autoidentificación étnico-racial solo se aplica a los entrevistados desde los 5 años de edad y en el Perú, desde los 14 años de edad.

En cuatro países es posible analizar la evolución de la cobertura de la energía eléctrica entre 2012 y 2018 (véase el gráfico VI.19). Lo que más se destaca es la notable expansión de ese servicio en las zonas rurales y la disminución de las brechas entre afrodescendientes y no afrodescendientes, sobre todo en el Brasil. En ese país, el acceso a la energía eléctrica aumenta del 87% al 99,5% entre los no afrodescendientes y del 74% al 98% entre los afrodescendientes, lo que significa que la brecha entre ellos se reduce de 13 a 2 puntos porcentuales en el período analizado³⁸.

Gráfico VI.19

América Latina (4 países): evolución de la proporción de población con acceso a electricidad en sus viviendas en las zonas rurales, por condición étnico-racial, 2012 a alrededor de 2018^{a, b} (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a En el caso del Brasil, la serie se inicia en 2002, ya que es posible contar con datos para ese año. Sin embargo, los datos de 2018 no son estrictamente comparables con los de los años anteriores debido a los cambios metodológicos introducidos en la encuesta nacional de hogares (PNAD), que dieron origen a la PNAD Continua. Los valores relativos a 2002, 2012 y 2014 corresponden a la PNAD y los valores relativos a 2018 a la PNAD Continua.

^b En el Ecuador la pregunta sobre autoidentificación étnico-racial solo se aplica a los entrevistados desde los 5 años y en el Perú, desde los 14 años de edad.

5. Acceso a Internet

El acceso a servicios más avanzados, como la infraestructura digital, y a las oportunidades de conexión a Internet, es cada vez más esencial para la inclusión social y para las oportunidades de desarrollo de las personas y comunidades. Entre ellas cabe mencionar el acceso a la información, a la educación de calidad, a la cultura, al esparcimiento, a las actividades productivas y al mercado de trabajo. América Latina ha avanzado en las dos últimas décadas en los niveles de cobertura y el acceso a equipamientos digitales. En particular, la telefonía móvil ha permitido ampliar el acceso a Internet a personas y grupos de la población que antes no lo tenían (CEPAL, 2019b; 2019c). Sin embargo, el cambio tecnológico se da en condiciones de desigualdades estructurales persistentes y la expansión de las nuevas tecnologías se combina con brechas digitales que exacerban desigualdades preexistentes en términos de acceso a la información y al conocimiento. El nivel de

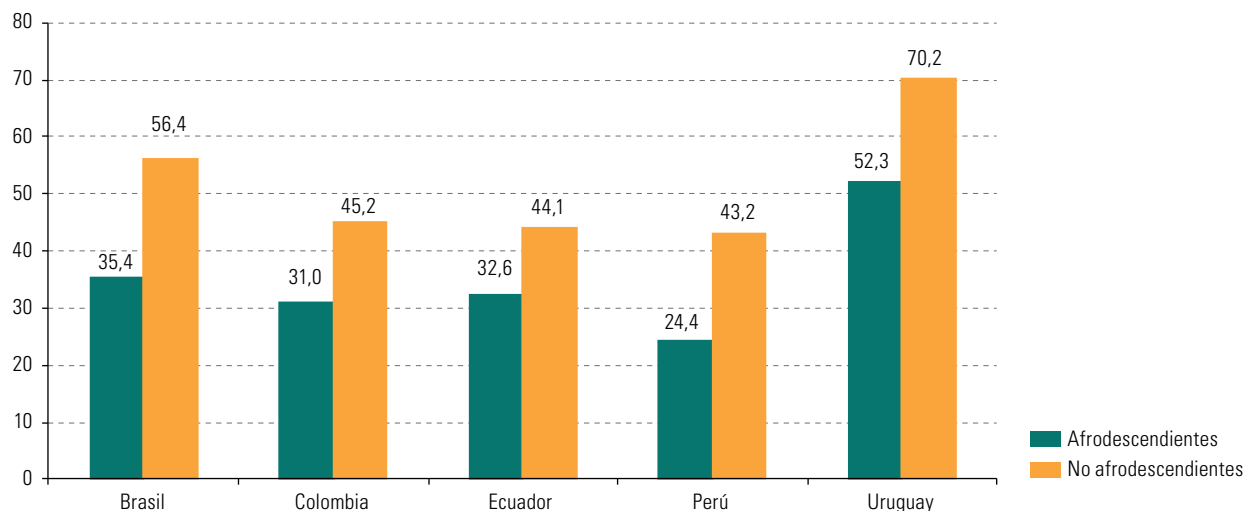
³⁸ En el caso del Brasil, donde también existen datos correspondientes a 2002, ya se observaba en esa fecha una alta tasa promedio de acceso a energía eléctrica: 96,7% (Campello, 2017). Sin embargo, esa autora señala que, al mirar más allá de ese promedio nacional, se podría observar que aproximadamente el 19% del 5% más pobre del país no tenía acceso a energía eléctrica y que las barreras de acceso a ese servicio esencial se concentraban en las áreas rurales, en las regiones del norte y el nordeste del país, entre los más pobres y en grupos específicos, como los *quilombolas* y las personas que vivían en áreas remotas (Campello, 2017). También es importante observar que, según datos de la PNAD procesados especialmente para ese estudio por la CEPAL, la expansión de la red de energía eléctrica se da principalmente entre 2002 y 2012, tanto entre los afrodescendientes (del 74% al 96%) como entre los no afrodescendientes (del 87% al 98,4%). Ese avance está relacionado con la implementación del programa Luz para Todos, inaugurado en 2004 con el objetivo de universalizar el acceso a la energía eléctrica en las zonas rurales en el Brasil que entre 2002 y 2015 llegó a 3,3 millones de familias (aproximadamente 15,9 millones de personas) (Campello, 2017).

conectividad de los hogares es muy desigual según el lugar de residencia y se observan diferencias importantes entre los distintos países: en 2019 el 67% de los hogares urbanos estaban conectados a Internet, en tanto que en las zonas rurales esa proporción bajaba al 23% (CEPAL, 2020e)³⁹. Las brechas también se manifiestan según el nivel socioeconómico de los hogares y de las personas: mientras que el 81% de los hogares del quinto quintil de ingresos tenían en 2019 conexión a Internet, ese porcentaje se reducía al 38% en el primer quintil. En países como el Brasil y Chile, más del 60% de los hogares del primer quintil estaban conectados, mientras que en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Paraguay y el Perú, solo el 3% lo estaba. Ese bajo porcentaje limita o impide el acceso al teletrabajo, la educación en línea y los servicios de salud electrónica, así como a otros bienes y servicios ofrecidos por las plataformas y las instituciones públicas (CEPAL, 2020e). En el contexto de la pandemia de COVID-19 esas brechas se exacerban justamente debido a la mayor necesidad de utilización de Internet para actividades esenciales en la vida cotidiana, como la compra de alimentos, medicinas y otros insumos básicos, así como para el teletrabajo y el acompañamiento de las actividades escolares.

En este acápite se hace una aproximación al análisis del tema comparando el acceso de la población afrodescendiente y no afrodescendiente a las tecnologías digitales en los cinco países sobre los que se dispone de información en las encuestas de hogares de 2018. El indicador utilizado es la población de 15 años y más que dispone de Internet en el hogar⁴⁰. Una vez más, se evidencian brechas significativas en desmedro de la población afrodescendiente (véase el gráfico VI.20). El Uruguay es el único país en que más de la mitad (52%) de la población afrodescendiente cuenta con ese servicio en su hogar, pero aun así, en un nivel bastante inferior a la población no afrodescendiente (70%). En el Brasil, Colombia y el Ecuador esa proporción es cercana al 30%, y en el Perú es inferior al 25%. Las brechas oscilan entre 11,5 puntos porcentuales en el Ecuador y 21 puntos porcentuales en el Brasil. A su vez, no se observan diferencias significativas de acceso entre hombres y mujeres, con excepción de Colombia, donde se registra un acceso levemente superior tanto de las mujeres afrodescendientes como de las no afrodescendientes si se comparan con sus pares varones, y entre los afrodescendientes en el Perú, donde el acceso de los hombres es levemente superior al de las mujeres.

Gráfico VI.20

América Latina (5 países): proporción de población de 15 años y más con acceso a Internet en el hogar, por condición étnico-racial, alrededor de 2018^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Los datos del Brasil, Colombia, el Perú y el Uruguay corresponden a 2018 y los del Ecuador a 2017. En el Ecuador la pregunta sobre autoidentificación étnico-racial solo se aplica a los entrevistados desde los 5 años y en el Perú, desde los 14 años de edad.

³⁹ En algunos países, como Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, el Paraguay y el Perú, más del 90% de los hogares rurales no contaban con conexión a Internet. Incluso en países en mejor situación, como Chile, Costa Rica y el Uruguay, solo cerca de la mitad de los hogares rurales están conectados a Internet (CEPAL, 2020e).

⁴⁰ A efectos de comparación entre los países, no se contempla, en la construcción de ese indicador, el acceso móvil a Internet, debido a que no en todos los países considerados se incluye esa información en las encuestas de hogares. Seguramente, si se considerara el acceso a Internet también por la vía del teléfono celular, las cifras serían mucho más elevadas.

Es importante analizar el significado de esas brechas en el contexto de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19. Por un lado, la necesidad de aislamiento y distanciamiento físico y las medidas de cuarentena adoptadas en la mayoría de los países de América Latina, con mayor o menor extensión y rigurosidad, han acelerado algunos procesos de digitalización que venían produciéndose. También ha aumentado mucho la importancia del acceso y la utilización de las plataformas digitales, sea para el ejercicio del teletrabajo y de la teleeducación, sea para el abastecimiento de alimentación, medicinas y otros insumos básicos para las personas y hogares. Al mismo tiempo, se ha puesto en evidencia la magnitud de las brechas existentes, así como su gravedad, entre los que están conectados y los que no lo están, o los que no tienen las habilidades que se requieren para ser parte de un mundo crecientemente digitalizado, de forma que se acentúa su exclusión. Se debe resaltar que, si bien el acceso ha aumentado gracias a la conectividad móvil, los tipos de accesos y su calidad siguen siendo muy disímiles (no es lo mismo tener acceso a Internet mediante un teléfono celular con plan de prepago que mediante un plan de acceso ilimitado y múltiples dispositivos). Además, no se trata solo de acceder, sino de saber cómo operar en el mundo digital, qué usar y cómo. Las personas que manejan estas tecnologías han tenido la capacidad de continuar sus estudios o su trabajo, o de iniciar una nueva actividad en algún rubro comercial digital, utilizar servicios públicos y acceder a la banca y la recepción de recursos, a diferencia de los que no tienen esa posibilidad. Como lo evidencian los datos del gráfico VI.20, las brechas de acceso de la población afrodescendiente a los servicios de Internet hacen suponer que, para ella, esos efectos negativos han sido más severos.

D. Consideraciones finales

El análisis presentado en este capítulo evidencia las profundas desigualdades que afectan a la población afrodescendiente en América Latina y los obstáculos que enfrenta para el cumplimiento del objetivo plasmado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de erradicación de la pobreza en todas sus formas y en todos los lugares, sin que nadie se quede atrás. En un contexto regional en que a partir de 2015 se inicia una reversión de los importantes avances registrados entre 2002 y 2014, la pobreza y la pobreza extrema persisten como problemas de gran magnitud en América Latina y como obstáculos a un desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2019c). La irrupción de la pandemia de COVID-19 a comienzos de 2020 agudiza en forma dramática ese cuadro.

En la actualidad solo seis países de América Latina incluyen la autoidentificación de las personas afrodescendientes en sus encuestas de hogares (Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay). Ello limita la posibilidad de analizar la evolución de la pobreza entre las personas afrodescendientes y de las brechas de desigualdad que existen en ese ámbito para el conjunto de América Latina. Sin embargo, la información existente permite constatar importantes y persistentes desigualdades que afectan a esa población. En primer lugar, la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema son significativamente más elevadas entre la población afrodescendiente en cinco de los seis países para los cuales se dispone de datos (la excepción es Panamá). La persistencia de elevadas desigualdades en este ámbito, aun en países con reducidas tasas de pobreza, como es el caso del Uruguay, pone de relieve que las desigualdades étnico-raciales pueden mantenerse —y agudizarse— incluso en contextos de baja pobreza o de acentuada reducción de este fenómeno.

En segundo lugar, los datos confirman la importancia de que el análisis de las desigualdades que afectan a la población afrodescendiente incluya no solamente la identificación de las brechas con relación a la población no afrodescendiente, sino también el entrecruzamiento de las desigualdades étnico-raciales y los otros ejes que estructuran la desigualdad social en América Latina, como el género, la edad y el territorio. Así, al considerar la dimensión territorial de las desigualdades, lo primero que es necesario destacar es que el porcentaje de personas en situación de pobreza y pobreza extrema en las zonas rurales es más elevado que en las zonas urbanas en todos los países sobre los que se dispone de información, tanto en el caso de las personas afrodescendientes como de las no afrodescendientes. Sin embargo, la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema entre los afrodescendientes es significativamente superior a la registrada entre los no afrodescendientes en todos los casos. Asimismo, al considerar el entrecruzamiento de las desigualdades étnico-raciales y de género se observa, por un lado, una tendencia a la feminización de la pobreza y, por otro,

que esta es más acentuada en los hogares afrodescendientes en situación de pobreza. Esto evidencia la importancia de que las políticas de lucha contra la pobreza sean diseñadas e implementadas con una perspectiva tanto de género como étnico-racial y, además, que en la aplicación de dichas políticas se tenga la capacidad de diagnosticar adecuadamente la intersección entre esas dos dimensiones.

Las tendencias analizadas también indican que superar la pobreza monetaria no es suficiente para acceder al bienestar. La privación de servicios de infraestructura básica, como el acceso a una vivienda digna, al agua potable, a los servicios sanitarios, a la electricidad y a la Internet, también es un factor que incide en la existencia y reproducción de una pobreza más estructural. Aunque existe una alta heterogeneidad entre los países analizados, en todos esos aspectos, en mayor o menor grado, las carencias y privaciones que vive la población afrodescendiente en la mayoría de ellos son más severas que las que afectan a la población no afrodescendiente, en especial en las zonas rurales.

Además, como lo ha analizado la CEPAL (2019a), un alto porcentaje de la población latinoamericana que logró superar la línea de la pobreza monetaria y que actualmente forma parte de los estratos de ingreso medio permanece en una situación de gran vulnerabilidad y alto riesgo de volver a esa situación ante eventos de naturaleza diversa, como la pérdida del empleo, una enfermedad catastrófica, desastres o crisis, como la pandemia de COVID-19 que hoy afecta severamente a la región. Como se ha visto en este capítulo, además de estar sobrerrepresentada en la situación de pobreza y extrema pobreza, la población afrodescendiente también está sobrerrepresentada en el conjunto de los estratos de ingresos bajos y subrepresentada en los estratos de ingresos medios y altos, y en el primer caso su participación alcanza proporciones significativamente más elevadas que la de la población no afrodescendiente, con excepción de Panamá. También se observa que las brechas entre la población afrodescendiente y la no afrodescendiente son más elevadas en los extremos de la estratificación por ingresos: en los estratos pobres, la participación de los afrodescendientes es entre 2 y 3 veces más elevada que la de los no afrodescendientes en el Perú, el Brasil y el Uruguay, y 1,5 veces mayor en Colombia y el Ecuador. A su vez, en los estratos altos, la participación de la población no afrodescendiente es superior a la de la población afrodescendiente en proporciones que van desde 2 y 3 veces en el Ecuador y Colombia, hasta aproximadamente 4 veces en el Brasil y el Perú, y 7 veces en el Uruguay. Asimismo, el porcentaje de personas afrodescendientes de 25 años y más pertenecientes a los estratos de ingreso medio que no han completado la educación secundaria es elevado, así como el de aquellos que no están afiliados o no cotizan a las pensiones contributivas, en proporciones en general más elevadas que las que presentan las personas no afrodescendientes.

Las tendencias generales descritas tienen, sin embargo, excepciones. En algunos de los indicadores analizados en este capítulo, así como en los que le siguen, las poblaciones afrodescendientes muestran una mejor situación que las no afrodescendientes, principalmente en algunos países centroamericanos como Honduras, Nicaragua y Panamá. A este patrón se suma también la Argentina, aunque los datos muestren de manera persistente que cuando la desigualdad va en desmedro de las poblaciones afrodescendientes resulta mucho más profunda que cuando las cifras las favorecen. Varias hipótesis pueden plantearse al respecto, como ya se señaló en CEPAL (2017c). Una de ellas se relaciona con posibles sesgos en la autoidentificación étnico-racial en las fuentes de datos, en especial en los países que la incorporaron por primera vez en la ronda de censos de 2010, que se producen no solo por los abordajes conceptuales y metodológicos utilizados en la formulación de las preguntas, sino también por otros aspectos del proceso censal, como la capacitación, la sensibilización y la participación de las personas afrodescendientes. Otra interpretación, de naturaleza diferente, se refiere a los procesos históricos que hoy determinan quiénes son los afrodescendientes en cada país. En el caso de los países centroamericanos se observa al menos una distinción entre los denominados “negros coloniales” y los “negros antillanos” o “negros ingleses” (según las expresiones utilizadas en Panamá y Honduras, respectivamente). Si bien las poblaciones de ambos grupos descienden de personas africanas esclavizadas, han sufrido los impactos de la esclavitud de manera diferente, así como difiere también su posición dentro de las estructuras sociales que se fueron conformando durante la creación y consolidación de los Estados-nación. Con todo, es preciso profundizar en el análisis de la situación de las personas afrodescendientes en cada contexto sociohistórico y, junto con ello, en la evaluación de las mediciones, con el fin de mejorar su calidad.

En síntesis, los resultados del análisis indican la importancia de que las estrategias de erradicación de la pobreza y de garantía de acceso a servicios básicos fundamentales para la garantía de derechos y para la inclusión social sean sensibles a las diferencias. Es decir, que incluyan políticas y programas que, además de estar dirigidos al conjunto de la población en situación de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad o privación de derechos, cuenten con medidas, estrategias y acciones dirigidas específicamente a la población afrodescendiente y a los distintos grupos que la conforman, como las mujeres afrodescendientes y los niños, niñas y adolescentes afrodescendientes; en la aplicación de dichas políticas, además, se debería tener la capacidad de identificar las causas diferenciales de la pobreza y las vulnerabilidades en esos grupos y propiciar acciones e intervenciones para actuar sobre las mismas. Por último, es importante recordar que la perspectiva de un universalismo sensible a las diferencias en las políticas de desarrollo social, incluidas las dirigidas a la erradicación de la pobreza y al acceso a los servicios, fue consensuada por los Gobiernos de la región en la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. También fue incluida como un principio central de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, que se aprobó en esa ocasión (CEPAL, 2020c).

Bibliografía

- Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Campello, T., T. Falcão y P.V. Costa (orgs.) (2015), *Brasil sin Miseria*, Brasilia, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), "Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación", *Informe Especial COVID-19*, N° 2, 21 de abril.
- _____(2020b), "El desafío social en tiempos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 3, Santiago, 12 de mayo.
- _____(2020c), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- _____(2020d), "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones", *Informe Especial COVID-19*, N° 5, Santiago, julio.
- _____(2020e), "Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 7, Santiago, agosto.
- _____(2019a), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.
- _____(2019b), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3), Santiago.
- _____(2019c), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- _____(2019d), *Informe regional sobre el avance en la aplicación de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.14/5), Santiago.
- _____(2018), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2), Santiago.
- _____(2017a), *Panorama Social de América Latina 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- _____(2017b), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3182), Santiago.
- _____(2017c), "Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/121), Santiago.
- _____(2016a), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L.4056/Rev.1), Santiago.
- _____(2016b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2), Santiago.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2019), *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, París, OCDE Publishing.

Desafíos para la inclusión social de la población afrodescendiente: brechas en materia de salud, educación y condición de discapacidad

Introducción

La garantía de los derechos a una salud y una educación de calidad son factores centrales para reducir las desigualdades, avanzar hacia la inclusión social y el bienestar de todas las personas y lograr un desarrollo social inclusivo, que a su vez es un pilar fundamental del desarrollo sostenible (CEPAL, 2017a, 2018a y 2019a). En este sentido, las desigualdades en materia de salud y educación que experimentan las poblaciones afrodescendientes en América Latina no solo representan una grave vulneración de esos derechos, sino que menoscaban sus posibilidades de sano y pleno desarrollo a lo largo del ciclo de vida. Ello incluye las posibilidades de acceso a un trabajo decente, con importantes repercusiones negativas para esas personas, sus comunidades y toda la sociedad.

En este capítulo se analizarán las desigualdades en los ámbitos de la salud y la educación experimentadas por la población afrodescendiente en comparación con la no afrodescendiente ni indígena. Se tomará como base la información disponible de los censos de población y vivienda, encuestas de hogares y otras fuentes secundarias. En la medida en que los datos lo permitan, esas desigualdades serán también relacionadas con las desigualdades de género, territoriales y de edad, procurando dar cuenta del entrecruzamiento de múltiples ejes de la desigualdad social que caracterizan la situación de esas poblaciones con relación al acceso a esos derechos¹.

También se analizará la situación de la población afrodescendiente con discapacidad. La población con discapacidad en América Latina es diversa y la interacción entre la discapacidad y factores como el nivel socioeconómico, el género, el lugar de residencia y la condición étnico-racial puede dejar a ciertos subgrupos de esta población en especial situación de desventaja y exclusión. Al igual que la población afrodescendiente, la población con discapacidad en América Latina hasta hace poco sufría una invisibilidad estadística casi total, que obstaculizaba los intentos de cuantificar y conocer adecuadamente sus condiciones de vida. El reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad en la agenda pública, que cobró mayor urgencia a partir de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de las Naciones Unidas, ha incidido en la gradual expansión de las fuentes de información que indagan sobre discapacidad. En este documento se expresa preocupación por “la difícil situación en que se encuentran las personas con discapacidad que son víctimas de múltiples o agravadas formas de discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico, indígena o social, patrimonio, nacimiento, edad o cualquier otra condición,” y se reconoce el entrecruzamiento de desigualdades asociadas a la situación de discapacidad y raza, entre otros factores (Naciones Unidas, 2006).

¹ Véase una discusión conceptual a ese respecto en el capítulo I.

A. Las desigualdades raciales en materia de salud a lo largo del ciclo de vida

Los indicadores de salud, incluidos los de morbilidad y mortalidad, son un reflejo de las condiciones de vida de las poblaciones. Por consiguiente, reflejan también los patrones de desigualdades en diversas áreas, como el acceso a la información y a los servicios y tecnologías relacionados con la salud. Indicadores como la esperanza de vida, los niveles de mortalidad infantil y materna y la incidencia de muertes evitables (especialmente en jóvenes, adolescentes, niños y niñas), son las métricas que permiten explicar e interpretar las desigualdades en materia de salud y otros ámbitos.

Garantizar el derecho a la salud de toda la población es una condición indispensable para reducir las desigualdades y lograr el desarrollo sostenible. En este sentido, las desigualdades en el ámbito de la salud que experimentan las poblaciones afrodescendientes en la región no solo representan una grave vulneración de ese derecho, sino que menoscaban sus posibilidades de sano y pleno desarrollo a lo largo del ciclo de vida, con importantes repercusiones para toda la sociedad. Si bien existe una extensa bibliografía que documenta las desventajas que tienen las personas afrodescendientes en diversas dimensiones de la salud, los factores que subyacen y contribuyen a estas brechas son complejos de dilucidar, ya que varios de ellos operan de manera simultánea y acumulativa.

Analizados desde el paradigma de los determinantes sociales de la salud, los factores que derivan en desigualdades de salud se relacionan con todo el conjunto de circunstancias en que las personas nacen, crecen, trabajan, viven y envejecen y las fuerzas que influyen sobre su vida cotidiana. En este sentido, el contexto económico, social, normativo y político condiciona la exposición a riesgos de enfermarse y las posibilidades que tienen las personas de prevenir enfermedades y buscar tratamiento una vez que se enferman. Es así como la situación de pobreza, el acceso desigual a la educación, al trabajo decente, a la protección social y a los servicios básicos para la población afrodescendiente tienen un impacto negativo sobre el estado de salud de esta población (Abramo, Cecchini, Ullmann, 2020; OPS/OMS, 2019).

Además de lo anterior, se puede demostrar que factores menos tangibles, como la segregación residencial, el racismo institucional y la discriminación, también influyen en las desigualdades relacionadas con la salud que afectan a la población afrodescendiente. Por ejemplo, existen asociaciones directas entre la exposición permanente a la discriminación racial y una amplia gama de trastornos mentales y condiciones físicas de salud (Lewis, 2017). Por último, y en línea con el concepto de la matriz de la desigualdad social (CEPAL, 2016), las múltiples y simultáneas formas de discriminación y exclusión asociadas a sus ejes estructurantes (el género, la edad, el lugar de residencia y la condición étnico-racial) interactúan y se magnifican, con lo que dan lugar a experiencias de vida y realidades que derivan en desigualdades en la salud que se deberían abordar de manera integrada y holística².

El tema de la salud de la población afrodescendiente ha adquirido una mayor visibilidad en los últimos años y existe consenso sobre la necesidad de tomar medidas para mejorar el estado de salud de esa población, como se ha plasmado en los marcos normativos internacionales y regionales. Sin embargo, las disparidades en este ámbito persisten y la falta de fuentes de información para analizar esta temática opera como un obstáculo imperioso para la superación de estas desigualdades y el goce del derecho a la salud de dicha población. En esta sección se hace una revisión de algunos indicadores que reflejan la situación de desventaja de las poblaciones afrodescendientes en diversos ámbitos de salud, desde el inicio de la vida, y se presentan algunas estrategias de políticas que se han implementado para abordar este desafío. Es una tarea difícil debido a la limitada visibilidad estadística de esa población en muchos países de América Latina, ya discutida en el capítulo IV de este documento. Sin embargo, los datos existentes ponen de relieve importantes carencias y desigualdades relacionadas con la salud de la población afrodescendiente en la región y, en esa medida, permiten avanzar en la búsqueda de formas de superarlas (véase el recuadro VII.1).

² Véase el capítulo I.

Recuadro VII.1**La pandemia de COVID-19 y la población afrodescendiente**

La pandemia de COVID-19 llega a una América Latina marcada por desigualdades en diversos ámbitos y con previsible aumentos de los niveles de pobreza y pobreza extrema. La pobreza y las desigualdades (en el acceso a la educación, a servicios de salud, a la vivienda de calidad e infraestructura básica, a las tecnologías de información y comunicación, al trabajo decente y a la protección social) no solo aumentan la vulnerabilidad de ciertos grupos poblacionales a contraer el virus y limitan su capacidad de recuperarse de esta enfermedad, sino que también constituyen un obstáculo para el proceso de reconstrucción económica de la sociedad después de la pandemia. Las condiciones socioeconómicas preexistentes de la población afrodescendiente, que a menudo se encuentra en situaciones de pobreza, hacinamiento, desempleo y trabajo informal y precario, dificultan en alto grado sus posibilidades de seguir las medidas recomendadas de aislamiento y distanciamiento social. Junto a lo anterior, la alta prevalencia de ciertas condiciones desfavorables de salud, como la hipertensión y la diabetes, hace que esta población se vea muy afectada por la crisis del COVID-19, tanto en sus impactos sanitarios como económicos. Por ejemplo, al 5 de septiembre de 2020, las personas afrodescendientes representaban el 42,2% de las muertes por COVID-19 en el Brasil, pese a representar solo el 38,2% de las hospitalizaciones (Ministerio de Salud, 2020).

Además del acceso desigual a los sistemas de salud, la discriminación institucional y la falta de perspectiva intercultural en los servicios de salud representan una considerable barrera para que las personas afrodescendientes accedan al sistema de salud en igualdad de condiciones. Se suman a estos desafíos la falta de información sanitaria desagregada para entender la magnitud del impacto del COVID-19 sobre las personas afrodescendientes y el subregistro de casos de la enfermedad en ciertas poblaciones debido a la falta de pruebas para detectar el virus. Ante esta situación, es importante poner en práctica estrategias de comunicación con un enfoque intercultural para informar sobre el virus y aplicar medidas de prevención, pruebas y tratamiento. A ese respecto, se debe procurar aumentar los espacios de participación en la toma de decisiones para que las medidas que sean adoptadas, tanto en el ámbito sanitario como en otras áreas, respondan a las necesidades de la población afrodescendiente. Asimismo, las medidas sanitarias encaminadas a contener la propagación del virus deben ir acompañadas de estrategias que permitan a la población mantener el distanciamiento social y un nivel adecuado de vida. En este sentido, es fundamental garantizar un ingreso básico para la población en general y, en particular, para la población afrodescendiente, que se encuentra sobrerrepresentada en situaciones de pobreza, informalidad laboral y desempleo, como se ha constatado en este documento.

Fuente: Ministerio de Salud, *Boletim Epidemiológico Especial COE-COVID19*, N° 30, Brasília, 30 de agosto a 5 de septiembre de 2020 y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “El desafío social en tiempos del COVID-19”, *Informe Especial COVID-19*, N° 3, Santiago, 12 de mayo de 2020.

1. La salud: deudas con la infancia afrodescendiente

Desde el punto de vista del desarrollo humano, la infancia, y en particular la primera infancia, es una etapa de especial relevancia, ya que es durante este período que se sientan las bases para el futuro desarrollo cognitivo, afectivo y social de las personas (CEPAL, 2017b y 2017c). Por una parte, es una etapa en que convergen factores de riesgo en áreas tan sensibles para el desarrollo como la salud y la nutrición, la estimulación temprana y la educación, así como la posibilidad de crecer y desenvolverse en entornos familiares y comunitarios seguros. Por otra, la vulneración de los derechos en esta etapa puede tener efectos profundos e irreversibles desde el punto de vista del bienestar actual y de las posibilidades futuras de desarrollo. En este sentido, las grandes brechas en indicadores clave de salud y nutrición ponen en desventaja a niños, niñas y adolescentes afrodescendientes desde el inicio de la vida.

a) La mortalidad infantil de la población afrodescendiente en América Latina

La igualdad al nacer es un principio declarado en diversos documentos internacionales y regionales de derechos humanos, así como en todas las constituciones nacionales de los países latinoamericanos. No obstante, el riesgo de que el recién nacido no sobreviva el primer año de vida depende del lugar de nacimiento, la condición étnico-racial y las condiciones materiales de las familias de origen.

Desafortunadamente, en América Latina, cuando se tiene la posibilidad de evaluar los niveles de mortalidad infantil a partir de la dimensión étnico-racial, se observa que su incidencia es más elevada en la población afrodescendiente, comparada con la no afrodescendiente ni indígena. Ese dato pone de relieve que la igualdad establecida en diversos instrumentos normativos (analizados en el capítulo II de este documento) tiene que estar acompañada de políticas públicas bien definidas que posibiliten la evaluación del riesgo específico de poblaciones que han sufrido procesos de exclusión y subalternización sistemática, como es el caso de los afrodescendientes.

Esta propuesta está en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular con la meta 3.2, que se refiere a reducir la mortalidad infantil³. Para alcanzar un objetivo como este, es fundamental entender que la transición epidemiológica en la región no solo es heterogénea en cuanto a sus aspectos territoriales, según lo expuesto por teóricos como Frenk, Lozano y Bobadilla (1999), sino que también lo es en términos étnico-raciales. Superar la invisibilidad estadística de la población afrodescendiente en registros vitales y de salud es uno de los supuestos que posibilitaría la planificación de acciones concretas para la mejoría de las condiciones de salud de la población afrolatinoamericana y la disminución de la mortalidad infantil.

Es fundamental que se pueda calcular la tasa de mortalidad infantil, sea por metodologías directas mediante el uso de datos de los registros vitales, o de manera indirecta, mediante variables de los censos. También es clave que se pueda desagregar este indicador de manera que se tenga en cuenta, entre otras características de la población de América Latina, su condición étnico-racial, para poder nutrir estudios sobre la mortalidad y en especial la mortalidad infantil, un indicador decisivo para medir la calidad de la salud y la calidad de vida en general de la población. Los indicadores producidos con datos sobre la mortalidad son elementos fundamentales en contextos de escasos recursos para elaborar encuestas más robustas sobre el desarrollo socioeconómico, el medio ambiente, la distribución de recursos y el acceso a servicios de salud. En este sentido, las medidas basadas en la mortalidad son puntas visibles y de mejor notificación sobre las desigualdades relacionadas con la salud. De esta manera constituyen una alerta para planear acciones en materia de salud en las diferentes etapas del ciclo de la vida, tales como la seguridad y asistencia durante el parto.

En el Brasil es posible evaluar la mortalidad infantil por condición étnico-racial desde 1996 con métodos de estimación directa (sobre la base de datos de los registros vitales). Allí se observa que el avance en los niveles de salud neonatal, que ya era desigual en función del lugar de nacimiento del niño, con grandes brechas según la zona de residencia (rural o urbana), también lo era en términos de raza o etnia, y que la mejora de este indicador fue más marcada en la población blanca. Por ejemplo, si bien hubo una reducción en las tasas de mortalidad infantil en el Brasil entre los años setenta y finales de los noventa, esta favoreció más a la población blanca, con una disminución del 43%, comparada con una reducción del 25% entre la población afrodescendiente (Cunha, 2004, pág. 103).

En los cuadros VII.1 y VII.2 se presentan datos elaborados por la CEPAL (2017b y 2017c), sobre la base de estimaciones indirectas a partir de microdatos censales de ocho países latinoamericanos que recopilan información sobre autoidentificación étnico-racial en sus censos de la ronda de 2010: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). En el cuadro VII.1 se aprecia que, con excepción de la Argentina, todos los países estimaron que la mortalidad infantil era más elevada en la población afrodescendiente en comparación con la no afrodescendiente⁴. Como se puede observar, Colombia es el país que presenta la mayor proporción de muertes de niños y niñas afrodescendientes (26 por cada 1.000 nacidos vivos) y también el que registra la mayor brecha con la población no afrodescendiente (10 puntos porcentuales). Costa Rica presentó la tasa más baja de mortalidad infantil entre niños y niñas afrodescendientes (10 por cada 1.000) y es también el país que tiene la menor brecha, de solo 1 punto porcentual. Los indicadores son alarmantes, pues apuntan a las desiguales posibilidades de sobrevivencia que tienen los niños y niñas afrolatinoamericanos en diferentes países, lo que refleja las desigualdades estructurales que afectan a esa población.

³ Con la meta 3.2 se insta a los países a poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años. La intención es lograr que todos los países reduzcan la mortalidad neonatal al menos hasta 12 por cada 1.000 nacidos vivos, y la mortalidad de niños menores de 5 años, al menos hasta 25 por cada 1.000 nacidos vivos.

⁴ En el caso de la Argentina, es importante destacar que los resultados del censo referentes al tamaño de la población afrodescendiente no alcanzaron lo previsto por las organizaciones del movimiento afrodescendiente, como la Agrupación Xangô, lo que puede reflejar una subnumeración también de las defunciones de niños y niñas (Keinde y Mello, 2019).

Cuadro VII.1

América Latina (8 países): estimaciones de mortalidad infantil según condición étnico-racial, comparación internacional, 2010 y 2015

(En número de defunciones por cada 1.000 nacidos vivos)

País	Estimaciones de mortalidad infantil de la población afrodescendiente, 2010	Estimaciones de mortalidad infantil de la población no afrodescendiente, 2010	Estimaciones de mortalidad infantil del total de la población, 2015
Colombia	26,3	16,0	15
Ecuador	25,0	20,5	17
Brasil	24,2	18,7	19
Venezuela (República Bolivariana de)	18,4	14,3	18
Uruguay	16,9	11,8	9
Panamá	13,8	10,4	13
Argentina	12,5	14,0	10
Costa Rica	10,1	9,0	8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/121), Santiago y Oficina del Censo de los Estados Unidos, Internacional Data Base (IDB), 2015.

Al tener en cuenta las diferencias territoriales (véase el cuadro VII.2), se constata una tasa más elevada de mortalidad infantil entre niños y niñas afrodescendientes en las zonas rurales de la Argentina, el Brasil, Colombia, el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de) en comparación con las urbanas. Esto refleja la interacción de diferentes ejes de la matriz de la desigualdad social (edad, condición étnico-racial y territorio) y está relacionado con los mayores niveles de pobreza, pobreza extrema y privaciones de acceso a servicios básicos como agua potable, saneamiento y electricidad que se registran en las zonas rurales, analizados en el capítulo VI.

Cuadro VII.2

América Latina (8 países): estimaciones de mortalidad infantil de la población afrodescendiente según zona de residencia, 2010

(En número de defunciones por cada 1.000 nacidos vivos)

País	Zonas urbanas	Zonas rurales	Total
Argentina	11,9	18,6	12,5
Brasil	22,2	31,6	24,2
Colombia	21,2	36,5	26,3
Costa Rica	10,6	8,8	10,1
Ecuador	23,2	29,8	25,0
Panamá	13,8	13,6	13,8
Uruguay	16,9	15,0	16,9
Venezuela (República Bolivariana de)	18,0	20,6	18,4

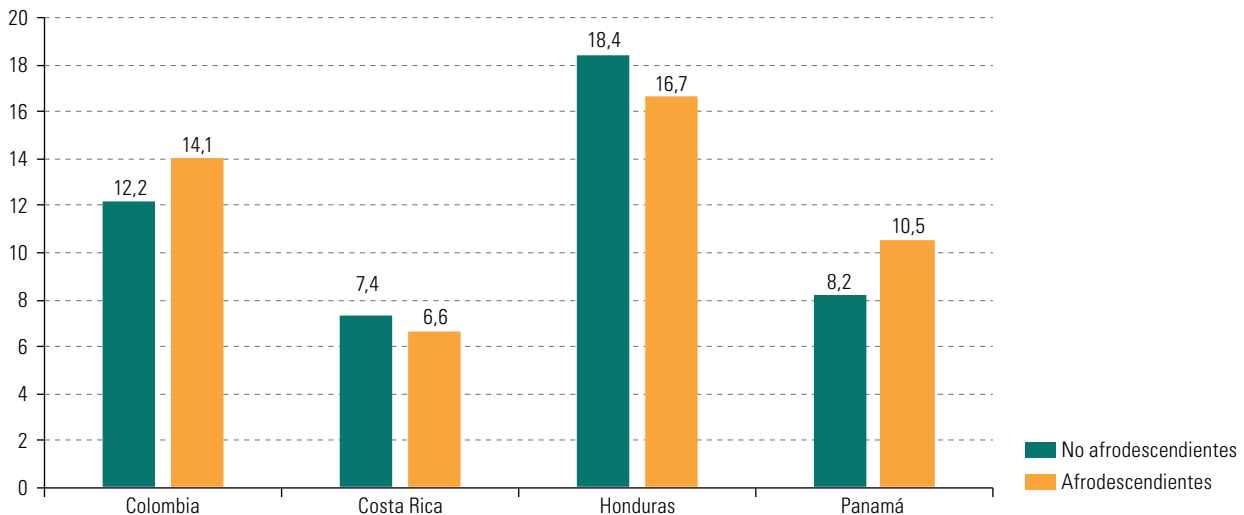
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/121), Santiago, 2017.

b) Enfermedades transmisibles en la infancia

Además de la mortalidad infantil, la infancia afrodescendiente está expuesta a otros problemas de salud. Por ejemplo, en algunos países de la región, niños y niñas afrodescendientes menores de 5 años tienen tasas superiores de diarrea reciente (durante las dos semanas que precedieron la encuesta). Este fenómeno puede afectar su crecimiento y desarrollo (véase el gráfico VII.1) y está asociado, entre otros factores, a un acceso limitado a los servicios de agua potable y saneamiento. Los episodios frecuentes de diarrea no solo restringen el crecimiento y desarrollo de los niños y niñas que los experimentan, sino que constituyen la segunda causa de muerte en la población infantil (UNICEF, 2016).

Gráfico VII.1

América Latina (4 países): diarrea reciente en niños y niñas menores de 5 años de edad, por condición étnico-racial, último año disponible
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Encuestas de Demografía y Salud (DHS) para Colombia (2015) y Honduras (2011-2012) y Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS) para Costa Rica (2011) y Panamá (2013).

2. Adolescencia y juventud: construcción de trayectorias saludables

Los adolescentes y jóvenes afrodescendientes de América Latina son diversos en términos demográficos, territoriales, sociales y culturales. Sin perjuicio de ello, se encuentran entre los grupos que enfrentan mayores desafíos asociados a procesos estructurales de pobreza, desigualdad y exclusión. Esta realidad tiene repercusiones en el ámbito de la salud, por lo que resulta indispensable promover la adopción de medidas que garanticen su participación, el respeto de sus derechos humanos, la interculturalidad y la igualdad de género (OPS, 2017a). Entre otros temas de especial preocupación relacionados con la salud de los jóvenes afrodescendientes cabe mencionar la salud mental, el embarazo en la adolescencia y la violencia interpersonal (que se abordará en el capítulo IX).

Los adolescentes y jóvenes afrodescendientes viven situaciones de estigmatización, discriminación estructural y visiones estereotipadas en una etapa clave para la construcción de su identidad. Ello puede dar pie a problemas de salud mental, entre otros (CELADE, 2011). El padecimiento de trastornos de salud mental, que puede tener efectos importantes en la salud general y en el desarrollo, así como en los proyectos de vida de la juventud, tiende a ir asociado a diversos problemas sanitarios y sociales, como un consumo más elevado de alcohol, tabaco y sustancias ilícitas, el embarazo en la adolescencia y otras conductas de riesgo (OPS, 2017a).

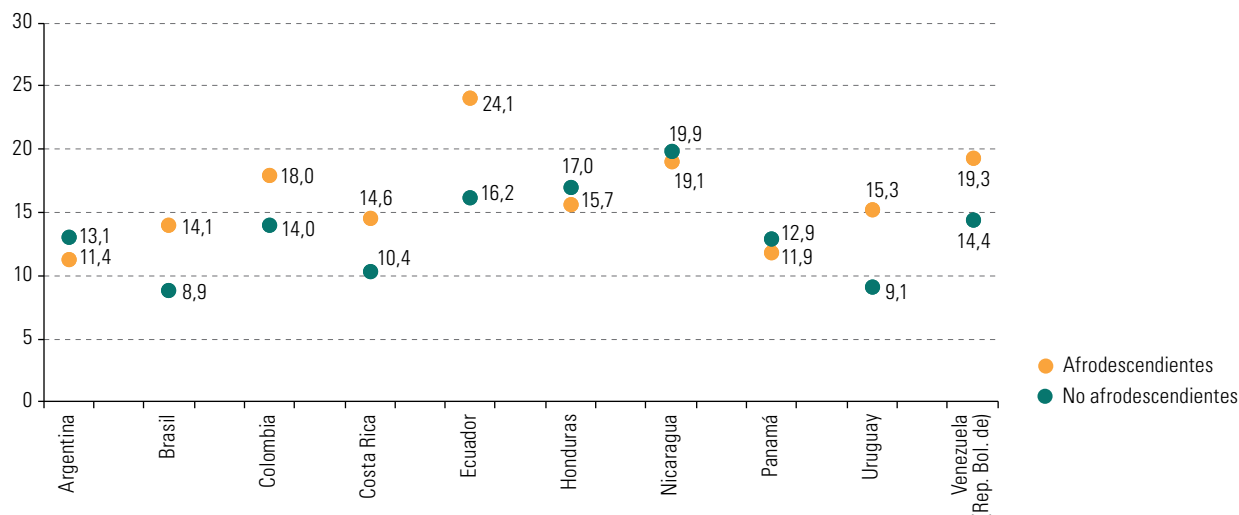
a) Maternidad en la adolescencia

El embarazo en adolescentes ha suscitado preocupación en la región debido a las consecuencias profundas y generalmente negativas que tiene en las trayectorias de vida de las mujeres, sobre todo si ocurre durante la adolescencia temprana (de 11 a 13 años). Los impactos adversos de la maternidad precoz también se extienden a los niños y niñas nacidos de madres adolescentes y a sus familias. En el ámbito de la sociedad, la maternidad temprana se identifica como un factor clave de la transmisión intergeneracional de la pobreza en la región (CEPAL, 2016). Si bien existe cierta diversidad en las trayectorias que pueden dar lugar a un embarazo en la adolescencia (Rodríguez, 2014), y dentro de este tipo de maternidad puede haber embarazos

planificados y no planificados, se trata de un fenómeno que muestra una gran estratificación social. Además de existir brechas según el lugar de residencia y el estrato socioeconómico (Ullmann, 2015), en el gráfico VII.2 se puede apreciar que, en casi todos los países, la maternidad en la adolescencia es más elevada entre las afrodescendientes que entre las no afrodescendientes. Estas diferencias se relacionan con comportamientos diferenciados en los determinantes próximos de la fecundidad, como son la edad en que se da la iniciación sexual y el uso de anticonceptivos (Ullmann, 2015).

Gráfico VII.2

América Latina (10 países): proporción de adolescentes de entre 15 y 19 años que son madres, por condición étnico-racial, último año disponible
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/121), Santiago, 2017; Censos de población y vivienda de: Argentina, 2010; Brasil, 2010; Colombia, 2005; Costa Rica, 2011; Ecuador, 2010; Honduras, 2013; Nicaragua, 2005; Panamá, 2010; Uruguay, 2011, y Venezuela (República Bolivariana de), 2011.

Además de producirse de manera desigual en la población, la maternidad en la adolescencia reproduce y agudiza las desigualdades sociales al afectar el nivel educativo alcanzado y las posibilidades que tienen las mujeres en ese momento y en el futuro para acceder al trabajo decente y a la protección social. Por ejemplo, en promedio, las mujeres de 20 a 24 años de América Latina que fueron madres en la adolescencia alcanzan 3,2 años menos de estudios que las mujeres del mismo tramo etario que no fueron madres adolescentes, aparte de tener menos acceso a seguros de salud (CEPAL, 2016). También se ha observado que la maternidad es una de las razones por las que algunas adolescentes afroperuanas no culminan la educación básica regular o no acceden a la educación superior (CEDET/Plan Internacional/UNICEF, 2013). Por último, la maternidad en edades tempranas estaría vinculada a la mortalidad materna, tema que se abordará en el siguiente acápite.

El embarazo en adolescentes no solo constituye un fenómeno demográfico y de salud, sino que también es un fenómeno social multidimensional y complejo. Por lo tanto, las políticas públicas dirigidas a esta situación deben basarse en una visión holística, desde múltiples sectores de la política social, como la educación (para facilitar la continuación de los estudios de las adolescentes embarazadas y promover contenidos educativos que contribuyan a la prevención), los sistemas de salud (para atender los riesgos de salud asociados a la maternidad en la adolescencia), los sistemas de cuidado (para ofrecer alternativas asequibles que permitan a las madres adolescentes disponer de más tiempo) y las políticas de capacitación y formación laboral (para fomentar el acceso a un trabajo decente). Por otra parte, las políticas de prevención deben abordar de forma integral los factores estructurales que subyacen al embarazo en la adolescencia, como la pobreza, la exclusión y las escasas oportunidades de movilidad social, así como los determinantes culturales y emocionales de este fenómeno.

3. Salud sexual y reproductiva

La salud sexual y reproductiva es un aspecto fundamental de la salud de las personas, tanto de hombres como de mujeres, independientemente de su orientación sexual e identidad de género. Desde la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994, y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, se han establecido marcos normativos internacionales sobre los derechos sexuales y reproductivos que han apuntado a la necesidad de entenderlos como fundamentales para la consolidación de los derechos humanos de las mujeres. Desde la incorporación de los consensos y planes de acción de estas conferencias e instancias regionales, se ha podido apreciar una mejora significativa en los indicadores de salud de las mujeres. En América Latina y el Caribe ha habido un avance significativo en la atención a la salud de las mujeres, que ha tenido clara expresión en la disminución de las tasas de mortalidad materna (OMS, 2019).

En la actualidad hay un mayor reconocimiento de la integralidad de los derechos humanos de las mujeres y de la necesidad de afirmar el papel de los Estados en la promoción de la salud de las mujeres en todas las fases del ciclo de vida. Este cambio de mirada amplía las posibilidades de reflexionar sobre la salud sexual y reproductiva de las mujeres y permite conocer otros factores que pueden influir en la persistencia de la mortalidad materna como una de las principales causas de muerte de mujeres latinoamericanas en edad fértil.

La mortalidad materna es definida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como las muertes de mujeres durante el embarazo y el puerperio (período de hasta 42 días pasado el término del embarazo), debido a situaciones relacionadas o agravadas por el embarazo, en relación con el número de nacidos vivos. Este indicador es muy importante para la evaluación de la salud sexual y reproductiva de las mujeres, pues su intensidad refleja las carencias en la atención y asistencia que las mujeres recibieron durante la concepción, el parto y el período posparto, las situaciones de violencia institucional y sexual que pueden estar ligadas a esta mortalidad, el embarazo en la adolescencia, las enfermedades de transmisión sexual, el aborto inseguro y la violencia obstétrica, o incluso la violencia doméstica y conyugal.

Según las estimaciones de la OMS, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la División de Población de las Naciones Unidas y el Banco Mundial (OMS, 2019, pág. 87), la región de América Latina y el Caribe experimentó una baja sustancial en las tasas de mortalidad materna en décadas recientes. Las cifras de mortalidad materna por 100.000 nacidos vivos revelan que las tasas de la región son actualmente bajas en relación con la tasa mundial y con la de otras regiones (al situarse en menos de 100 muertes por cada 100.000 nacidos vivos). En 2000, mientras que la tasa mundial era de 342 muertes, en América Latina y el Caribe la tasa estimada era de 95 muertes, y posteriormente pasó a 90 muertes en 2005, a 84 muertes en 2010, a 76 muertes en 2015 y finalmente a 73 en 2017⁵. En ese último año la tasa mundial se estimaba en 211 muertes de mujeres de 15 a 49 años por cada 100.000 nacidos vivos (véase el cuadro VII.3).

Cuadro VII.3

Evolución de la razón de mortalidad materna, tasa mundial y regional, 2000-2017
(En número de muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos)

Región	2000	2005	2010	2015	2017	Reducción de la tasa de mortalidad materna entre 2000 y 2017 (en porcentajes)
Mundo	342	296	248	219	211	38,4
América Latina y el Caribe	95	90	84	76	73	23,1
El Caribe	194	208	233	229	229	-18,1
Centroamérica	75	70	62	50	47	38,1
América del Sur	94	87	79	73	70	25,5

Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS), *Trends in maternal mortality 2000 to 2017: Estimates by WHO, UNICEF, UNFPA, World Bank Group and the United Nations Population Division*, 2019.

⁵ Cabe señalar que esa cifra expresa un promedio regional y que en el caso del Caribe se produjo un aumento de la razón de mortalidad materna en el período analizado.

La herramienta analítica de la matriz de la desigualdad social (CEPAL, 2016) y el enfoque de la interseccionalidad de las opresiones de género, raza y clase social (ya discutidos en el capítulo I de este documento) son marcos conceptuales relevantes para entender la persistencia de las brechas observadas en las tasas de mortalidad materna en la región, que deben ser encaradas por los programas de promoción de la salud integral de las mujeres para alcanzar las metas relacionadas con su erradicación, como se plantea en la Agenda 2030 y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo⁶. Igualmente, es necesario modernizar las legislaciones restrictivas y punitivas referentes al aborto, ya que los abortos inseguros son una causa importante de mortalidad materna (Gutmacher Institute, 2018) (véase el recuadro VII.2).

Recuadro VII.2

Mayor riesgo de mortalidad materna por aborto entre mujeres afrodescendientes en el Brasil

Según la Organización Mundial de la Salud, entre 2010 y 2014 se produjeron en el mundo aproximadamente 55 millones de abortos, un 45% de los cuales fueron inseguros. En América Latina persisten legislaciones que restringen completamente el derecho al aborto, como es el caso de Honduras, Nicaragua y El Salvador, donde el aborto es penalizado en todas las circunstancias, incluso en casos de violencia sexual. Los abortos inseguros son una importante causa de mortalidad materna. Un gran desafío para atender la magnitud y características de este problema es la falta de información.

Según un estudio reciente realizado en el Brasil, entre 2008 y 2015 se produjeron cerca de 200.000 ingresos hospitalarios al año por intervenciones relacionadas con abortos. De 2006 a 2015, se encontraron 770 casos en los que el aborto figura como la principal causa de defunción y se registra una leve reducción de los fallecimientos por aborto, con variaciones regionales. No obstante, los autores del estudio señalan que este número podría ser más elevado si se consideraran los fallecimientos en los que se menciona el aborto, pero se declara otra causa principal de defunción. Además, el estudio presenta un perfil de mujeres con mayor riesgo de fallecimiento por aborto: mujeres afrodescendientes e indígenas, aquellas con baja escolaridad, adolescentes menores de 14 años y mujeres mayores de 40, las que viven en las regiones norte, nordeste y centro-oeste del Brasil, y mujeres sin pareja.

Es necesario mejorar la información sobre la mortalidad materna relacionada con el aborto a nivel regional. También es preciso cambiar el enfoque de las acciones del campo criminal para entender sus efectos desde la perspectiva de la salud pública y contribuir a la adopción de medidas orientadas a superar las desigualdades entrecruzadas de género, raza etnia y condición económica de las mujeres que tienen abortos en su historia reproductiva.

Fuente: B. B. Cardoso, F. Vieira y V. Saraceni, "Aborto en Brasil: ¿qué dicen los datos oficiales?", *Caderno de Saúde Pública*, vol. 36, suppl.1, 2020.

La mortalidad materna se caracteriza por desigualdades y vulnerabilidades sociales. En los países donde es posible estimar este indicador según la condición étnico-racial se verifica una alta incidencia en mujeres afrodescendientes. Ello se asocia con los efectos del racismo estructural, de una mayor incidencia de la pobreza y otras privaciones, como se ha analizado en el capítulo anterior, y de las limitaciones de acceso y accesibilidad cultural de los servicios de salud, incluida la salud sexual y reproductiva (CEPAL, 2017c). En tres países de América Latina sobre los que se dispone de información, la mortalidad materna de mujeres afrodescendientes es muy superior a los promedios nacionales (véase el cuadro VII.4). En el Brasil, aunque los índices sean significativamente menores que en Colombia y el Ecuador, la razón de mortalidad materna entre las mujeres afrodescendientes es 1,4 veces superior al promedio nacional. El Ecuador se destaca en particular, ya que la razón de mortalidad materna de las mujeres afrodescendientes cuadruplica el promedio nacional. Es importante también entender que, cuando se desagrega el indicador por raza o etnia, el índice de la mortalidad materna en dos de los tres países estudiados (Colombia y Ecuador) pasa al nivel de mortalidad materna moderado (de 100 a 299 muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos).

⁶ En este instrumento se hace un llamado a "[e]liminar las causas prevenibles de morbilidad y mortalidad materna, incorporando en el conjunto de prestaciones integrales de los servicios de salud sexual y salud reproductiva medidas para prevenir y evitar el aborto inseguro, que incluyan la educación en salud sexual y salud reproductiva, el acceso a métodos anticonceptivos modernos y eficaces y el asesoramiento y atención integral frente al embarazo no deseado y no aceptado y, asimismo, la atención integral después del aborto, cuando se requiera, sobre la base de la estrategia de reducción de riesgo y daños".

Cuadro VII.4

América Latina (3 países): estimaciones de mortalidad materna según condición étnico-racial, alrededor de 2010
(En número de muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos)

País	Año	Afrodescendientes	Promedio nacional	Razón
Ecuador	2010-2013	272,5	69,1	3,94
Colombia	2010-2013	152,9	66,0	2,31
Brasil	2011	68,8	50,8	1,35

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/121), Santiago, 2017.

Las muertes maternas son prevenibles en gran medida. Una parte considerable podría ser evitada mediante una atención médica mejor y más oportuna, como el acceso a atención prenatal, control de infecciones y condiciones preexistentes al embarazo, como presión alta, anemia, virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) y diabetes, y la revisión de leyes que restringen el acceso al aborto legal y seguro.

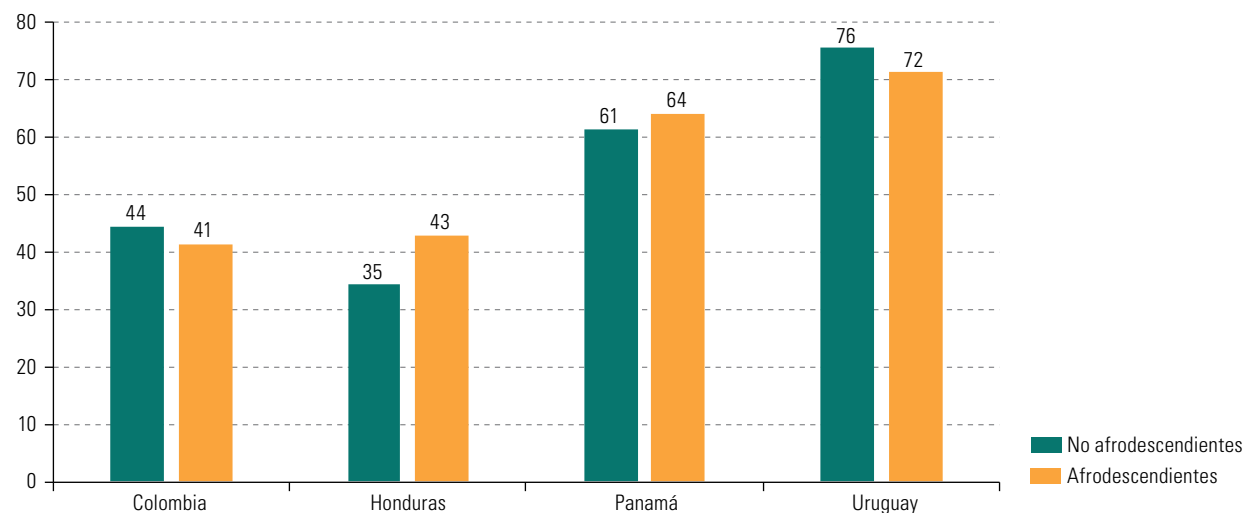
Los indicadores desagregados por sexo, edad y condición étnico-racial son indispensables para la elaboración de servicios específicos, así como de campañas y acciones de formación para superar estas desigualdades relacionadas con la salud.

a) Atención prenatal

La atención prenatal disminuye la morbilidad y la mortalidad materna y perinatal de manera directa mediante la detección y el tratamiento de las complicaciones relacionadas con el embarazo, y de manera indirecta al facilitar la identificación de las mujeres y las niñas en mayor riesgo de presentar complicaciones (OPS/OMS, 2018). En este sentido, la Organización Mundial de la Salud recomienda un mínimo de ocho visitas prenatales (OPS/OMS, 2018). En los cuatro países de América Latina sobre los que se dispone de información a través de las encuestas de demografía y salud (DHS), se verifica un nivel muy alto de incumplimiento de esa recomendación de la OMS, tanto en el caso de las mujeres afrodescendientes como de las no afrodescendientes. El Uruguay es el país en que el incumplimiento es menor, pero incluso allí ocurre en casi el 30% de las mujeres afrodescendientes. Esas cifras son mucho más elevadas en Colombia, Honduras y Panamá (véase el gráfico VII.3).

Gráfico VII.3

América Latina (4 países): mujeres que tuvieron al menos ocho visitas prenatales durante su último embarazo, según condición étnico-racial, último año disponible
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Encuestas de Demografía y Salud (DHS) para Colombia (2015) y Honduras (2011-2012) y Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS) para Panamá (2013) y el Uruguay (2012-2013).

b) Virus de la inmunodeficiencia humana (VIH)

América Latina ha progresado hacia el cumplimiento de las metas establecidas por el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA), según las cuales el 90% de las personas que vive con VIH debe conocer su estado serológico, el 90% de los diagnosticados con VIH debe estar en tratamiento y el 90% de las personas con VIH que reciban tratamiento debe alcanzar la supresión viral (ONUSIDA, 2018). En América Latina en 2018, había aproximadamente 1.900.000 adultos y niños viviendo con VIH. El número de nuevas infecciones se situaba alrededor de 100.000, lo que representa una reducción del 7% respecto a 2010 (ONUSIDA, 2018).

Existe información, aunque escasa y muy dispersa, sobre las brechas en la prevalencia e incidencia de VIH en la población afrodescendiente en la región (véanse, por ejemplo, Russel y otros, 2019; Taylor y otros, 2012). Estas informaciones en general coinciden en que las poblaciones afrodescendientes tienen un mayor riesgo de contraer el VIH, sobre todo en algunos países de la región (Banco Mundial, 2004; OEA, 2012). También se observan prevalencias más elevadas de infecciones asociadas al VIH, como la tuberculosis, en la población afrodescendiente (García Pinto, 2014; Paixão y otros, 2010). Esto se puede relacionar con diversos factores, entre ellos, menores niveles de educación y acceso a información para reducir el riesgo de transmisión del VIH, así como el estigma y la discriminación que han dado impulso a la transmisión del VIH y han aumentado en gran medida el impacto asociado a la epidemia. El racismo estructural y el racismo institucionalizado encubierto son causa de especial desconfianza y alienación de los sistemas de salud de la población afrodescendiente (Urioste, 2008). Por último, la vulnerabilidad de las mujeres afrodescendientes ante el VIH y otras infecciones de transmisión sexual (ITS) puede estar relacionada con dinámicas marcadas tanto por las desigualdades de género como por estereotipos y prejuicios hacia las mujeres afrodescendientes, que dificultan el uso del condón en las relaciones sexuales (OEA/ONUSIDA/CIM, 2014)⁷.

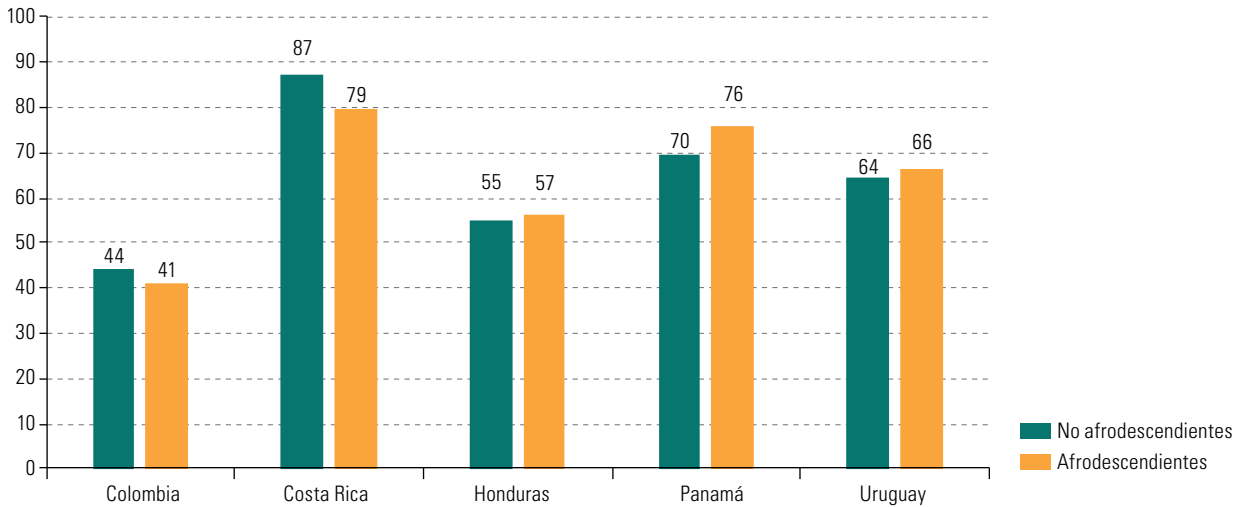
En un análisis sobre las brechas en la disponibilidad de datos relacionados con las ITS, incluido el VIH, se destaca la falta de datos para determinar las características de la epidemia entre poblaciones afrodescendientes, y se concluye que las brechas en los datos existentes sobre la carga de la infección por el VIH, las ITS y las hepatitis virales en las poblaciones indígenas y afrodescendientes en América Latina ponen de relieve la necesidad de: i) mejorar la vigilancia nacional mediante la recolección y el análisis sistemáticos de las variables de etnicidad y la ejecución de estudios bioconductuales integrados que utilicen metodologías sólidas y estrategias sensibles a diferencias entre las culturas; ii) elaborar una política de respuesta de alcance regional que considere las necesidades de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, y iii) aplicar un enfoque intercultural de la salud y de la prestación de servicios conexos para eliminar las barreras de acceso a la salud y mejorar los resultados en materia de salud para estas poblaciones (Russel y otros, 2019).

En el gráfico VII.4 se muestra el porcentaje de mujeres que pueden identificar correctamente las maneras de reducir el riesgo de contraer VIH (practicar la abstinencia, usar condones, tener pocas parejas). Las diferencias entre mujeres afrodescendientes y no afrodescendientes tienden a ser bajas, salvo en Colombia, Costa Rica y Panamá. En los dos primeros países, las mujeres afrodescendientes están en desventaja, mientras que en Panamá un porcentaje más elevado puede identificar correctamente las maneras de prevenir el VIH.

⁷ Es importante tener en cuenta la manera en que los estereotipos sobre las mujeres afrodescendientes y su sexualidad pueden contribuir a su discriminación. En algunos lugares se considera que las mujeres de determinados grupos son las que portan y transmiten el VIH. A menudo se aplica ese prejuicio a las mujeres afrodescendientes, consideradas, en forma también prejuiciosa, como hipersexualizadas (Maillard Mancilla y otros, 2012).

Gráfico VII.4

América Latina (5 países): mujeres de 15 a 45 años que identifican correctamente las maneras de reducir el riesgo de contraer el VIH, por condición étnico-racial, último año disponible (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Encuestas de Demografía y Salud (DHS) para Colombia (2015) y Honduras (2011-2012) y Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS) para Costa Rica (2011), Panamá (2013) y el Uruguay (2012-2013).

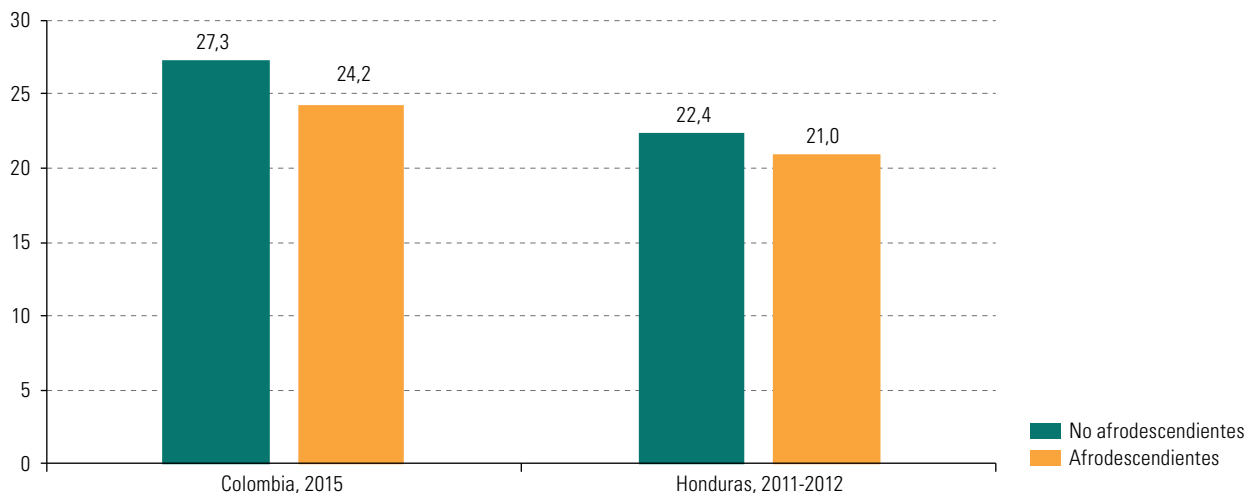
4. Enfermedades no transmisibles

Los países de la región experimentan cambios en su perfil epidemiológico, con grandes modificaciones en los patrones de morbilidad y mortalidad, caracterizados por la disminución en la prevalencia de las enfermedades transmisibles y un aumento de las enfermedades no transmisibles (como la diabetes, las enfermedades isquémicas del corazón, las enfermedades cerebrovasculares y los cánceres) (OPS, 2017b).

Las poblaciones afrodescendientes no están ajenas a estos cambios, por lo que en su caso también preocupa la incidencia de enfermedades no transmisibles. Se señala sobre todo la falta de acceso a servicios de identificación precoz y tratamiento oportuno, lo cual puede agravar la evolución de la enfermedad y sus consecuencias. Entre otras cosas, se han registrado disparidades raciales en la hipertensión arterial sistémica (véase, por ejemplo, Paixão y otros, 2010), accidentes cerebrovasculares (véase, por ejemplo, Martínez Martín y otros, 2018) y ciertos tipos de cánceres (véanse, por ejemplo, Andahur, Mercado y Sánchez, 2019; Paixão y otros, 2010). Una clave para atender estos problemas de salud es la detección y el tratamiento precoces. No obstante, diversos obstáculos, como la falta de información, el acceso limitado al sistema de salud, la distancia y la discriminación, pueden dificultar que las personas afrodescendientes reciban estos servicios. Por ejemplo, en Colombia y Honduras un menor porcentaje de mujeres afrodescendientes, en comparación con las no afrodescendientes, se han hecho una mamografía, un examen muy importante para la prevención y detección precoz del cáncer de mama (véase el gráfico VII.5).

Gráfico VII.5

Colombia y Honduras: mujeres de 40 años y más que se han hecho una mamografía, por condición étnico-racial, último año disponible
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Encuestas de Demografía y Salud (DHS) para Colombia (2015) y Honduras (2011-2012).

5. Algunos ejemplos de políticas públicas de salud exitosas para la población afrodescendiente

Como muestran los datos presentados en esta sección, la protección del derecho a la salud de las personas afrodescendientes sigue siendo un gran desafío en la región, a pesar del creciente reconocimiento de la necesidad de emprender acciones orientadas a combatir las desigualdades relacionadas con la salud en la población afrodescendiente. Eso supone abordar el vínculo entre el racismo y las desigualdades raciales y el estado de salud de esta población, así como la necesidad de reorientar los servicios sanitarios con un enfoque universalista que sea sensible a las diferencias e intercultural para avanzar en la igualdad, tal como se ha planteado en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (CEPAL, 2020).

A nivel regional, se pueden destacar varias iniciativas de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en este sentido. Por ejemplo, en septiembre de 2017, los Estados Miembros de la OPS aprobaron por unanimidad la *Política sobre etnicidad y salud* en la 29ª Conferencia Sanitaria Panamericana. En ella se reclama la implementación de acciones para reducir las desigualdades en materia de salud en la población afrodescendiente, orientadas a las siguientes líneas prioritarias: i) obtención de evidencias; ii) impulso de la acción en materia de políticas; iii) participación social y alianzas estratégicas; iv) aceptación de los conocimientos ancestrales y de la medicina tradicional y complementaria, y v) desarrollo de las capacidades a todos los niveles. Más recientemente, dos comisiones especiales de la OPS también han abordado el tema. En 2018, la Comisión de la Organización Panamericana de la Salud sobre Equidad y Desigualdades en Salud en las Américas reconoció que “en todo el continente americano, el colonialismo, la esclavitud y consiguiente racismo han sido ruinosos para las oportunidades y la salud de la población,” sobre todo para los pueblos indígenas y las personas afrodescendientes, y que “sus manifestaciones y efectos subsisten hasta nuestros días” (OPS, 2018, pág. 30). En este sentido, en la Recomendación núm. 3 se insta a los países a “reconocer y revertir el impacto sobre la equidad en la salud del colonialismo persistente y el racismo estructural” (OPS, 2018). Por su parte, en 2019, la Comisión de Alto Nivel “Salud Universal en el Siglo XXI: 40 años de Alma-Ata” instó a que se generaran mecanismos de participación social real, profunda, inclusiva y accesible, con perspectiva de diversidad (intercultural y funcional) para garantizar el ejercicio pleno del derecho a la salud. También se solicitó una monitorización y evaluación integral de la asistencia sanitaria en las poblaciones afrodescendientes y se

destacó la importancia de fortalecer las políticas de protección social como una herramienta para superar las barreras de acceso a servicios de salud para las poblaciones afrodescendientes (OPS, 2019).

A su vez, el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo cuenta con un capítulo específico sobre la población afrodescendiente. Allí se acuerda “garantizar el ejercicio del derecho a la salud de las personas afrodescendientes, en particular la salud sexual y la salud reproductiva de las niñas, adolescentes y mujeres afrodescendientes, tomando en cuenta sus especificidades socioterritoriales y culturales, así como los factores estructurales, como el racismo, que dificultan el ejercicio de sus derechos” (Rangel, 2019a). En el marco de otro órgano subsidiario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, se aprobó en 2019 la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, que enfatiza la igualdad étnico-racial y los derechos de las personas afrodescendientes en sus principios y objetivos, además de contemplar dos líneas de acción específicas que se refieren a esta población, incluido su acceso a servicios de salud⁸.

Por último, el *Plan de Acción del Decenio de las y los Afrodescendientes en las Américas (2016-2025)* (OEA, 2016) contiene varios objetivos relacionados con la salud, entre ellos: i) promover el enfoque afrodescendiente en las políticas de salud e impulsar campañas de promoción de salud sexual y reproductiva en comunidades con presencia afrodescendiente, con la colaboración de la OPS; ii) fomentar la inclusión del enfoque afrodescendiente en los determinantes sociales de la salud mediante políticas intersectoriales y promover la creación de programas de salud dirigidos a la población afrodescendiente; iii) impulsar programas de promoción de salud sexual y reproductiva en comunidades con presencia afrodescendiente; iv) fomentar la creación de políticas nacionales de salud en que se tenga en cuenta la necesidad de aplicar un enfoque de igualdad étnico-racial e intercultural, y v) promover la elaboración e implementación de protocolos de atención de salud integral sobre enfermedades recurrentes no transmisibles en la población afrodescendiente.

Recientemente, en 2019, representantes de nueve Gobiernos de América Latina y el Caribe aprobaron una declaración para acelerar el cumplimiento de los derechos de las personas afrodescendientes de la región. El Compromiso de San José fue acogido por Costa Rica, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, el Perú, México, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), al finalizar la Reunión de Alto Nivel “Acelerando la acción global para el cumplimiento de los derechos de las personas afrodescendientes en América Latina y el Caribe.” En la declaración se enumeran 14 acciones prioritarias con miras a eliminar las brechas de desigualdad y avanzar hacia el cumplimiento del Decenio Internacional de los Afrodescendientes y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. Entre las acciones destacan el diseño y la implementación de planes y programas nacionales y locales que atiendan los problemas de salud.

Estos avances a nivel internacional y regional han tenido correlatos a nivel nacional, por ejemplo, a través de la incorporación de saberes y prácticas afrodescendientes en materia de atención de salud, o con programas que tomen en cuenta la situación sanitaria de estas personas. En países de Centroamérica, como Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Guatemala, existen políticas y programas en que se reconoce o se promueve la idea de la salud intercultural. En Costa Rica existe el Plan Nacional de Salud para Personas Afrodescendientes 2018-2021, que tiene por objeto contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población afrodescendiente mediante la articulación intersectorial e interinstitucional de acciones con enfoque intercultural. Se plantea el abordaje de los determinantes sociales de la salud a través de acciones en dos ejes: i) comunidad, participación efectiva y revitalización cultural, y ii) instituciones para la promoción, la protección y la atención con pertinencia cultural. En el caso de Honduras cabe destacar que la Propuesta Política Nacional Contra el Racismo y la Discriminación Racial en Honduras 2014-2022 incluye una sección sobre el derecho a la salud, bajo la cosmovisión de los pueblos indígenas y afrohondureños. En total se formulan 15 objetivos estratégicos, entre ellos, establecer programas de

⁸ En la línea de acción 2.8 de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, se urge a los países a emprender “acciones que permitan avanzar en la promoción de la igualdad racial y la lucha contra el racismo”. Como parte de esta labor, se añade que “se deben desarrollar procesos para visibilizar el racismo y la desigualdad étnico-racial, incluida la incorporación de preguntas relacionadas con la autoidentificación étnico-racial en los sistemas estadísticos nacionales y en los registros administrativos de todos los programas en el área social”. Por su parte, en la línea 2.9 se hace un llamamiento a garantizar “los derechos de las personas afrodescendientes y sus comunidades” y a desarrollar “acciones directas para acometer la violencia experimentada por las personas afrodescendientes y medidas que derriben las múltiples barreras de acceso a la educación, la salud y al trabajo decente que enfrentan, a través de acciones afirmativas que pueden incluir mecanismos de búsqueda activa dirigidos a esas poblaciones y la definición de cuotas reservadas para afrodescendientes en la educación y en el mercado de trabajo”, así como la aplicación de un enfoque plurirracial en los servicios de salud y educación.

sensibilización de los trabajadores de salud con objeto de promover la interculturalidad y la no discriminación. Otra meta se refiere a la formación técnica y profesional de personas indígenas y afrohondureñas, a fin de garantizar el derecho a una atención integral en materia de salud culturalmente diferenciada. Por último, se persigue la adopción de legislación que reconozca el valor de la medicina tradicional y la institucionalice, de forma que se asegure la propiedad intelectual de los pueblos indígenas y afrohondureños (CEPAL, 2017c).

Entre los países de América del Sur se puede señalar que, en el Perú, entre las metas del Plan Nacional de Derechos Humanos para el período 2006-2010 (Decreto Supremo núm. 017) estaba la de diseñar e implementar políticas de salud con enfoque intercultural, de forma que se garantice el acceso y la calidad de estos servicios a las personas afroperuanas. También se promueve la investigación científica y tecnológica en el campo de la interculturalidad relacionada con la salud para personas afrodescendientes (CEPAL, 2017c). Además, el país cuenta con una política sectorial de salud intercultural, aprobada en 2016, que regula las acciones de salud intercultural en el ámbito nacional, favoreciendo la inclusión de las personas afrodescendientes, y se orienta sobre cuatro ejes: i) la garantía del derecho a la salud desde los enfoques intercultural, de derechos, de género y de inclusión social; ii) el fomento de la medicina tradicional y su articulación con la medicina convencional; iii) el fortalecimiento de los recursos humanos relacionados con la salud intercultural, y iv) el fortalecimiento de la identidad cultural y la participación de la población indígena y afroperuana en los servicios de salud (CEPAL, 2017c).

En el Brasil, se destaca la Política Nacional de Salud Integral de la Población Negra (Directiva núm. 992 de 2009, Ministerio de Salud), que busca dar respuesta a las desigualdades étnicas en el ámbito de salud y que fue incorporada al Estatuto de la Igualdad Racial en 2010 (establecido por la Ley núm. 12.288/2010). Su objetivo es la definición de metas, estrategias y acciones para mejorar la salud de la población afrodescendiente. A su vez, el Comité Técnico de Salud de la Población Negra, establecido en 2004, elabora políticas encaminadas a mejorar el acceso y la atención de la población afrodescendiente en los servicios de salud. El Estatuto de la Igualdad Racial contiene un capítulo sobre el derecho a la salud. En él se establece que dicho derecho debe ser garantizado mediante políticas de reducción del riesgo de enfermedades y de otros agravios, lo que incluye el acceso universal e igualitario al Sistema Único de Salud y la garantía de que los afrobrasileños con seguros privados sean tratados sin discriminación (CEPAL, 2017c).

Además del respeto a la cultura afrodescendiente en los sistemas de salud, existen iniciativas que toman en cuenta las vulnerabilidades y particularidades de la población afrodescendiente. Un ejemplo es el Uruguay, que en 2004 creó la Unidad Temática por los Derechos de los Afrodescendientes en la División de Desarrollo Social de la Intendencia de Montevideo. Dicha unidad, dedicada a la transversalización de la perspectiva étnico-racial en los programas municipales, cuenta con la línea programática sobre salud étnica con el objetivo de incluir la dimensión en registros de policlínicas municipales (CEPAL, 2017c).

B. Desigualdades en el ámbito de la educación

El derecho universal a la educación es fundamental para alcanzar la igualdad y poder construir sociedades más democráticas. Es un eje clave para la inclusión social y laboral y el acceso al trabajo decente, y una condición para el desarrollo productivo y la capacidad de innovación de las empresas, la economía y la sociedad. El aumento de los niveles de educación también está asociado a las posibilidades de superar la pobreza, a la mejora de los indicadores de salud, a la prevención y erradicación del trabajo infantil, a la movilidad social ascendente y a la ampliación de las posibilidades de ejercicio de la ciudadanía. Así, la garantía del derecho a la educación también contribuye al acceso a otros derechos, y está estrechamente relacionada con las oportunidades presentes y futuras de las personas para mejorar sus condiciones sociales, laborales, económicas, políticas y culturales, lo que hace de esa dimensión uno de los principales nudos críticos para el desarrollo de las sociedades y la disminución de las desigualdades (CEPAL, 2017c, 2018a, 2019a y 2019b). El derecho universal a la educación es reconocido en varios tratados internacionales, incluida la Agenda 2030 que, en su Objetivo de Desarrollo núm. 4 define la necesidad de “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”.

En las últimas tres décadas América Latina ha avanzado significativamente en el propósito de extender la garantía de ese derecho a diversos sectores de la población, en especial en lo que se refiere a la expansión del acceso al sistema educativo. El analfabetismo ha disminuido⁹, en promedio el acceso a la educación primaria ya es prácticamente universal y ha aumentado de manera importante el porcentaje de asistencia a la educación secundaria (CEPAL, 2017c, 2019a y 2019b)¹⁰.

No obstante, persisten serios déficits con relación a la conclusión de la enseñanza secundaria y al acceso y conclusión de la enseñanza terciaria, así como a la calidad de la educación a lo largo del ciclo escolar. Además, la situación es muy heterogénea de un país a otro y dentro de cada país, lo que pone de relieve profundas brechas de igualdad en el ejercicio de ese derecho. Esas brechas no están relacionadas solamente con los niveles de desarrollo de los países, sino también con los ejes estructurantes de la desigualdad social en cada uno de ellos. Por ejemplo, en 2016, mientras que el 83% de los jóvenes de 20 a 24 años pertenecientes al quinto quintil de ingresos (de mayores recursos) había concluido la enseñanza secundaria, esta cifra era de solo el 35,4% en el caso de los jóvenes del primer quintil (de menores recursos). A su vez, mientras que el 41,7% de los jóvenes de 25 a 29 años del quinto quintil habían completado cuatro años de enseñanza terciaria, solamente el 3,6% de los jóvenes del primer quintil del mismo tramo de edad habían alcanzado ese nivel educativo (CEPAL, 2019b). También persisten importantes desigualdades entre las zonas urbanas y rurales¹¹, así como en las poblaciones indígena y afrodescendiente, que siguen enfrentando mayores dificultades de acceso, progresión, permanencia y conclusión en el sistema de enseñanza en comparación con las personas que no son indígenas ni afrodescendientes, tal como se ha analizado en CEPAL (2017b y 2017c).

Frente a esta realidad, en el Programa de Acción de Durban se insta a los Estados a que: i) se comprometan a garantizar el acceso a la enseñanza, en particular el acceso de todos los niños y niñas a la enseñanza primaria gratuita y el acceso de los adultos al aprendizaje y la enseñanza permanentes, sobre la base del respeto de los derechos humanos, la diversidad y la tolerancia, sin discriminación de ningún tipo; ii) aprueben y apliquen leyes que prohíban la discriminación por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico a todos los niveles de la enseñanza, tanto académica como no académica; iii) adopten todas las medidas apropiadas para eliminar los obstáculos que limitan el acceso de los niños y niñas a la educación, y iv) garanticen que todos los niños y niñas tengan acceso, sin discriminación alguna, a una enseñanza de buena calidad. Como se puede observar, a pesar de incluir referencias a la educación a lo largo de la vida y a la eliminación de la discriminación en todos los niveles de la educación, lo que más se enfatiza en el Programa de Acción de Durban es el acceso a la enseñanza primaria.

A su vez, el programa de actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes, aprobado por las Naciones Unidas en noviembre de 2014, enfatiza el acceso limitado de los afrodescendientes a la educación y afirma que “los Estados deberían adoptar todas las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho de los afrodescendientes, en particular de los niños y jóvenes, a la enseñanza primaria gratuita y el acceso, sin discriminación, a todos los niveles y formas de educación pública de calidad”. Agrega que los Estados deberían velar “por que se proporcione una educación de calidad y accesible en las zonas en que viven comunidades de afrodescendientes, sobre todo en las comunidades rurales y marginadas, prestando atención a la mejora de la calidad de la educación pública”. Además, los exhorta a adoptar “medidas para garantizar que los sistemas educativos públicos y privados no discriminen ni excluyan a los niños afrodescendientes y asegurar que estén protegidos de la discriminación directa o indirecta, los estereotipos negativos, la estigmatización y la violencia

⁹ A pesar de la disminución del analfabetismo en los países de América Latina, siguen existiendo brechas en ese indicador en desmedro de las poblaciones afrodescendientes. Por ejemplo, en Colombia, de acuerdo con los datos del censo de población y vivienda de 2018, la tasa de analfabetismo de la población afrodescendiente era superior a la de la población no afrodescendiente ni indígena tanto en los municipios en que la participación de la población afrodescendiente era superior al 50% (6,0% en el caso de la población afrodescendiente y 4,4% en el caso de la población no afrodescendiente) como en los municipios en que la participación de la población afrodescendiente era inferior al 50% (donde las cifras eran del 10,8% y el 8,5%, respectivamente). En el Brasil, en 2018, la tasa de analfabetismo de la población afrodescendiente de 15 años y más (8,9%) equivalía a 2,5 veces la de la población no afrodescendiente (3,6%) y entre las personas de 60 años y más (27,1%) casi triplicaba la de la población no afrodescendiente (9,5%) (IBGE, 2020).

¹⁰ En 2016, el 93,7% de los jóvenes de 15 a 19 años habían concluido la educación primaria y el 59,5% de los jóvenes de 20 a 24 años habían concluido la educación secundaria. En 2002 esas cifras eran de, respectivamente, el 84,6% y el 42,4% (CEPAL, 2019b).

¹¹ Según un análisis realizado por la CEPAL (2017c), en 2014, el porcentaje de hombres jóvenes de 20 a 24 años que habían terminado la secundaria era del 63,6% en las áreas urbanas y del 38,5% en las áreas rurales. Entre las mujeres jóvenes del mismo tramo de edad, era del 69,3% en las áreas urbanas y del 41,2% en las áreas rurales (promedio simple de 17 países de América Latina).

de sus compañeros o maestros.” Con esos fines, se recomienda “impartir capacitación y concienciar a los maestros y adoptar medidas para aumentar el número de maestros afrodescendientes en las instituciones educativas” (Naciones Unidas, 2014).

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015, se enfatiza en forma clara y explícita no solo la importancia de la educación primaria para el desarrollo y la igualdad, sino también de la secundaria, que es, como se verá a continuación, el nivel donde empiezan a profundizarse las brechas entre la población afrodescendiente y no afrodescendiente. Sin embargo, a pesar de que también se postula la necesidad de que nadie se quede atrás en la consecución de sus objetivos y de la desagregación de la información por raza y etnia (meta 17.18), en la Agenda 2030 no se incluye ninguna meta directamente relacionada con la población afrodescendiente¹².

En el ámbito regional, el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, al definir la necesidad de garantizar a niños, niñas, adolescentes y jóvenes una vida sin ningún tipo de discriminación, incluye la prohibición de discriminación racial y el derecho de acceso a la educación sin ningún tipo de discriminación (CEPAL, 2013). A su vez, en la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, se hace referencia a la necesidad de “diseñar e implementar planes de formación y capacitación continua en materia de igualdad de género, derechos de las mujeres, interseccionalidad e interculturalidad en todas las instituciones públicas, en especial el sistema de justicia, las fuerzas de seguridad y los sectores de salud y educación” (medida 4.a, eje de implementación 4) (CEPAL, 2017d). Asimismo, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, que tiene como objetivo, entre otros, enfrentar las desigualdades estructurales de raza y etnia y transversalizar la dimensión étnico-racial en las políticas de desarrollo social, establece, en su línea de acción 1.5, la necesidad de fortalecer “la garantía de acceso a la educación, la salud y la vivienda para el ejercicio de los derechos de la población, promoviendo las articulaciones entre las políticas sectoriales y de protección social y procurando contribuir al aumento de la cobertura de estos sectores, con especial atención a la población más afectada por la pobreza y la exclusión social” (CEPAL, 2020).

Por su parte, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó, en 2016, el Plan de Acción para el Decenio de los Afrodescendientes en las Américas (2016-2025). Entre sus objetivos figura el de fomentar la consideración de medidas especiales, incluidas políticas de acción afirmativa sobre el acceso a la educación de calidad en todos los niveles para la población afrodescendiente (OEA, 2016). La OEA también subraya el potencial de la educación y la formación con el fin de empoderar a los jóvenes y las mujeres afrodescendientes para que puedan tener un mayor acceso a sus derechos (Asuntos del Sur y OEA, 2017). Sobre esa base, la Red de Mujeres Afrolatinas, Afrocaribeñas y de la Diáspora, en su Plataforma Política para el Decenio de los Afrodescendientes, reclama que los Estados eliminen las barreras existentes y promuevan acciones concretas que faciliten el acceso de las mujeres afrodescendientes a todos los niveles de educación (RMAAD, 2015).

En esta sección se analizarán algunos indicadores relacionados con el acceso de la población afrodescendiente a distintos niveles de educación, su permanencia en ellos y los grados de conclusión alcanzados. Aun sin abordar los temas relativos a la calidad de la educación, el análisis de esos indicadores muestra la persistencia de importantes carencias y desigualdades en la garantía del derecho a la educación de las personas afrodescendientes y cómo estas influyen en su situación escolar y en los resultados obtenidos, así como en sus posibilidades de una inserción de calidad en el mercado de trabajo.

¹² Con el objetivo de contribuir al monitoreo del Decenio Internacional de los Afrodescendientes y para que el seguimiento de la Agenda 2030 incluya en forma explícita la situación de la población afrodescendiente tomando en cuenta las desigualdades raciales y las directrices en materia de derechos humanos, la Oficina Regional para América del Sur de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la CEPAL han seleccionado 33 indicadores que abarcan una parte importante de los ODS en ámbitos como la pobreza, la salud, la educación, el mercado laboral y la igualdad de género. El resultado de ese ejercicio se puede encontrar en CEPAL/ACNUDH, 2020.

1. Se expande la asistencia escolar, pero persisten brechas

Tal como se ha analizado en un estudio anterior (CEPAL, 2017c), los esfuerzos sistemáticos de los países de América Latina con miras a ampliar la cobertura del sistema educativo han contribuido a que las brechas actuales entre la población afrodescendiente y la no afrodescendiente ni indígena en el acceso a la educación primaria, medidas por las tasas de asistencia escolar, sean prácticamente inexistentes cuando se consideran los totales nacionales¹³. Sin embargo, a medida que avanza la edad, las brechas se van profundizando. De acuerdo con CEPAL (2017c), para los 11 países antes mencionados (véase la nota 13), el porcentaje de niños, niñas y adolescentes de 12 a 17 años que asistía a un establecimiento educativo en el momento del censo variaba de un 71,7% en Honduras a un 92,8% en Panamá. En siete de ellos la proporción de afrodescendientes en ese tramo de edad que asistía a un establecimiento escolar era inferior a la de no afrodescendientes¹⁴. Se registraron las mayores brechas relativas en el Uruguay, el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de) (CEPAL, 2017c). El mismo estudio pone de relieve que las tasas de asistencia de los afrodescendientes eran significativamente más reducidas en las zonas rurales en comparación con las urbanas¹⁵.

Entre los jóvenes de 18 a 24 años, el porcentaje que efectivamente asiste a un establecimiento educativo es significativamente inferior. Es importante notar que ese grupo de edad incluye tanto a jóvenes rezagados en el sistema escolar (que están asistiendo a la educación primaria o secundaria) como a jóvenes que asisten a la educación superior. Además, las brechas en desmedro de la población afrodescendiente se manifiestan en 10 de los 14 países analizados¹⁶. La asistencia escolar de los jóvenes afrodescendientes oscila entre un 16,9% en el Uruguay y un 41,4% en la Argentina, y la de los jóvenes no afrodescendientes, de un 25,1% en Honduras a aproximadamente un 45% en Costa Rica y Venezuela (República Bolivariana de). Los niveles más elevados de desigualdad racial se manifiestan en el Uruguay, donde la escolarización de personas afrodescendientes de ese grupo de edad es algo menos de la mitad, comparada con la de los jóvenes no afrodescendientes. Le siguen el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de) (véase el gráfico VII.6).

Se aprecia la misma tendencia cuando se analizan los datos de las encuestas de hogares en seis países de América Latina alrededor de 2018. No se observan diferencias en la asistencia escolar entre los niños y niñas de 6 a 11 años y, en el tramo de edad de 12 a 17, el único país en que las diferencias étnico-raciales superan los dos puntos porcentuales es el Uruguay. Sin embargo, es importante observar que casi uno de cada cinco adolescentes afroperuanos y aproximadamente el 15% de los afrocolombianos y afrouruguayos de 12 a 17 años de edad no van a la escuela (véase el gráfico VII.7). Entre los jóvenes de 18 a 24 años, la situación es mucho más preocupante: los niveles de asistencia escolar son en general mucho más bajos en esos seis países: del 24,3% en el Uruguay al 33,6% en Panamá entre los afrodescendientes y del 30,5% en Colombia al 42,7% en el Perú entre los no afrodescendientes. Asimismo, las brechas son más elevadas, sobre todo en el Perú y el Uruguay (15 puntos porcentuales).

¹³ Según los datos de los censos de la ronda de 2010 relativos al porcentaje de niños y niñas de 6 a 11 años de edad que asistían a un establecimiento escolar en 11 países de América Latina: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) (CEPAL, 2017c). Eso no significa que no pueda haber determinadas zonas dentro de los países en que dichas brechas persisten.

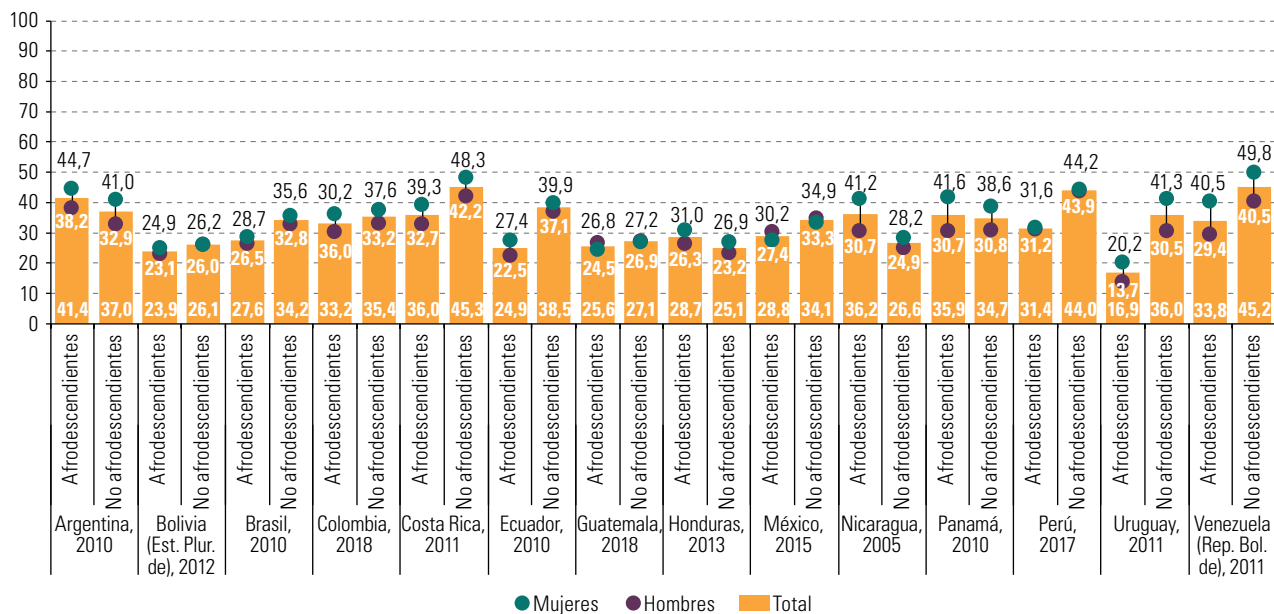
¹⁴ Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

¹⁵ Para conocer mayores detalles, incluida la información relativa a cada país, véase CEPAL (2017c, págs. 109 a 112).

¹⁶ Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). A diferencia de lo analizado en CEPAL (2017c), el gráfico VII.6 incluye datos también del Perú y Guatemala (cuyos censos por primera vez incorporan la autoidentificación de los afrodescendientes, respectivamente, en 2017 y 2018) y de México (datos de la encuesta intercensal realizada en 2015). Además, los datos de Colombia están actualizados a 2018.

Gráfico VII.6

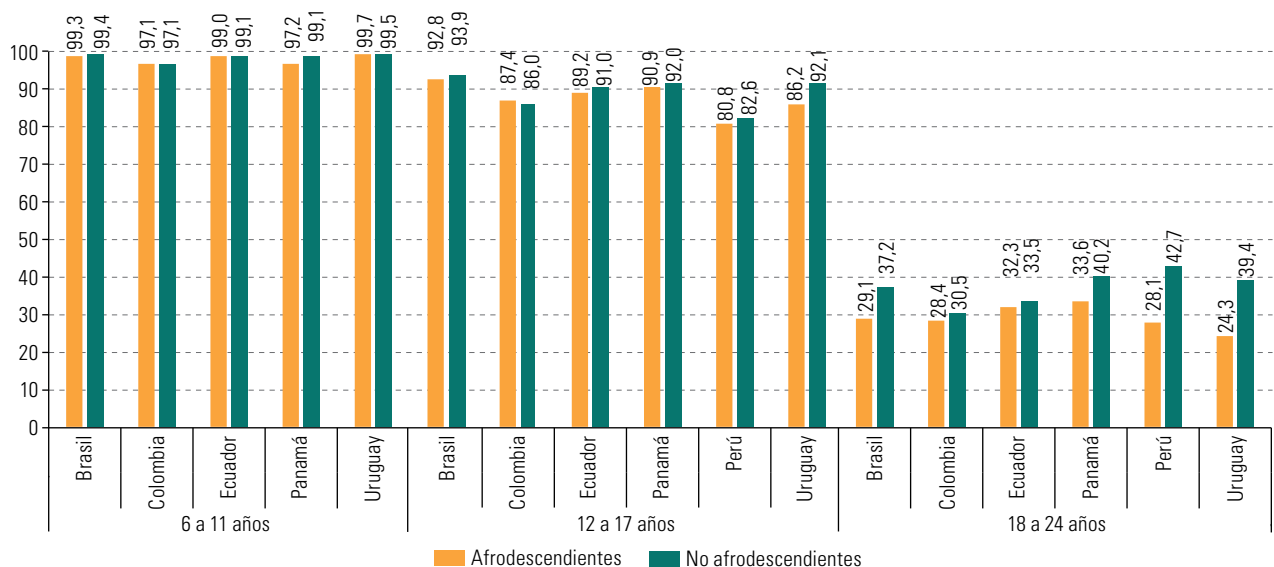
América Latina (14 países): proporción de jóvenes de entre 18 y 24 años que asisten a un establecimiento educativo, por condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales por medio de REDATAM 7.
Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena.

Gráfico VII.7

América Latina (6 países): proporción de población que asiste a un establecimiento educacional, por condición étnico-racial y tramos de edad, alrededor de 2018^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.
^a Los datos del Brasil, Colombia, Panamá, el Perú y el Uruguay corresponden a 2018 y los del Ecuador a 2017. En el Ecuador la pregunta sobre autoidentificación étnico-racial solo se aplica a los entrevistados desde los 5 años de edad y en el Perú, desde los 14 años de edad. Por ello, en el caso del Perú el tramo de 12 a 17 años contempla solo a la población de 14 a 17 años, puesto que a los menores de 14 años no se les pide la autoidentificación étnico-racial.

En el Brasil, el Ecuador, el Perú y el Uruguay es posible analizar también, a través de las encuestas de hogares, la evolución de ese indicador en el período 2012-2018 en el grupo de edad de 15 a 17 años¹⁷. Este tramo etario corresponde a los adolescentes que, de acuerdo a la normativa de los países de América Latina, deberían estar cursando la alta secundaria. Justamente ese es el nivel donde se genera el mayor grado de abandono escolar y por lo tanto de brechas, marcadas por diversos factores, entre los que cabe mencionar las condiciones socioeconómicas de los hogares, la insuficiente oferta de establecimientos escolares, que castiga más a los territorios rurales y a los territorios urbanos periféricos, y la condición étnico-racial. En efecto, como se puede observar en el gráfico VII.8A, en todos los países considerados el porcentaje de adolescentes afrodescendientes de 15 a 17 años que asisten a un establecimiento escolar es inferior al de los no afrodescendientes, aunque, al final del período analizado, las brechas no sean significativas, con la excepción del Uruguay¹⁸. También se observa que el aumento de las tasas de asistencia escolar de los adolescentes afrodescendientes es mayor que entre los no afrodescendientes, lo que tiene como resultado una reducción de la brecha existente al inicio del período, salvo en el Ecuador. Se destaca el caso del Uruguay, en que la tasa de asistencia escolar de los afrodescendientes de ese tramo de edad aumenta 15 puntos porcentuales en un período de seis años (o sea, 2,5 puntos porcentuales al año).

Al analizar los mismos indicadores considerando el entrecruzamiento de las desigualdades de género y raza (véase el gráfico VII.8B), se observan en todos los casos claras brechas étnico-raciales y se aprecia que los adolescentes y jóvenes afrodescendientes del sexo masculino presentan las tasas de asistencia más bajas, y las adolescentes y jóvenes no afrodescendientes del sexo femenino, las más altas. Como se verá a continuación, esa característica se repite en casi todos los indicadores educacionales analizados. Las brechas en desmedro de las personas afrodescendientes en los indicadores tanto de asistencia escolar como de abandono, que serán analizados más adelante, también pueden estar asociadas a un ingreso temprano al mercado laboral, en especial de los jóvenes afrodescendientes del sexo masculino. En el caso de las mujeres, también se relacionan con la maternidad en la adolescencia que, como se analizó en la sección anterior, es más elevada en los estratos de ingresos más bajos, en las zonas rurales y entre las afrodescendientes. Entre los adolescentes de 15 a 17 años llama la atención en primer lugar el caso del Uruguay, tanto por la magnitud de las brechas, en especial en desmedro de los adolescentes afrodescendientes del sexo masculino, como por su reducción en el período analizado. En el caso del Perú, se destaca la evolución más acelerada de la tasa de asistencia entre los adolescentes afrodescendientes que, en 2018, se iguala a la de los adolescentes no afrodescendientes.

a) Años de escolaridad

La expansión del acceso a los sistemas educativos y el aumento de las tasas de asistencia escolar ya mencionados se reflejan en las diferencias observadas entre los años de escolaridad de los diferentes grupos de edad (véase el gráfico VII.9A). Como sería de esperar, el número de años de escolaridad entre los jóvenes de 15 a 29 años es superior al de los adultos de 30 a 64 años y, en particular, al de las personas mayores (65 años y más), tanto en el caso de los afrodescendientes como de los no afrodescendientes. Sin embargo, en la mayoría de los casos persisten brechas, que se amplían en la medida en que se avanza en los grupos de edad. Como se verá a continuación, los datos ponen de relieve una reducción intergeneracional de las brechas étnico-raciales. Entre los jóvenes, en cuatro de los seis países analizados, los afrodescendientes tienen entre aproximadamente 1 año (Brasil, Ecuador y Uruguay) y aproximadamente 2 años (Perú) menos

¹⁷ En el caso del Brasil, debido a la disponibilidad de datos, el análisis se refiere al período 2002-2018. Es importante señalar, sin embargo, que tanto en este gráfico como en los demás gráficos de tendencias presentados en este capítulo los datos del Brasil correspondientes a 2018 no son estrictamente comparables con los de los años anteriores, debido a los cambios metodológicos introducidos en la encuesta nacional de hogares (PNAD), que dieron origen a la encuesta nacional permanente de hogares (PNAD Continua (PNADC)). Los valores relativos a 2002, 2012 y 2014 provienen de la PNAD y los valores relativos a 2018 de la PNAD Continua. En el caso del Ecuador, el período de análisis incluye de 2012 a 2017.

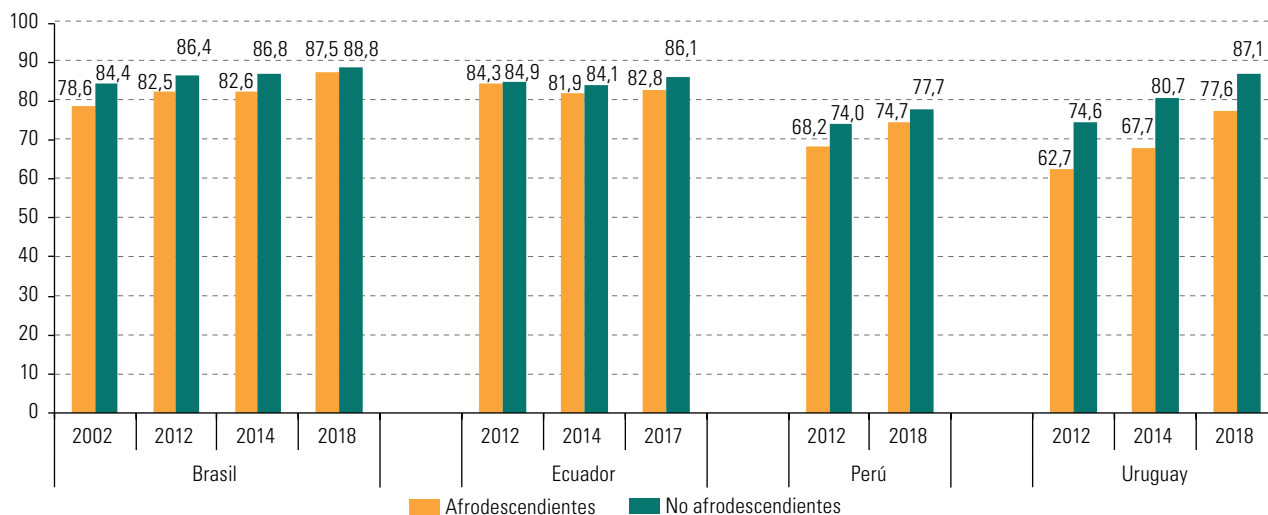
¹⁸ De la misma forma que en el gráfico anterior, esas cifras no hacen distinción entre quienes están asistiendo al nivel educativo correspondiente a su edad y quienes se encuentran rezagados.

de escolaridad que sus pares no afrodescendientes. En Colombia y Panamá esa diferencia es inferior a 1 año. Entre los adultos las brechas aumentan aproximadamente a 2 (Brasil y Uruguay) y 3,5 años (Perú), y entre las personas mayores a 3 (Brasil) y 4 años (Perú).

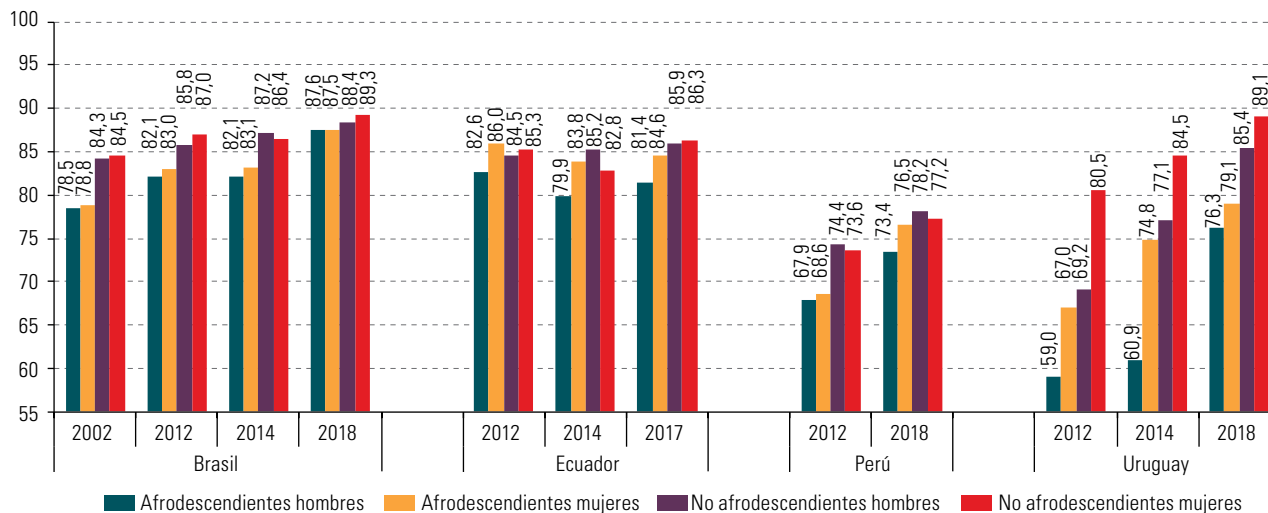
Gráfico VII.8

América Latina (4 países): evolución de la proporción de la población de 15 a 17 años que asiste a un establecimiento educacional, por condición étnico-racial y sexo, 2012 a alrededor de 2018^a (En porcentajes)

A. Total



B. Por sexo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

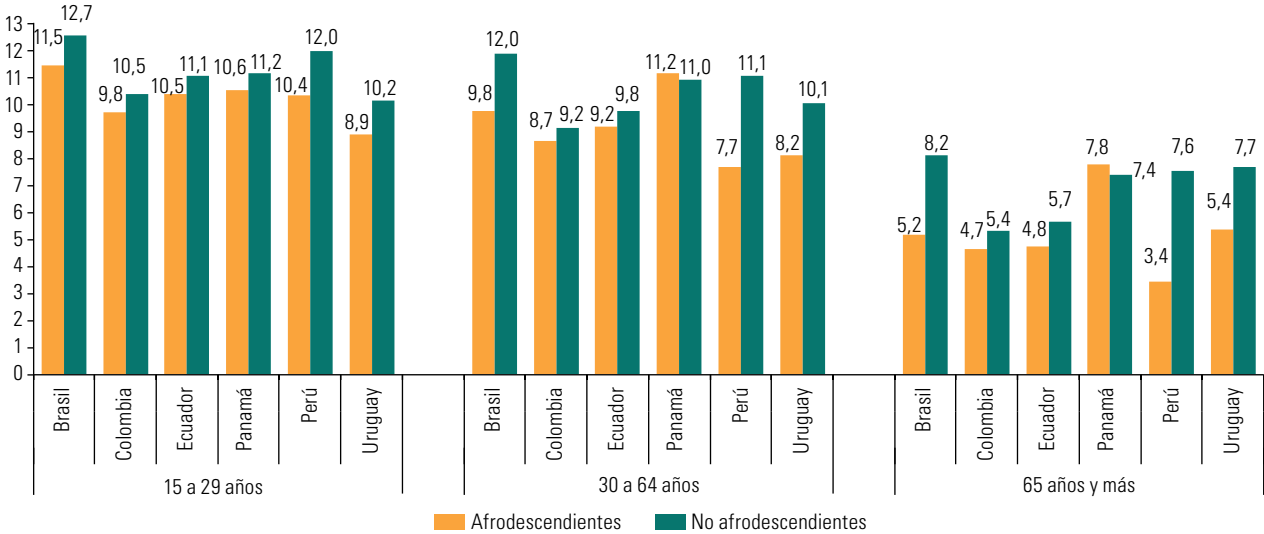
^a En el caso del Brasil la serie se inicia en 2002, ya que es posible contar con datos para ese año. Sin embargo, los datos de 2018 no son estrictamente comparables con los de los años anteriores, debido a los cambios metodológicos introducidos en la encuesta nacional de hogares (PNAD), que dieron origen a la PNAD Continua. Los valores relativos a 2002, 2012 y 2014 corresponden a la PNAD y los valores relativos a 2018 a la PNAD Continua.

En el caso del Perú se presentan solo los años 2012 y 2018 porque las muestras no cuentan con el tamaño mínimo (30 casos) contemplado para realizar extrapolaciones en 2014.

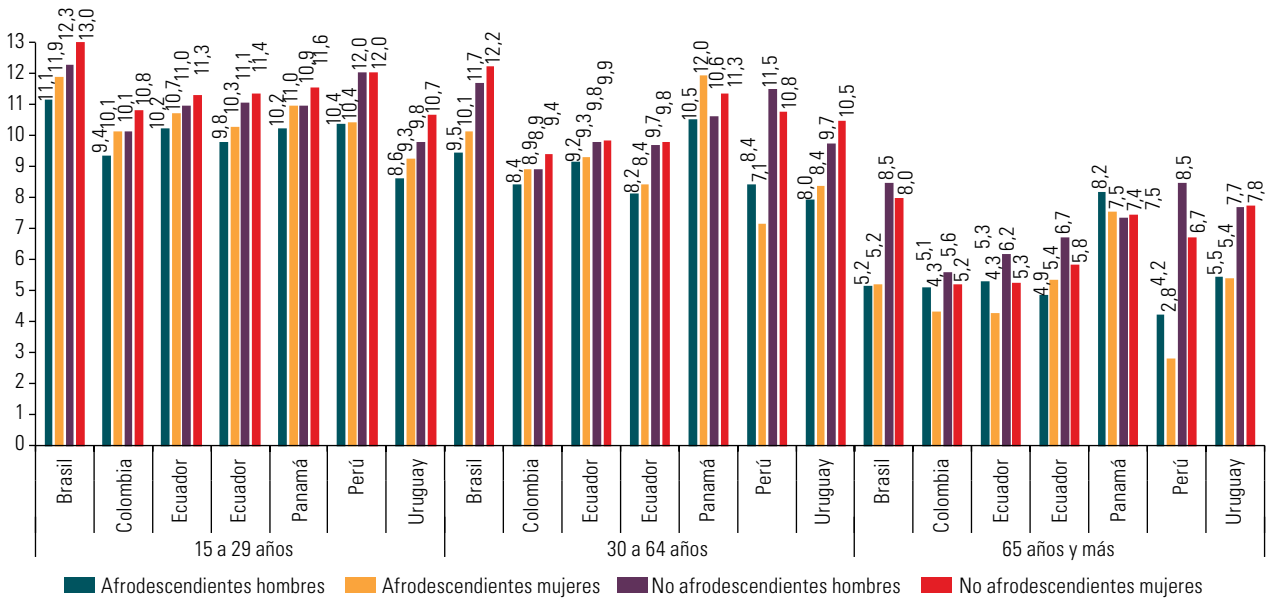
Gráfico VII.9

América Latina (6 países): años de escolaridad promedio de la población, por condición étnico-racial, tramo de edad y sexo, alrededor de 2018^a
(En años)

A. Total



B. Por sexo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Los datos del Brasil, Colombia, Panamá, el Perú y el Uruguay corresponden a 2018 y los del Ecuador a 2017.

También se observa una inversión intergeneracional de las brechas de género (véase el gráfico VII.9B): si entre las personas mayores (con excepción del Brasil y de los no afrodescendientes en el Uruguay) los niveles de escolaridad de las mujeres son inferiores a los de sus pares varones, esa brecha se invierte entre los jóvenes y entre los adultos de 30 a 64 años en casi todos los casos (con excepción del Perú).

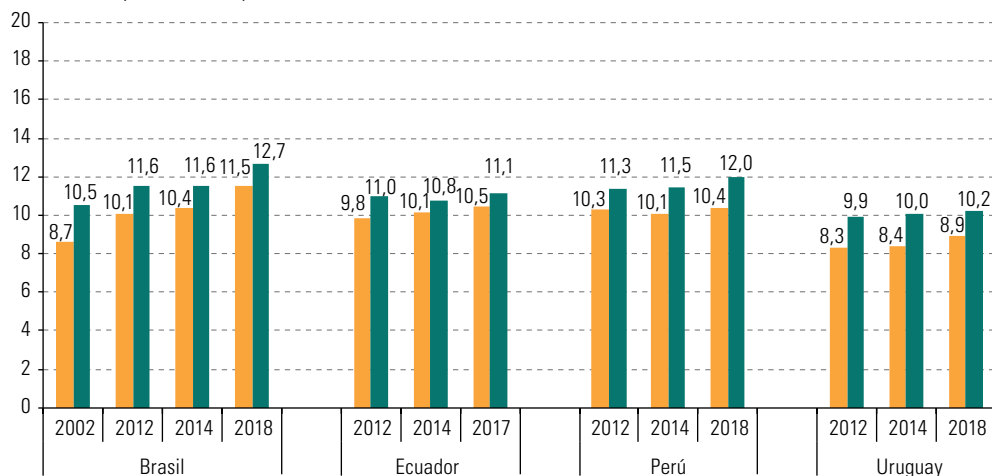
Al analizar la evolución de los años de escolaridad de los adolescentes de entre 15 y 29 años en los cuatro países sobre los que se dispone de información, se observa (véase el gráfico VII.10A) que en el Brasil,

el Ecuador y el Uruguay el número de años de escolaridad de los afrodescendientes en el período analizado aumenta en una proporción mayor que entre los no afrodescendientes y que, por lo tanto, disminuye la brecha étnico-racial. En el Brasil, esa brecha entre 2002 y 2014 disminuye de 1,8 a 1,2 años¹⁹. En el Ecuador y el Uruguay disminuye, respectivamente entre 2012 y 2018, de 1,2 a 0,6 años y de 1,6 a 1,3 años. En el Perú, a su vez, la brecha aumenta entre 2012 y 2018 de 1,0 a 1,6 años. En el grupo de 30 a 64 años las brechas son más elevadas, pero también se reducen en los mismos tres países en el período considerado y aumentan en el Perú²⁰. Se destaca el aumento de dos años de escolaridad entre los afrodescendientes de ese grupo de edad entre 2002 y 2014 en el Brasil (de 6,3 a 8,3 años).

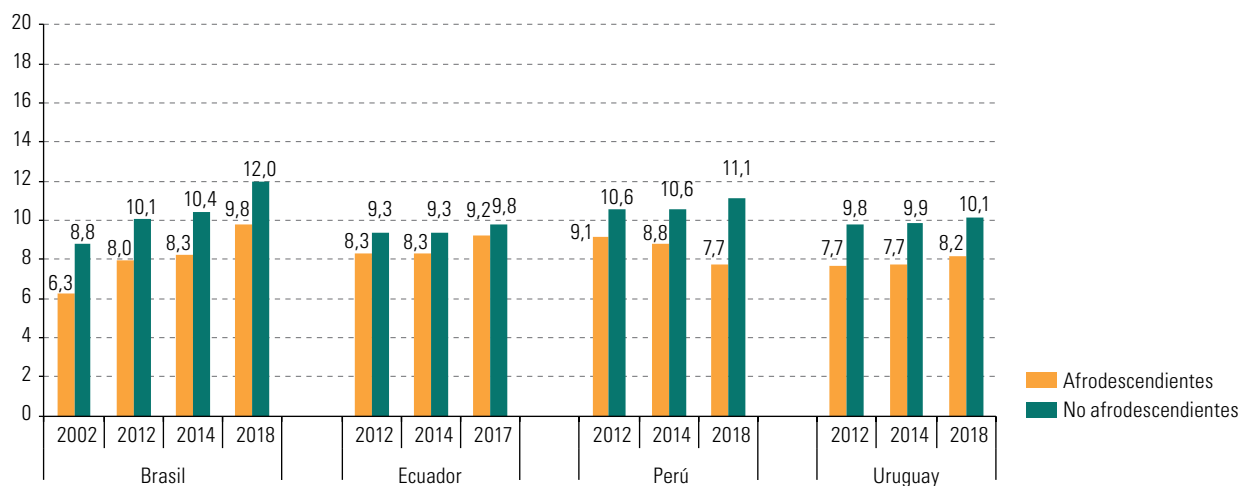
Gráfico VII.10

América Latina (4 países): evolución de los años de escolaridad promedio de la población, por condición étnico-racial, tramo de edad y sexo, 2012 a alrededor de 2018^a
(En años)

A. Jóvenes (15 a 29 años)



B. Personas adultas (30 a 64 años)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a En el caso del Brasil la serie se inicia en 2002, ya que es posible contar con datos para ese año. Sin embargo, los datos de 2018 no son estrictamente comparables con los de los años anteriores, debido a los cambios metodológicos introducidos en la encuesta nacional de hogares (PNAD), que dieron origen a la PNAD Continua. Los valores relativos a 2002, 2012 y 2014 corresponden a la PNAD y los valores relativos a 2018 a la PNAD Continua.

¹⁹ Según los datos de la PNADC, en 2018 la brecha era de 1,2 años, pero con un nivel más elevado de escolaridad tanto para los afrodescendientes como para los no afrodescendientes. Véase la aclaración sobre la comparabilidad de los datos en el Brasil en la nota 17.

²⁰ En el Brasil, la brecha se reduce entre 2002 y 2012 (de 2,5 a 2,1 años de escolaridad) y aumenta entre 2012 y 2018. De cualquier forma, los años de escolaridad de la población adulta afrodescendiente aumentan en 3,5 años en ese período, mientras que los de los no afrodescendientes aumentan en 2,2 años.

b) Situación a lo largo del ciclo escolar

La situación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes a lo largo del ciclo escolar es un indicador relevante de diversos aspectos de la experiencia educativa y suele ser una expresión de múltiples desigualdades a lo largo del ciclo de vida. Las tasas de abandono y retraso están en general muy relacionadas con el nivel socioeconómico de los hogares y también con el territorio en que viven las personas: son más elevadas en las zonas rurales y en las familias de menores recursos debido a diversos factores. Entre estos figuran la presión por la inserción precoz en el mercado de trabajo, que se agudiza en momentos de caída de los ingresos familiares debido a crisis de distintos tipos, el aumento del desempleo o la precarización del trabajo de los miembros adultos de la familia, la menor disponibilidad de escuelas y la mayor distancia de los lugares de residencia (en especial en las zonas rurales). También cabe mencionar, entre otros, los problemas de calidad de la educación y falta de adecuación de los contenidos escolares y métodos pedagógicos a la realidad de las personas. En el caso de las adolescentes y jóvenes, se destaca la necesidad de asumir tareas domésticas en el seno de la familia, en especial el cuidado de niños (sus propios hijos o hermanos menores) y personas mayores, en casos de embarazo o cuando las madres necesitan trabajar en jornada completa, además de la falta de perspectivas de una inserción de calidad en el mercado de trabajo al final de los ciclos escolares. Son factores que pueden tener una gran influencia en la posibilidad de concluir la enseñanza básica y secundaria, el ingreso y la conclusión de la terciaria y las futuras posibilidades de acceso a un trabajo decente.

Las desigualdades étnico-raciales también se manifiestan en esos importantes indicadores de la garantía del derecho a la educación. Considerando a los adolescentes de 15 a 19 años, en los seis países sobre los que se dispone de información, las tasas de rezago y abandono escolar son más elevadas entre los afrodescendientes. Las brechas en todos los casos son bastante significativas (véase el gráfico VII.11A). Los mayores porcentajes de abandono se registran entre los afrouuguayos (35,6%) y los de rezago escolar, entre los afrouuguayos (27,9%) y los afrocolombianos (28,3%). Incluso en Panamá, los afrodescendientes se encuentran en desventaja en lo que se refiere a estos indicadores. En el Brasil, el Ecuador, Panamá y el Perú, aproximadamente el 70% de los adolescentes de 15 a 19 años están al día en sus estudios o egresados, y esa cifra se reduce al 51,1% en Colombia y a solo el 36,3% en el Uruguay. Al considerar el entrecruzamiento de las desigualdades de género y raza, se observa en general la misma tendencia registrada en diversos otros indicadores educacionales: los hombres afrodescendientes están en la peor situación y las mujeres no afrodescendientes en la mejor situación.

Gráfico VII.11

América Latina (6 países): población de 15 a 19 años según situación a lo largo del ciclo escolar, por condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2018^a
(En porcentajes)

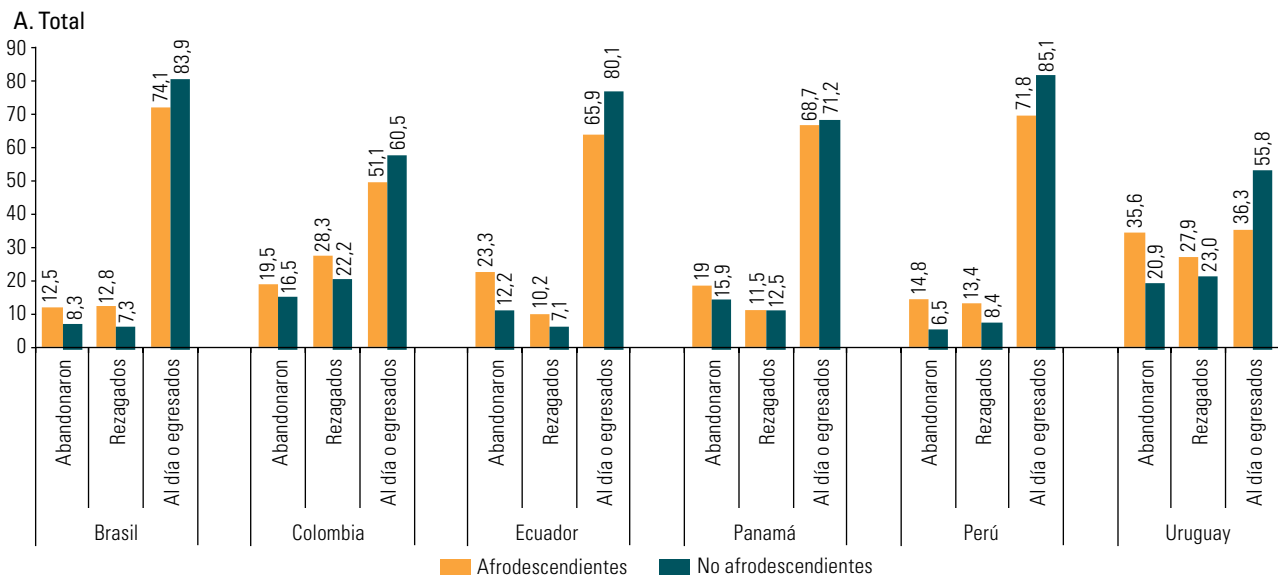
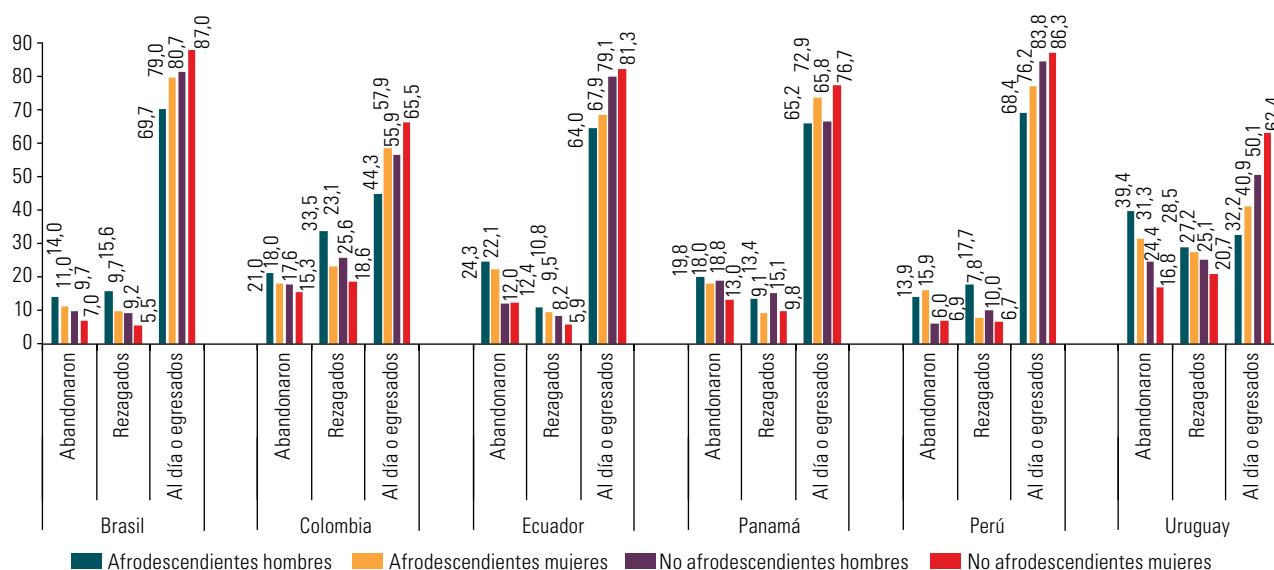


Gráfico VII.11 (conclusión)

B. Por sexo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Los datos del Brasil, Colombia, Panamá, el Perú y el Uruguay corresponden a 2018 y los del Ecuador a 2017.

2. El desafío de completar la educación secundaria

En la actualidad existe el consenso de que la culminación de la enseñanza secundaria constituye un piso mínimo para romper la reproducción intergeneracional de la pobreza y para el acceso a un trabajo decente, aunque no necesariamente lo garantice²¹. Es crucial para adquirir las competencias y habilidades básicas que se requieren en un mundo globalizado y con una dinámica de cambios acelerados, y que permiten a las personas desarrollarse libremente y con capacidad de aprender para el resto de su vida (Trucco, 2014). Es también una condición básica para acompañar la velocidad de la nueva ola de transformaciones tecnológicas asociadas a los nuevos paradigmas productivos. De esa forma, contribuye a aumentar la productividad y la competitividad de las empresas y del conjunto de la economía, reducir la heterogeneidad estructural que caracteriza a las economías latinoamericanas y avanzar hacia la necesaria transformación de su matriz productiva.

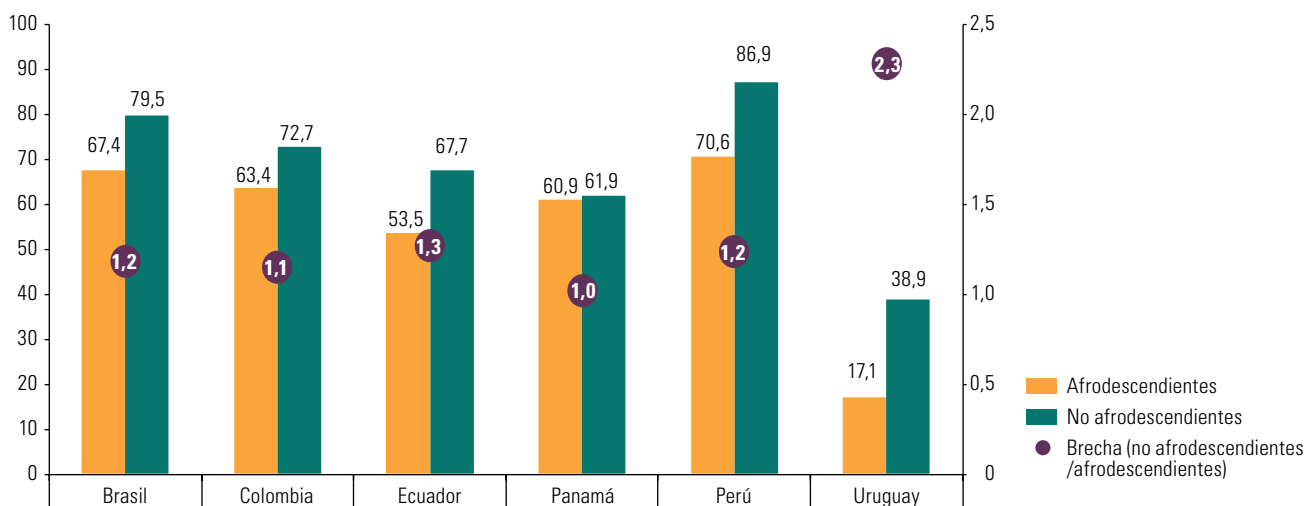
El nivel de acceso, progresión y conclusión de la educación secundaria, a pesar de haberse expandido en América Latina en las últimas décadas, es muy inferior al de la enseñanza primaria, es más heterogéneo entre los distintos países y está marcado por una importante segmentación socioeconómica. Los que no concluyen esa crucial etapa de la educación tienden a experimentar múltiples formas de exclusión y, en particular, mayores dificultades para construir trayectorias de trabajo decente. Como ya se ha señalado al inicio de esa sección y analizado en estudios anteriores (CEPAL, 2017b, 2017c y 2019b; Abramo, 2019; Corbetta y otros, 2018), entre los que no concluyen la educación secundaria están sobrerrepresentados los jóvenes pertenecientes a hogares de más bajos ingresos, aquellos que viven en zonas rurales, los indígenas y los afrodescendientes. Como se analizará a continuación, es a partir de este nivel de enseñanza que se vuelven más pronunciadas las desigualdades entre la población afrodescendiente y la población no afrodescendiente.

²¹ Ello dependerá de otros factores ajenos al ámbito educacional, por ejemplo, las condiciones estructurales y coyunturales del mercado de trabajo. En coyunturas de crisis, como la actual, marcada por la pandemia de COVID-19 y sus devastadores efectos económicos y sociales, grandes grupos de la población con esa credencial educativa pueden caer en situaciones de desempleo prolongado, precarización del empleo y pobreza.

Los datos de las encuestas de hogares de seis países de América Latina brindan información relevante sobre la magnitud de esas desigualdades (véase el gráfico VII.12)²². Entre los jóvenes afrodescendientes de 20 a 24 años de edad, la tasa de conclusión de la secundaria varía entre un 18,4% en el Uruguay y aproximadamente un 70% en el Brasil, Colombia, Panamá y el Perú. A su vez, entre los jóvenes no afrodescendientes del mismo grupo de edad, esa tasa varía de un 42,2% en el Uruguay a un 87,9% en el Perú. Las brechas en desmedro de los afrodescendientes son evidentes en cinco de los seis países analizados (Panamá es la excepción). En términos relativos, el Uruguay presenta la mayor brecha, ya que la proporción de los jóvenes no afrodescendientes que han completado la secundaria es 2,3 veces mayor que la de sus pares afrodescendientes.

Gráfico VII.12

América Latina (6 países): proporción de jóvenes de 20 a 24 años que completaron la educación secundaria, por condición étnico-racial, alrededor de 2018^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Los datos del Brasil, Colombia, Panamá, el Perú y el Uruguay corresponden a 2018 y los del Ecuador a 2017.

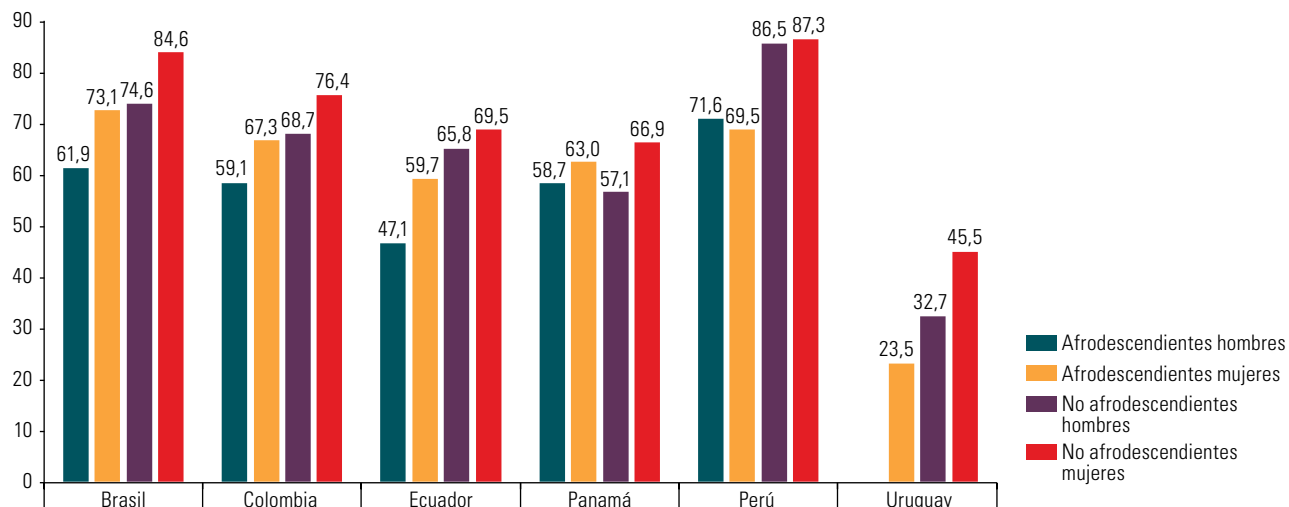
Al analizar la intersección entre las desigualdades de género y raza relacionadas con este indicador, se advierte que las tasas de conclusión de la secundaria son más elevadas entre las personas no afrodescendientes, tanto hombres como mujeres (véase el gráfico VII.13)²³. Además, en los seis países, la mejor situación es la de las mujeres no afrodescendientes y la peor la de los hombres afrodescendientes, con brechas muy significativas en todos los casos (que varían entre los 10,5 puntos porcentuales en Panamá y los 36 puntos porcentuales en el Uruguay). También es importante señalar que las tasas de conclusión de la secundaria entre las mujeres afrodescendientes (que varían de un mínimo del 24,4% en el Uruguay a un máximo del 74,4% en el Brasil) son más elevadas que las de sus pares varones (situadas entre un 12% en el Uruguay y un 72,2% en el Perú) en cinco de los seis países (la excepción es el Perú).

²² Es importante destacar que la conclusión de la educación secundaria permite hacer una medición indirecta del indicador 4.1.1 de los ODS y del indicador B.5 del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo ("Proporción de niños, niñas y adolescentes que [...] c) al final de la enseñanza secundaria inferior, han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en i) lectura y ii) matemáticas, desglosada por sexo) (CEPAL, 2018c). También concuerda con el punto 3.B del Programa de Actividades del Decenio para los Afrodescendientes ("Los Estados deberían adoptar todas las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho de los afrodescendientes, en particular de los niños y jóvenes, a la enseñanza primaria gratuita y el acceso, sin discriminación, a todos los niveles y formas de educación pública de calidad") (Naciones Unidas, 2014; CEPAL/ACNUDH, 2020).

²³ Con excepción de la comparación entre mujeres afrodescendientes y hombres no afrodescendientes en Panamá, casos en que las tasas de conclusión de la secundaria son, respectivamente, del 65,5% y el 62,8%.

Gráfico VII.13

América Latina (6 países): proporción de jóvenes de 20 a 24 años que completaron la educación secundaria, por condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2018^a (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Los datos del Brasil, Colombia, Panamá, el Perú y el Uruguay corresponden a 2018 y los del Ecuador a 2017.

En el Brasil, el Ecuador, el Perú y el Uruguay es posible analizar la evolución de este indicador entre 2012 y 2018²⁴. En el gráfico VII.14 se puede observar que las brechas en desmedro de los afrodescendientes se verifican en todos los países y en todos los años considerados y permanecen bastante elevadas al final del período. Sin embargo, en el Brasil y el Uruguay se registra un aumento importante del porcentaje de jóvenes afrodescendientes que logran concluir ese ciclo educativo y la consecuente disminución de las brechas étnico-raciales. En el Brasil, la brecha se reduce de 23,3 puntos porcentuales en 2002 a poco menos de la mitad (11,6 puntos porcentuales) en 2018 y, en el Uruguay, de 25,6 puntos porcentuales en 2012 a 23,8 en 2018. A su vez, en el Ecuador y el Perú, el porcentaje de jóvenes afrodescendientes que concluyeron la secundaria aumenta muy poco en el período analizado y las brechas se amplían.

En los tres países en que es posible desagregar esos datos simultáneamente por sexo y por condición racial, una vez más se aprecia que los déficits en la conclusión de la secundaria son más acentuados entre los jóvenes afrodescendientes en todos los años considerados (véase el gráfico VII.14)²⁵. También se vuelve a observar el importante aumento de ese indicador entre los afrodescendientes, tanto hombres como mujeres, en el Brasil, fenómeno que ya han señalado distintos autores, entre ellos, Campello (2017).

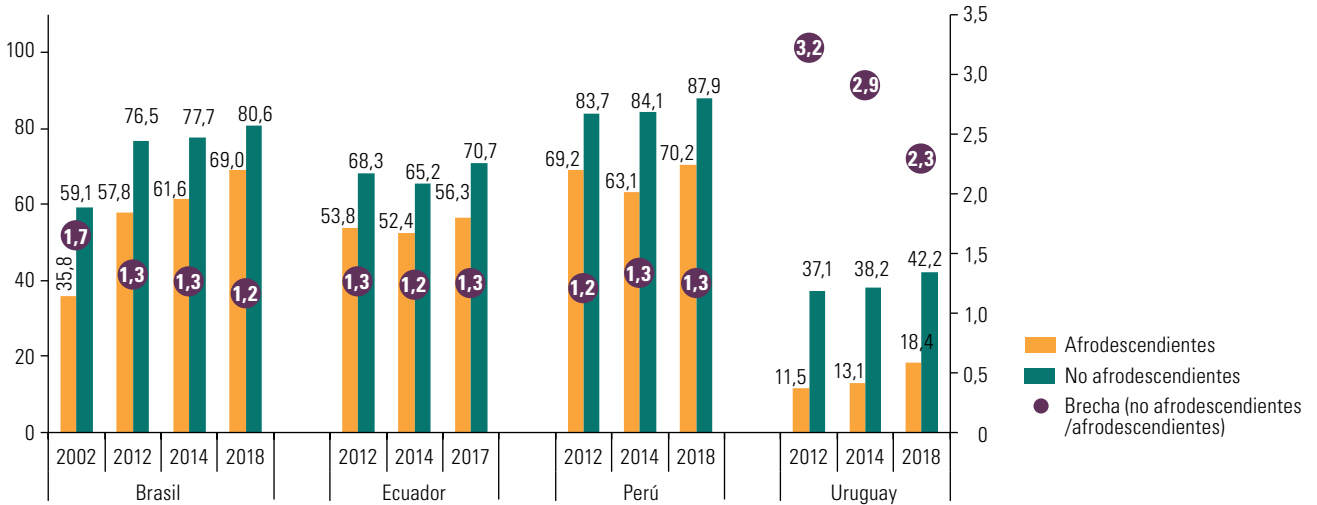
²⁴ En el caso del Brasil, los datos utilizados abarcan el período 2002-2018 y, en el del Ecuador, el período 2012-2017.

²⁵ No se pudo incluir al Uruguay en este análisis porque la muestra relativa a los hombres afrodescendientes es insuficiente.

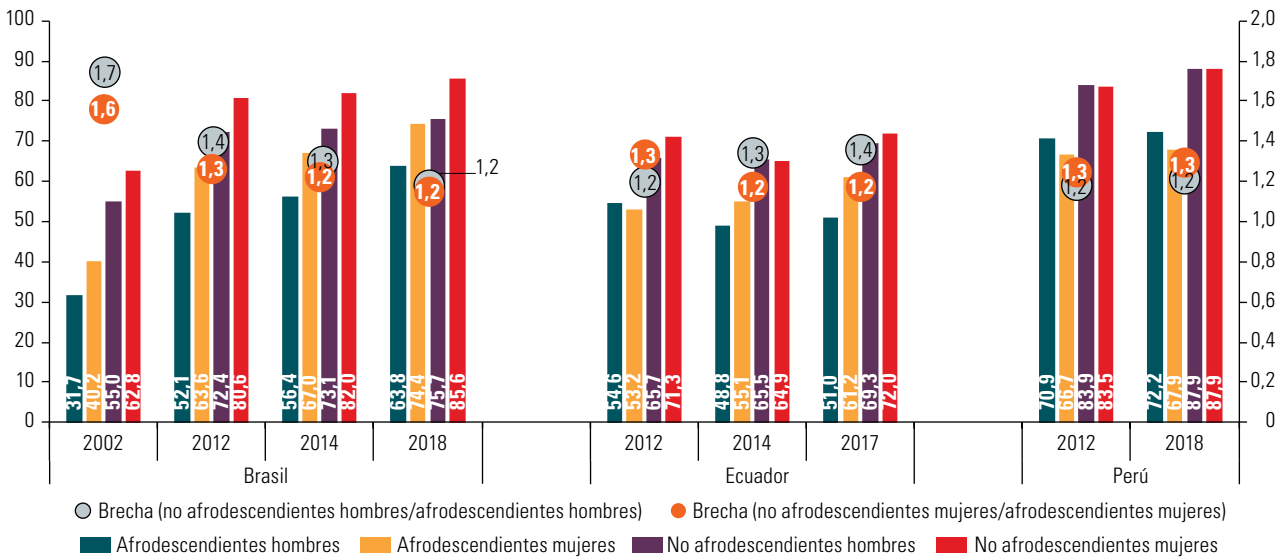
Gráfico VII.14

América Latina (4 países): evolución de la proporción de jóvenes de 20 a 24 años que completaron la educación secundaria, por condición étnico-racial y sexo, 2012 a alrededor de 2018^a (En porcentajes)

A. Total



B. Por sexo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial. No se pudo incluir al Uruguay en este análisis porque las muestras correspondientes a los hombres afrodescendientes no cuentan con el tamaño mínimo (de 30 casos) contemplado para realizar extrapolaciones.

^a En el caso del Brasil la serie se inicia en 2002, ya que es posible contar con datos para ese año. Sin embargo, los datos de 2018 no son estrictamente comparables con los de los años anteriores, debido a los cambios metodológicos introducidos en la encuesta nacional de hogares (PNAD), que dieron origen a la PNAD Continua. Los valores relativos a 2002, 2012 y 2014 corresponden a la PNAD y los valores relativos a 2018 a la PNAD Continua.

3. Acceso y conclusión de la educación terciaria

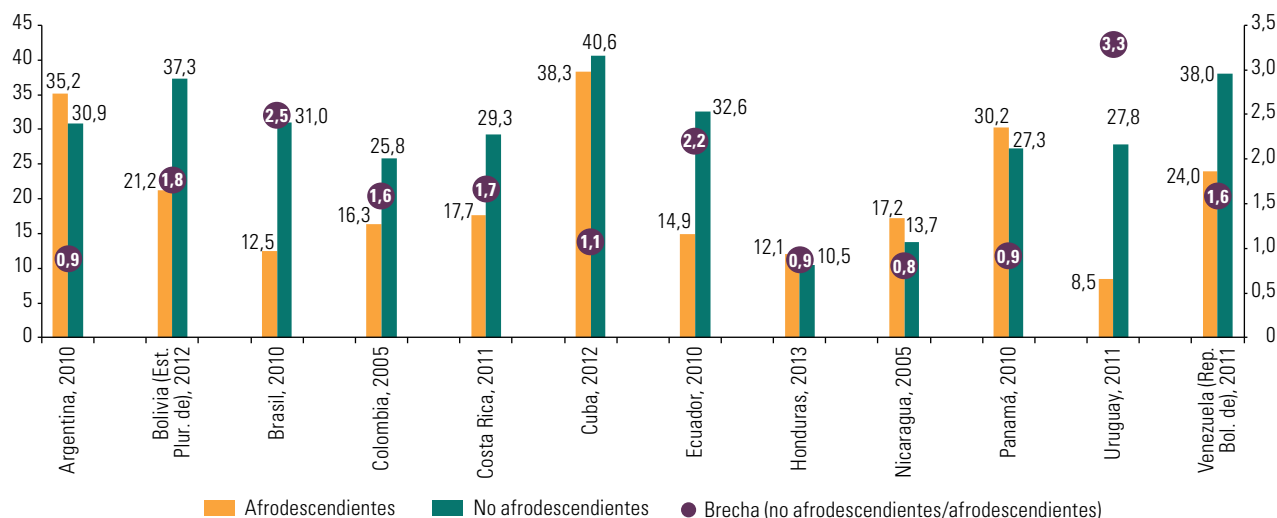
Los avances en el acceso y la conclusión de los ciclos educativos verificados en América Latina en las últimas décadas han sido mucho más modestos en lo que se refiere a la educación terciaria²⁶. Además, tanto el acceso como la conclusión de ese nivel de educación son muy desiguales de un país a otro y de acuerdo a las características socioeconómicas de los estudiantes y de los hogares de donde provienen. Así es que, en 2016, mientras que el 41,7% de los jóvenes de 25 a 29 años del quinto quintil de ingresos (los de mayores recursos) habían concluido la educación terciaria, esa cifra fue de tan solo el 3,6% entre los jóvenes del primer quintil (de menores recursos) del mismo tramo de edad (CEPAL, 2019b)²⁷.

El acceso y la culminación de la educación terciaria son considerados por las organizaciones afrodescendientes factores clave para poder avanzar hacia la inclusión social, el acceso al trabajo decente y la igualdad racial. Ese hecho, y la persistencia de profundas brechas entre los afrodescendientes y los no afrodescendientes con relación a ese importante aspecto de la garantía del derecho a la educación, han sido elementos esenciales de relevantes esfuerzos realizados en la región, tanto por la sociedad civil como por los Gobiernos, para que los jóvenes afrodescendientes puedan acceder a la educación terciaria²⁸.

Como se ha analizado en un estudio anterior (CEPAL, 2017c), el porcentaje de jóvenes de 20 a 29 años de edad que asistían a la educación superior (de nivel universitario o no universitario) en 12 países de América Latina alrededor de 2010 era muy heterogéneo (variaba de un 8,5% en el Uruguay a un 38,3% en Cuba). En 8 de esos 12 países se registraban considerables brechas étnico-raciales en desmedro de los jóvenes afrodescendientes, que variaban de 2,3 puntos porcentuales en Cuba a 19,3 puntos porcentuales en el Uruguay (véase el gráfico VII.15). Llamen la atención los casos del Uruguay, donde el porcentaje de jóvenes no afrodescendientes en la educación terciaria era 3,3 veces superior al de los afrodescendientes, y el Brasil y el Ecuador, donde era más del doble. A su vez, en la Argentina, Honduras, Nicaragua y Panamá el porcentaje de asistencia de los jóvenes afrodescendientes era superior al de los no afrodescendientes.

Gráfico VII.15

América Latina (12 países): proporción de jóvenes de 20 a 29 años que asisten a la educación terciaria (universitaria o no universitaria), por condición étnico-racial, último año disponible
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales por medio de REDATAM 7.
Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

²⁶ El concepto de educación terciaria aquí utilizado se refiere tanto a la educación universitaria como a la no universitaria, que abarca, por ejemplo, los cursos técnicos de nivel superior.

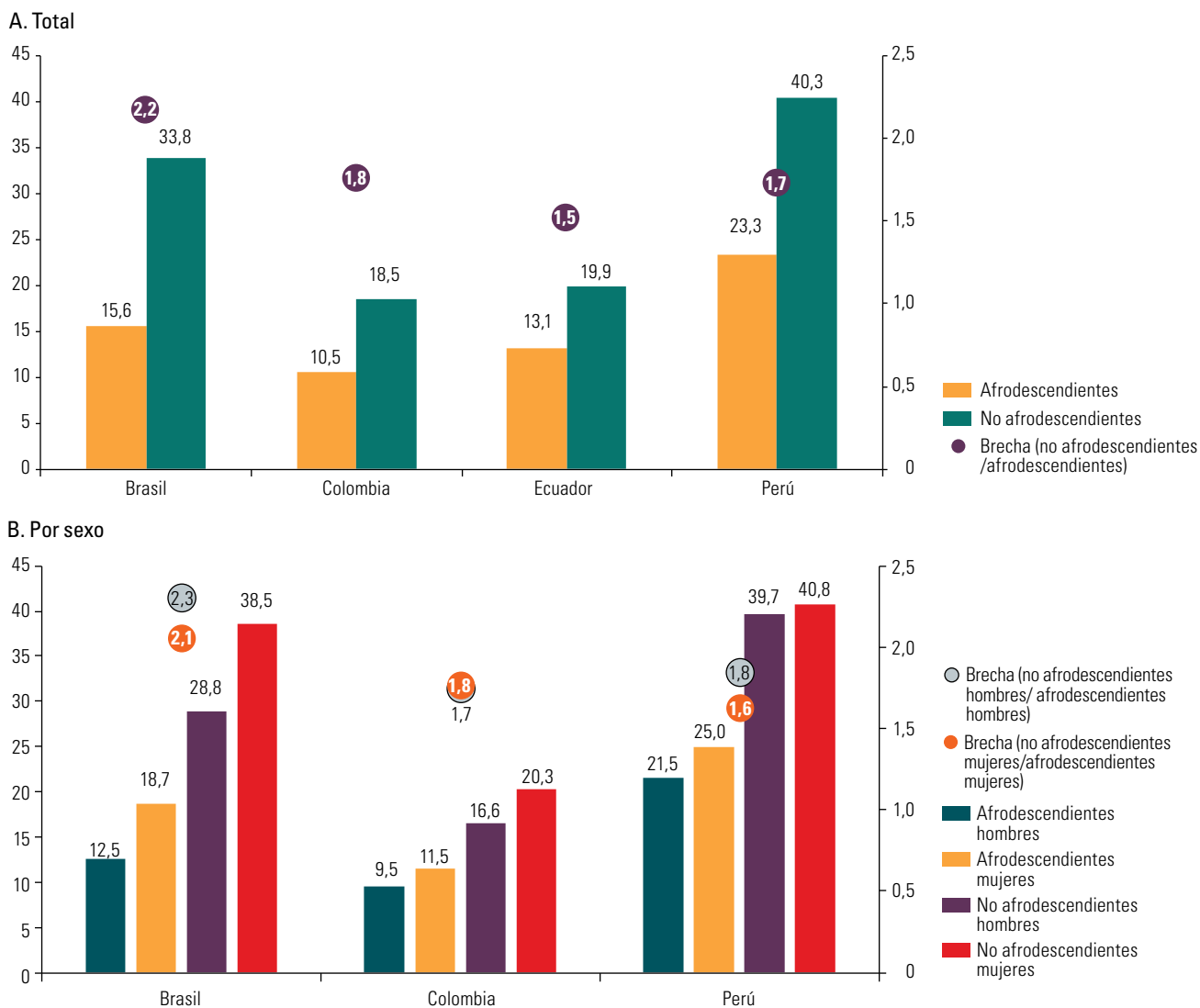
²⁷ Esas cifras corresponden al promedio simple de 18 países de América Latina. Para posibilitar la comparación entre países se define la conclusión de la educación terciaria como la conclusión de cuatro años de estudio en ese nivel.

²⁸ Este tema será analizado en el último acápite de esta sección.

A los efectos de este documento se han calculado las tasas de conclusión de la educación terciaria según condición étnico-racial entre los jóvenes de 25 a 29 años en cuatro países de América Latina, con base en las encuestas de hogares, alrededor de 2018 (Brasil, Colombia, Ecuador y Perú)²⁹. Son evidentes en el gráfico VII.16 las reducidas tasas de conclusión de la educación terciaria entre los jóvenes de ese tramo de edad en los países considerados, incluso entre los no afrodescendientes (33,8% en el Brasil y 40,3% en el Perú, y aproximadamente del 20% en Colombia y el Ecuador). También son evidentes las brechas étnico-raciales: las tasas de conclusión entre los afrodescendientes son muy inferiores: varían del 10,5% en Colombia al 23,3% en el Perú. La brecha más elevada se verifica en el Brasil, país en que la proporción de afrodescendientes que concluye la terciaria es inferior a la mitad de los no afrodescendientes.

Gráfico VII.16

América Latina (4 países): proporción de jóvenes de 25 a 29 años que concluyeron (cuatro años) la educación terciaria, por condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2018^a (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Los datos del Brasil, Colombia y el Perú corresponden a 2018 y los del Ecuador a 2017.

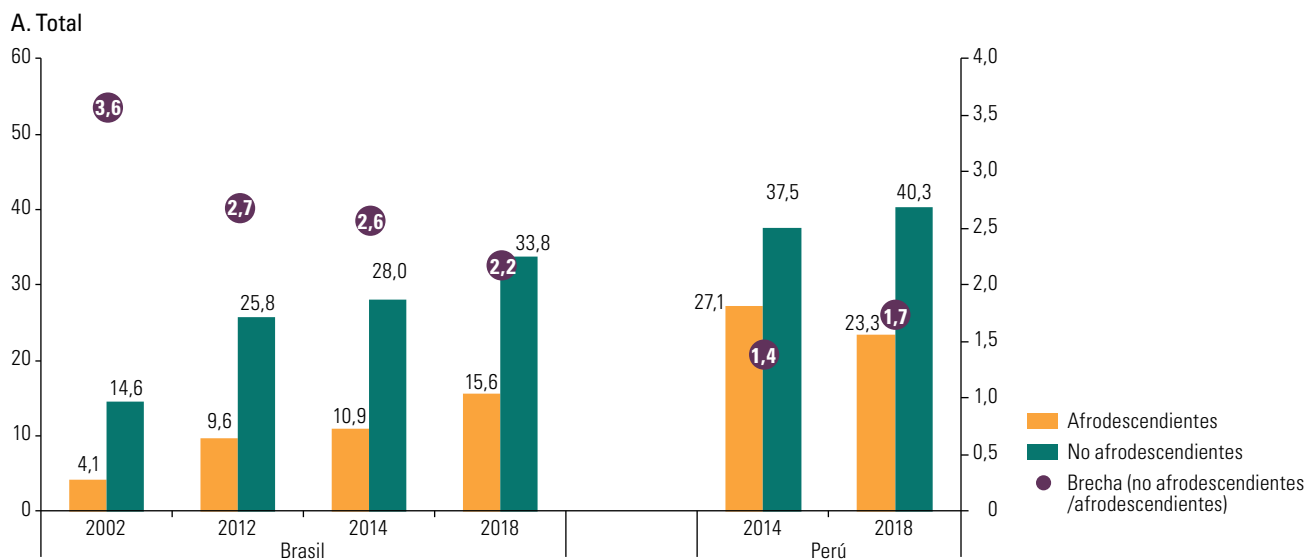
²⁹ No fue posible calcular ese indicador con esas desagregaciones en el caso de Panamá y el Perú porque las muestras no son suficientes.

Al incluir la desagregación por sexo de los datos, se verifica, en el Brasil, Colombia y el Perú, la misma tendencia registrada con relación a la conclusión de la secundaria: las brechas en desmedro de los afrodescendientes, tanto hombres como mujeres. También se aprecia una mayor tasa de conclusión entre las mujeres, tanto en el caso de los afrodescendientes como de los no afrodescendientes. Las mayores brechas se verifican en el Brasil, donde la tasa de conclusión de la educación terciaria tanto de las mujeres como de los hombres no afrodescendientes duplica con creces la de sus pares afrodescendientes. En Colombia esa relación es de casi el doble, y en el Perú también de casi el doble en el caso de los hombres y equivalente a 1,6 veces en el caso de las mujeres (véase el gráfico VII.16).

En los dos países en que es posible analizar la evolución de ese indicador, se encuentran tendencias distintas. En el Brasil, entre 2002 y 2018 aumentan significativamente los porcentajes de conclusión de la enseñanza terciaria, tanto entre los afrodescendientes como entre los no afrodescendientes (véase el gráfico VII.17A). Sin embargo, mientras que el porcentaje de no afrodescendientes con ese logro educativo aumenta 2,3 veces, el de los afrodescendientes casi se cuadruplica, lo que tiene como resultado una significativa reducción de la brecha étnico-racial. También se puede observar, al incluir la dimensión de género en el análisis sobre el caso del Brasil, que el ritmo más elevado de aumento de la tasa de conclusión entre los afrodescendientes se observa tanto en los hombres como en las mujeres, y que entre 2002 y 2018 la brecha disminuye de 3,7 veces a 2,3 veces en el caso de los hombres y de 3,4 veces a 2,1 veces en el caso de las mujeres (véase el gráfico VII.17C). Ello es resultado tanto de la expansión de la matrícula en la educación terciaria en ese período como de la implementación de políticas de acción afirmativa dirigidas a la población de bajos ingresos, proveniente de la enseñanza secundaria pública y afrodescendiente³⁰. En el Perú, a su vez, aunque las tasas de conclusión de la educación terciaria sean más elevadas que aquellas registradas en el Brasil y las brechas sean más reducidas, estas aumentan entre 2014 y 2018.

Gráfico VII.17

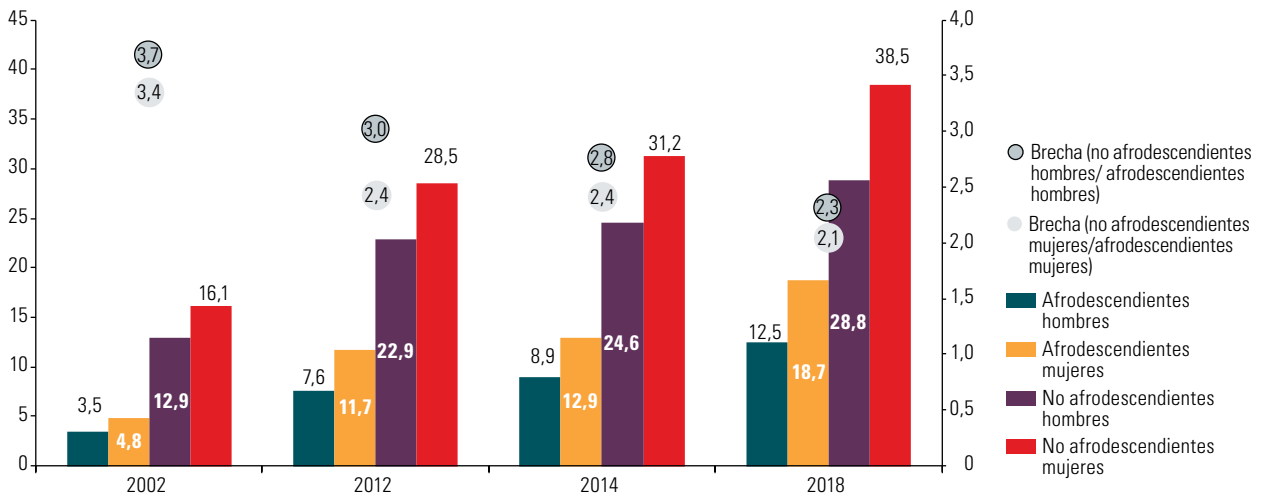
Brasil y Perú: evolución del porcentaje de jóvenes de 25 a 29 años que concluyeron (cuatro años) la educación terciaria, por condición étnico-racial y sexo, 2012-2018^a



³⁰ Este tema será desarrollado en el último acápite de esta sección.

Gráfico VII.17 (conclusión)

B. Brasil, por sexo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a En el caso del Brasil la serie se inicia en 2002, ya que es posible contar con datos para ese año. Sin embargo, los datos de 2018 no son estrictamente comparables con los de los años anteriores, debido a los cambios metodológicos introducidos en la encuesta nacional de hogares (PNAD), que dieron origen a la PNAD Continua. Los valores relativos a 2002, 2012 y 2014 corresponden a la PNAD y los valores relativos a 2018 a la PNAD Continua.

4. Políticas de promoción de la igualdad racial en la educación: algunos ejemplos

La elaboración y la puesta en práctica de una agenda de garantía del derecho a la educación de calidad para las personas afrodescendientes constituye un desafío central para avanzar en el enfrentamiento al racismo y la promoción de la igualdad racial en América Latina. En respuesta a este desafío, se han desarrollado una serie de iniciativas y experiencias de políticas públicas, conducidas por las organizaciones y movimientos afrodescendientes y los Gobiernos, tales como la introducción de la educación intercultural y las políticas de acción afirmativa en la enseñanza secundaria y terciaria, además de la creación de universidades comunitarias.

Se han puesto en marcha diversas experiencias de educación intercultural en las últimas décadas en países como Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, el Perú y el Uruguay. Esas experiencias incluyen la implementación del derecho a la educación en la lengua materna; la institucionalización de la educación intercultural y plurilingüe en el sistema educativo, con currículos regionalizados, elaborados a través de procesos participativos; la enseñanza obligatoria en las escuelas del legado de las comunidades afrodescendientes a la historia y sus aportes en la conformación de la nación (arte, filosofía, religión, saberes, tradiciones y valores), así como sobre su pasado de estigmatización; además de la promoción de una educación antidiscriminatoria (véase el recuadro VII.3)³¹.

³¹ Para conocer mayores detalles sobre las experiencias de cada país, véase CEPAL (2017c).

Recuadro VII.3**Educación intercultural bilingüe, etnoeducación, interculturalidad y afrodescendientes**

La educación, entendida como un derecho humano, obliga a los Estados a hacer efectiva una enseñanza de calidad y pertinente culturalmente y a considerar, además, las desigualdades y la discriminación étnico-racial como tema central. Ello implica considerar no solo instrumentos como la educación intercultural bilingüe o la etnoeducación (que reivindican la educación de los miembros de una comunidad en sus propias lenguas y culturas), sino también la transversalización de la interculturalidad en el sistema educativo y la valorización de los saberes afrodescendientes, indígenas y de pueblos y comunidades tradicionales. En este marco, es igualmente fundamental la implementación de políticas que garanticen las condiciones sociales y culturales para el ejercicio del derecho a la educación, promuevan la relación entre ambas dimensiones y atiendan las demandas territoriales de las comunidades.

Los movimientos y organizaciones afrodescendientes reconocen la escuela como una institución clave para construir el autorreconocimiento, el reconocimiento de los otros y la valoración de la afrodescendencia. En diversos países latinoamericanos los Estados también han actuado en este sentido en los últimos años. Sin embargo, lamentablemente, a pesar de existir experiencias de educación intercultural bilingüe en la mayoría de los países, estas enfrentan grandes dificultades para consolidarse debido, entre otras cosas, a la precariedad de los equipamientos y de la infraestructura y a una insuficiente formación de maestros. Además, a pesar de la multiplicidad de programas concebidos para asegurar el acceso a la educación obligatoria a niños, niñas y adolescentes afrodescendientes, no se observan iniciativas concretas de inclusión de una perspectiva intercultural en los procesos de enseñanza-aprendizaje en todos los niveles educativos. Esto es imprescindible para evitar el desarrollo de una educación "guetizada" o focalizada en grupos concebidos como "diferentes". El concepto de interculturalizar implica contribuir al reconocimiento de la alteridad, además de desactivar estigmas y estereotipos existentes en la educación hegemónica (Moya, 2009, citado en Corbetta y otros, 2018).

Una política educacional de calidad tanto para la educación intercultural bilingüe como para el enfoque intercultural requiere un compromiso estatal que garantice un presupuesto adecuado, ingresos dignos para los docentes y una formación pedagógica adecuada. Asimismo, es imprescindible la formación intercultural de los docentes de todos los niveles educativos y el aseguramiento de una infraestructura digna en los locales de aprendizaje (armonía con la geografía y la cultura, equipamientos adecuados, entre otras cosas). Además, es importante considerar la necesidad de:

- Diseñar currículos y materiales didácticos con participación de los actores territoriales.
- Promover la formación de docentes afrodescendientes y no afrodescendientes que presten apoyo en el trabajo relacionado con la interculturalidad en el aula.
- Realizar investigaciones locales para la comprensión de los usos de la lengua y su contexto.
- Formar interculturalmente a todos los docentes y el personal de apoyo psicosocial.
- Garantizar los derechos a la educación pertinente y de calidad.
- Constituir parejas pedagógicas docentes, o sea, que en las clases estén presentes tanto docentes indígenas y afrodescendientes como docentes no indígenas ni afrodescendientes.
- Incorporar la enseñanza de la historia desde una perspectiva crítica.
- Apoyar a los estudiantes no solamente con becas, sino también con condiciones que les permitan cumplir los años de escolaridad obligatoria.
- Promover currículos pertinentes que respondan a las expectativas de los jóvenes y hagan que se escuchen sus voces.
- Propiciar políticas que disminuyan la violencia y la discriminación.
- Fortalecer la creación y la acreditación de las carreras vinculadas a la educación intercultural.
- Expandir, profundizar y actualizar la etnoeducación.
- Crear conciencia de que la lucha por el reconocimiento de la cultura afrodescendiente debe dirigirse a todas las personas.

Fuente: S. Corbetta y otros, "Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos: avances y desafíos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/98), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre, 2018.

A su vez, las políticas de acción afirmativa están dirigidas, ante todo, al acceso a la educación terciaria (aunque en algunos casos también incluyan la educación secundaria y técnico-profesional). Ese nivel educativo refleja con mayor nitidez las desigualdades étnico-raciales acumuladas a lo largo de todo el ciclo escolar, como se ha analizado en esta sección. En los últimos años, varios países latinoamericanos han impulsado medidas legales de este tipo con el objetivo de subsanar desigualdades estructurales y avanzar hacia la igualdad entre personas afrodescendientes y no afrodescendientes (CEPAL, 2017c)³².

El Brasil ha sido uno de los países latinoamericanos que más ha avanzado en este tipo de política de inclusión de personas afrodescendientes en la educación superior y en la enseñanza media técnico-profesional. A partir del inicio de la década de 2000 se han implementado políticas de acción afirmativa en las universidades e instituciones federales de enseñanza técnica de nivel medio, a través de la reserva de cupos para personas afrodescendientes. La política de cuotas sociales y raciales, que al comienzo era una iniciativa propia de algunas universidades públicas y fue extendiéndose de forma gradual a lo largo del país, se transforma en ley en 2012³³. En 2014, el gobierno federal aprueba una orientación en que se sugería a las universidades públicas federales la adopción de esa práctica también en los cursos de posgrado (maestrías y doctorado)³⁴. Además, en 2005 se crea el Programa Universidad para Todos (ProUni), que consiste en la entrega de becas en universidades privadas para estudiantes de familias de bajos ingresos, afrodescendientes e indígenas³⁵.

Entre los principales resultados de la aplicación de las políticas de acción afirmativa en el sector de educación están el aumento de la asistencia y del acceso de jóvenes afrodescendientes a la educación postsecundaria, sobre todo universitaria. En al menos cuatro países (Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia y Perú), la asistencia de jóvenes indígenas y afrodescendientes ha aumentado constantemente en los últimos años. En el Brasil, entre 2004 y 2014, el porcentaje de jóvenes afrodescendientes de 18 a 24 años que terminaron la enseñanza media y asistían a la educación superior aumentó del 16,7% al 45,5% (en el mismo período, el porcentaje de las personas autoidentificadas como blancas del mismo tramo de edad con enseñanza media completa que asistían a la educación superior aumentó del 47,2% al 71,4%) (IBGE, 2015). A la vez, de acuerdo con los datos del Censo de Educación Superior (CES), consolidados por el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas “Anísio Teixeira” (INEP), el porcentaje de estudiantes afrodescendientes dentro del total de personas que ingresaron a universidades públicas en el Brasil aumentó de un 15% en 2009 a un 40,1% en 2016 (Oliveira, Viana y Lima, 2019)³⁶.

Las acciones afirmativas también pueden aplicarse a otros grupos de la población afrodescendiente para abordar, por ejemplo, las necesidades específicas de las mujeres y niñas afrodescendientes. Las organizaciones de mujeres afrodescendientes han reivindicado que la conclusión de la educación secundaria se considere un piso mínimo para todos los jóvenes. Han exhortado a los Estados a que tomen medidas y fortalezcan las políticas públicas destinadas a reducir las tasas de abandono escolar de las niñas, niños y adolescentes afrodescendientes (RMAAD, 2015; MMN, 2015). Sin embargo, se necesitan más políticas que aborden los factores de abandono y rezago escolar de las niñas y adolescentes afrodescendientes, entre los que cabe mencionar la carga de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado y la maternidad en la adolescencia. A pesar de la disminución de las tasas de fecundidad en los países de América Latina, se siguen registrando tasas elevadas de maternidad en la adolescencia en las zonas rurales, en las familias de menores ingresos y entre

³² Entre ellos se encuentran Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Honduras, el Perú, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) (Rangel, 2019b). Véanse también Mosquera y Barcelos, 2007; Rangel, 2016; Santos, 2013.

³³ La Ley núm. 12.711 de 2012 garantiza la reserva del 50% de las matrículas en las universidades federales y las instituciones federales de enseñanza técnica de nivel medio para estudiantes de escuelas públicas. El 50% de esos cupos a su vez están reservados para estudiantes de hogares con ingreso per cápita inferior a 1,5 salarios mínimos, así como para afrodescendientes, indígenas y personas con discapacidad, en una proporción equivalente a su participación en el total de la población de la unidad de la Federación en que está localizado el establecimiento educativo, sobre la base del último censo demográfico (véase [en línea] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm).

³⁴ Véase, a ese respecto, Venturini y Feres (2018).

³⁵ La Ley núm. 11.096 de 2005, por la que se crea el Programa Universidad para Todos (ProUni), determina la distribución de becas integrales y parciales en cursos de graduación en instituciones privadas de educación superior para estudiantes de familias con un ingreso per cápita inferior a 1,5 salarios mínimos. Para quienes viven en familias con un ingreso per cápita inferior a 3 salarios mínimos, las becas cubren del 25% al 50% del costo total de la universidad privada (véase [en línea] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm).

³⁶ En el mismo período (2009-2016), un total de 266.302 estudiantes afrodescendientes e indígenas ingresaron a universidades públicas en el Brasil a través del sistema de cuotas; en términos porcentuales, eso representó un aumento de un 2,3% del total de las matrículas de ingreso en 2009 a un 21,2% en 2016 (Oliveira, Viana y Lima, 2019).

la población indígena y afrodescendiente. Sin duda, esa situación alimenta la reproducción intergeneracional de la pobreza y constituye un grave obstáculo para la conclusión de la trayectoria escolar, así como para las oportunidades futuras de acceso a un trabajo decente y, por ende, menoscaba la autonomía de las jóvenes afrodescendientes (CEPAL, 2017b, 2017c y 2018b).

En una decena de países latinoamericanos existen instituciones interculturales de educación, además de programas de formación superior en instituciones que tradicionalmente contaban con una proporción reducida de estudiantes afrodescendientes o indígenas. En conjunto, hay más de 20 universidades o centros de formación que ofrecen algún programa de educación intercultural o de investigación en la materia (Corbetta y otros, 2018). En el caso de Nicaragua, uno de los más emblemáticos, las universidades comunitarias han hecho valiosos aportes a la educación y al desarrollo de las comunidades afrodescendientes³⁷.

Por último, es importante señalar que en casi todos los países latinoamericanos se reserva un día nacional para celebrar la cultura afrodescendiente³⁸ y que algunos países cuentan con políticas de reconocimiento oficial del aporte de las personas afrodescendientes³⁹.

C. Personas afrodescendientes con discapacidad: la confluencia de factores de exclusión

La población con discapacidad en América Latina es diversa y la interacción entre la discapacidad y factores como el nivel socioeconómico, el género, el lugar de residencia y la condición étnico-racial pueden situar a ciertos subgrupos de esta población en especial situación de desventaja y exclusión. Esta realidad reclama políticas públicas que contribuyan activamente a combatir la discriminación en todas sus expresiones con el fin de garantizar los derechos de todas y todos.

Al igual que la población afrodescendiente, la población con discapacidad en América Latina hasta hace poco sufría una invisibilidad estadística casi total, que obstaculizaba la labor de cuantificar y conocer adecuadamente sus condiciones de vida. El reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad en la agenda pública cobró mayor urgencia a partir de la entrada en vigor en 2008 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Este instrumento de derecho internacional ha sido ratificado por todos los países de América Latina y ha incidido en la gradual expansión de las fuentes de información que indagan sobre discapacidad. En él se expresa preocupación por “la difícil situación en que se encuentran las personas con discapacidad que son víctimas de múltiples o agravadas formas de discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico, indígena o social, patrimonio, nacimiento, edad o cualquier otra condición”, y se reconoce el entrecruzamiento de desigualdades asociadas a la situación de discapacidad y raza, entre otros factores.

Sin duda en los sistemas de información de América Latina y el Caribe ha mejorado la inclusión de preguntas sobre limitaciones que pueden experimentar las personas, sobre todo a partir de la ronda de censos de 2000⁴⁰. No obstante, persisten diferencias conceptuales, metodológicas y operativas en los procedimientos

³⁷ La Bluefields Indian and Caribbean University (BICU) y la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN) surgieron en un contexto de reconocimiento oficial de las lenguas de los pueblos indígenas y afrodescendientes y de los derechos de las comunidades de la Costa Atlántica a la identidad cultural y a la administración de los asuntos locales conforme sus tradiciones. En este marco, ambas universidades han logrado importantes resultados. En 2010, los estudiantes afrodescendientes representaban el 30,4% de la matrícula total de las dos universidades (Saballos, 2010).

³⁸ Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) (CEPAL, 2017c). En México, aunque no hay un día nacional sobre este tema, se conmemora el “Día del Pueblo Negro Afromexicano” en la provincia de Oaxaca; en Guatemala se celebra el “Día Nacional de la Mujer Afrodescendiente y Garífuna” y, en la Argentina, se celebra el “Día de la Mujer Afro” en Buenos Aires.

³⁹ Bolivia (Estado Plurinacional de), Perú, Nicaragua, Honduras, Colombia, Costa Rica y Uruguay (CEPAL, 2017c).

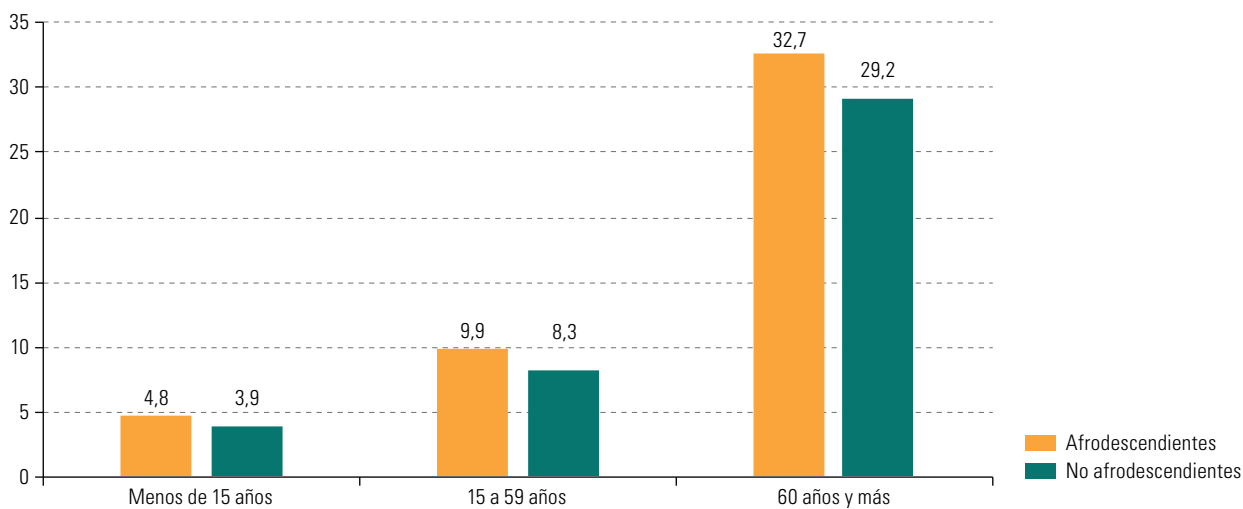
⁴⁰ El concepto de discapacidad ha evolucionado de forma importante en las últimas décadas, en parte debido a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Hoy en día se reconoce que la discapacidad resulta de la interacción entre las limitaciones que experimenta una persona y las barreras en el entorno que obstaculizan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. En las fuentes de información se indaga sobre las limitaciones (por ejemplo, para ver u oír) pero no se suele indagar sobre las barreras en el entorno. Por lo tanto, en sentido estricto, no se estima la discapacidad. Es posible imaginar, por ejemplo, que una persona con limitaciones para ver, si cuenta con los ajustes y dispositivos necesarios, no tiene una participación restringida en los diferentes ámbitos de la sociedad.

de recolección entre los distintos países de la región. Por ese motivo, aún es difícil cuantificar la población con discapacidad, medir su evolución y, en particular, hacer comparaciones entre países (CEPAL, 2014). En la ronda censal de 2010, 13 países de América Latina incluyeron preguntas sobre discapacidad, lo que ha permitido un acercamiento con miras a caracterizar esta población. Sobre esa base, se estima que la población con discapacidad en la región asciende a 70 millones de personas, o aproximadamente el 12% de la población. Se trata de un fenómeno que aumenta conforme avanza la edad y que afecta más a las mujeres que a los hombres (CEPAL, 2014). En la medida en que los censos también incluyen preguntas sobre autoidentificación étnica y racial, permiten analizar, en los países en que ambas variables están presentes, la situación de las personas afrodescendientes con discapacidad.

La información de los últimos censos disponibles de 11 países de la región muestra que, según el promedio simple regional, las personas afrodescendientes tienen una prevalencia de discapacidad superior a la población no afrodescendiente en los tres tramos etarios considerados (véase el gráfico VII.18). Si bien se reconoce que la discapacidad comprende una limitación física (por ejemplo, para caminar o subir escaleras), cognitiva (para entender), psicosocial (para relacionarse con otras personas) o sensorial (para ver u oír), la interacción entre esa limitación y los factores en el entorno, como los obstáculos actitudinales y la discriminación, es la que da lugar a una situación de discapacidad y restricción en la participación plena en la sociedad (Naciones Unidas, 2006). En este sentido, las desigualdades que afectan a las personas afrodescendientes desde el inicio de sus vidas (índices más elevados de pobreza, de hacinamiento y viviendas precarias, dificultades de acceso a servicios de salud, exposición a situaciones de violencia, y trabajos inseguros y con poco acceso a la protección social, aunado al contexto de discriminación y racismo institucional), hacen que aumenten sus probabilidades de vivir con una discapacidad a lo largo del ciclo de vida.

Gráfico VII.18

América Latina (11 países)^a: personas que tienen al menos una discapacidad, según tramo etario y condición étnico-racial, alrededor de 2010
(En porcentajes)



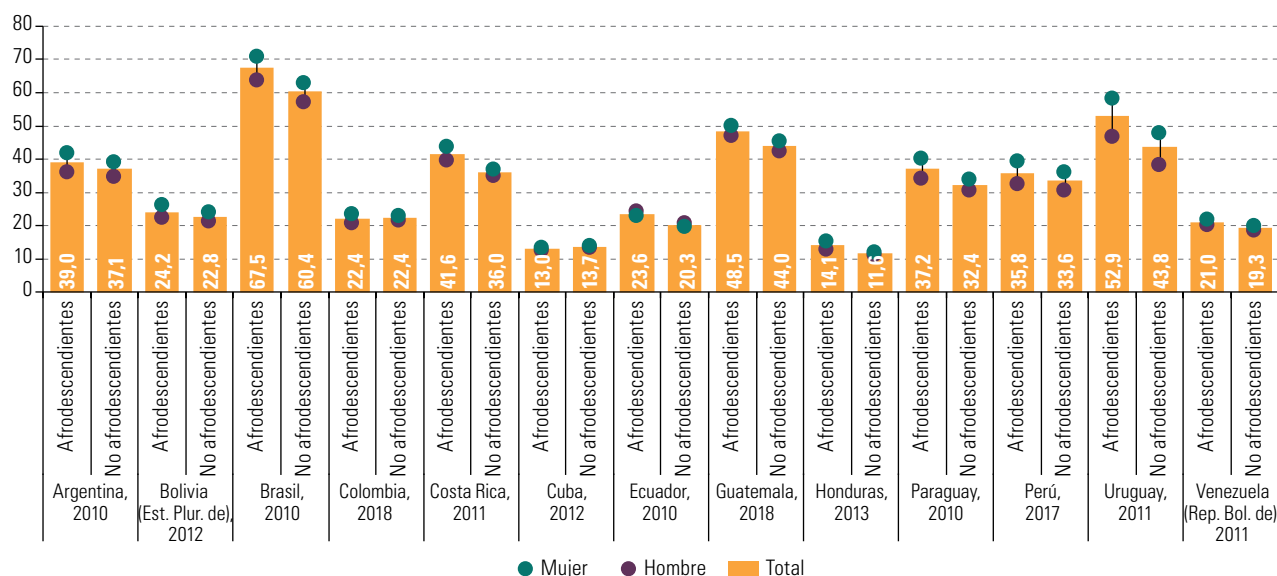
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/121), Santiago, 2017.

^a Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Honduras, Panamá, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Las brechas en la prevalencia de la discapacidad entre la población afrodescendiente y la no afrodescendiente son especialmente pronunciadas en las edades avanzadas, donde representan el resultado de la acumulación de desventajas y desigualdades a lo largo del ciclo de vida. Destacan los casos del Brasil, Costa Rica y el Uruguay, que presentan las disparidades más grandes en este indicador (véase el gráfico VII.19).

Gráfico VII.19

América Latina (13 países): personas de 60 años y más que tienen al menos una discapacidad, según condición étnico-racial, alrededor de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los censos de población y vivienda.

En varios estudios también se ha documentado que las mujeres afrodescendientes tienen una prevalencia de discapacidad mayor que los hombres afrodescendientes y que las mujeres no afrodescendientes (CEPAL, 2017c). Si bien la feminización de la discapacidad en edades avanzadas está relacionada en parte con la mayor esperanza de vida de las mujeres, también entra en juego su mayor vulnerabilidad económica. Esta situación se manifiesta sobre todo en las etapas posteriores del ciclo de vida y se agudiza en el caso de las mujeres afrodescendientes. Además, las demandas, perspectivas y voces de las mujeres afrodescendientes con discapacidad suelen quedarse en los márgenes de los movimientos feministas, del movimiento afrodescendiente y del movimiento en pro de los derechos de las personas con discapacidad, lo que agrava su situación de exclusión (Mena, 2012).

Los datos de los censos de población y vivienda son indiscutiblemente una fuente valiosa para conocer las condiciones de vida de la población afrodescendiente con discapacidad. En muchos países constituyen la única fuente de información. Sin perjuicio de ello, su infrecuente levantamiento (cada diez años, aproximadamente) y las limitadas preguntas que se incluyen sobre aspectos socioeconómicos (por ejemplo, detalles relacionados con el empleo, los ingresos o el acceso a la protección social) hacen deseable contar con otras fuentes de información (como registros administrativos y encuestas de hogares) que se puedan desagregar por condición étnico-racial y discapacidad, a fin de tener pruebas más actualizadas y completas para diseñar políticas de inclusión. En cuanto a las encuestas de hogares, considerando las rondas recientes, de 18 países de América Latina, seis encuestas incluyen preguntas sobre discapacidad (Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Honduras, México y Perú), pero solo una también indaga sobre autoidentificación étnico-racial^{41 42}. En el gráfico VII.20 se presentan resultados correspondientes al Perú, en que se compara la conclusión de la educación secundaria de las personas

⁴¹ Es importante recalcar que no se trata solo de la inclusión de preguntas sobre discapacidad y condición étnico-racial en los instrumentos de recolección de datos, sino también de que los tamaños muestrales permitan un análisis desagregado.

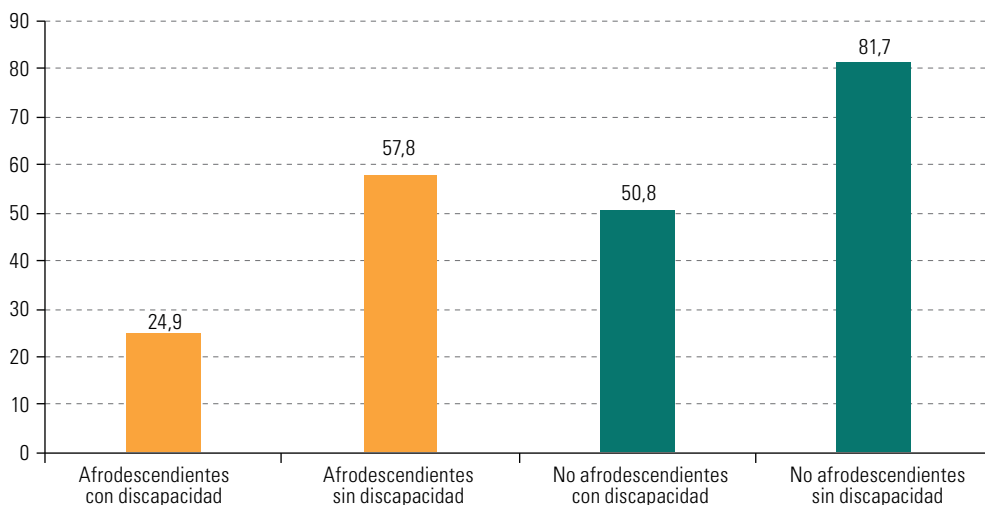
⁴² En la ronda de 2018 de la Encuesta Nacional de Hogares del Perú se incluye la pregunta: "A continuación le haré algunas preguntas para saber si Ud. presenta alguna limitación o dificultad PERMANENTE, que le impida o dificulte desarrollarse normalmente en sus actividades diarias. Con categorías dicotómicas (sí/no) de respuesta para: ¿moverse o caminar, para usar brazos o piernas? ¿Ver, aun usando anteojos? ¿Hablar o comunicarse, aun usando la lengua de señas u otro? ¿Oír, aun usando audífonos? ¿Entender o aprender (concentrarse y recordar)? ¿Relacionarse con los demás, por sus pensamientos, sentimientos, emociones o conductas?" Se considera que una persona tiene discapacidad si se respondió afirmativamente a cualquiera de estas categorías.

afrodescendientes con discapacidad y sin discapacidad y sus pares no afrodescendientes. Estos datos permiten visibilizar las graves disparidades y la doble exclusión que enfrentan las personas afrodescendientes con discapacidad en una dimensión considerada clave para la inclusión social y económica, como se discutió en la sección anterior de este capítulo. Los índices de conclusión de la educación secundaria de las personas no afrodescendientes con discapacidad duplican la cifra correspondiente a las personas afrodescendientes con discapacidad (50,8% frente a 24,9%). Se observa también una notoria brecha entre las personas afrodescendientes con discapacidad y las personas no afrodescendientes sin discapacidad (24,9% frente a 81,7%).

Gráfico VII.20

Perú: conclusión de la educación secundaria de las personas de 20 a 39 años, según situación de discapacidades y condición étnico-racial, 2018

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) tabulaciones especiales, 2018.

Con miras a revertir esta situación de doble o múltiple exclusión se requiere la adopción de medidas en por lo menos tres líneas. En primer lugar, como ha quedado patente, es necesario utilizar datos cuantitativos que permitan profundizar en el análisis de las brechas entrecruzadas y la experiencia simultánea de discriminación por situación de discapacidad y condición étnico-racial, y otros ejes de la matriz de la desigualdad social, como el género, la edad y el lugar de residencia. Ello requiere un fortalecimiento de las fuentes de información que pueden utilizarse con esos fines. De forma complementaria, el levantamiento de información cualitativa permitiría visibilizar y dar reconocimiento a los saberes y perspectivas de personas afrodescendientes con discapacidad, incluidas sus calificaciones y capacidades para el trabajo.

En segundo lugar, las políticas encaminadas a derribar las barreras de acceso a ámbitos de derecho, como la educación, el trabajo decente, la salud, entre otros, para personas con discapacidad, por una parte, y para personas afrodescendientes, por la otra, deben incluir medidas de atención a las necesidades específicas de los subgrupos en esos colectivos que se encuentran en una situación de particular exclusión y rezago. Las medidas de acción afirmativa que buscan aumentar el acceso de personas afrodescendientes a la educación superior deberían contemplar temas de accesibilidad e inclusión de la discapacidad, de manera de no excluir a las personas afrodescendientes con discapacidad. Por ejemplo, la Ley de Cuotas del Brasil (2012) contempla cupos reservados en las universidades federales y las instituciones de enseñanza técnica de nivel medio para personas afrodescendientes o indígenas, y también para las personas con discapacidad.

Por otra parte, las políticas deben actuar sobre las causas que subyacen a la exclusión, tanto de las personas con discapacidad como de las personas afrodescendientes: la discriminación, los estereotipos y prejuicios y, de forma fundamental, una falta de valoración de la diversidad humana.

Por último, las asimetrías de poder relacionadas con la clase, el género, la etnia o raza y la discapacidad se entrecruzan y provocan una invisibilización de las personas afrodescendientes con discapacidad en los movimientos sociales y políticos en pro de los derechos colectivos y la inclusión. El impulso del desarrollo del liderazgo de personas afrodescendientes con discapacidad (en particular de mujeres y personas jóvenes afrodescendientes con discapacidad) y la expansión de la participación de este grupo, tanto en el movimiento afrodescendiente como de las personas con discapacidad, son esenciales para que estas instancias promuevan los derechos desde una óptica más plural e incluyente.

D. Reflexiones finales

La información presentada en este capítulo confirma la existencia de importantes desigualdades entre la población afrodescendiente y la no afrodescendiente ni indígena en dos pilares esenciales para la inclusión social, la garantía de los derechos y el bienestar: la salud y la educación. También demuestra que estas desigualdades están presentes desde las primeras etapas del ciclo de vida, dando forma a una exclusión acumulativa en la vida de las personas afrodescendientes. Si bien los datos presentados muestran, en general, un panorama desfavorable para las personas afrodescendientes, en el caso de algunos indicadores y algunos países, tal como ya se indicó en el capítulo VI, no se detectan diferencias entre la población afrodescendiente y no afrodescendiente, lo que ofrece oportunidades de aprendizaje y reflexión. Además, en la mayoría de los casos, cuando es posible analizar la evolución de esos indicadores a lo largo de la década de 2010, se observa una reducción de las brechas étnico-raciales, que está en gran medida asociada a la implementación de políticas públicas.

En el ámbito de la salud se enfatiza la necesidad de avanzar hacia políticas universales para que todas las personas tengan acceso a servicios de calidad con el fin de prevenir, detectar y tratar sus problemas de salud. A la vez, se requiere que este enfoque universalista sea sensible a las diferencias, es decir, que atienda a las barreras específicas que enfrenta la población afrodescendiente, y en especial las mujeres y los niños y niñas afrodescendientes (CEPAL, 2017c, 2018a y 2020). En este sentido, se requieren acciones dirigidas a corregir las desigualdades relacionadas con la salud que afectan a la población afrodescendiente en diversas dimensiones, incluidos los indicadores presentados en este capítulo, pero también las brechas que pueden surgir ante desafíos sanitarios emergentes, como es el caso de la pandemia de COVID-19.

Por otra parte, en el campo de la salud es fundamental recalcar la necesidad de obtener datos desagregados por raza y etnia. Esa variable es de extrema importancia para la producción de estadísticas de salud de manera que se puedan identificar, monitorear y abordar las disparidades raciales en los procesos de morbilidad y mortalidad. También permite el entrecruzamiento con otras variables, como la condición socioeconómica, el género, la edad y el territorio, como categorías de análisis mínimas para la comparación del progreso en lo referente a los acuerdos y compromisos asumidos por los Gobiernos con miras a avanzar hacia la igualdad en los países de América Latina y para el diseño de políticas de acción más efectivas.

A su vez, el análisis realizado en este capítulo revela avances importantes en algunos aspectos del cumplimiento del derecho a la educación de la población afrodescendiente, en especial en lo que se refiere al acceso al sistema educativo (particularmente hasta los 17 años), el aumento de los años de escolaridad y la conclusión de la educación secundaria.

Sin embargo, los datos también ponen de relieve la existencia de significativos déficits en el cumplimiento de esos derechos y una gran heterogeneidad de un país a otro, así como la persistencia de considerables brechas étnico-raciales, a pesar de los avances registrados. En el caso de la asistencia a la escuela, fue posible observar que, a medida que avanza la edad, las brechas raciales se van profundizando en la mayoría de los países analizados. También se ha observado que, entre los afrodescendientes, las tasas de abandono y retraso escolar son mucho más elevadas y los niveles de conclusión de la educación secundaria y de acceso y conclusión de la terciaria son mucho más bajos.

En el análisis también se destaca la importancia de las políticas públicas que se han implementado en diversos países de América Latina, tanto de promoción de la educación intercultural y bilingüe como de acción afirmativa en la educación secundaria y terciaria, con miras a reducir las brechas étnico-raciales y avanzar en la garantía del derecho a la educación de las personas afrodescendientes.

A pesar de que en el análisis realizado no se ha incorporado el tema fundamental de la calidad de la educación, los datos revelan la persistencia de diversos vectores de exclusión, discriminación y racismo estructural en el sistema educacional que afectan a la población afrodescendiente en América Latina. Estas manifestaciones de desigualdad tendrán reflejos importantes en las posibilidades de inserción de las personas afrodescendientes en el mercado de trabajo y en la calidad de dicha inserción, que serán analizadas en el próximo capítulo.

Además de emprender acciones en los ámbitos de la salud y la educación para expandir oportunidades y superar barreras en estos dos pilares fundamentales de la inclusión social, avanzar en la inclusión de la población afrodescendiente también requiere visibilizar subgrupos que pueden experimentar discriminaciones múltiples, como las personas afrodescendientes con discapacidad. Solo recientemente se ha reforzado la normativa internacional relacionada con los derechos de las personas con discapacidad y se ha avanzado en la superación de su invisibilidad estadística. Sin embargo, aún existe una gran deuda en los países de América Latina con relación a la posibilidad de contar con estadísticas y registros administrativos que permitan conocer con el detalle necesario la situación de las personas afrodescendientes con discapacidad. Por ese motivo es necesario seguir avanzando en ese sentido y diseñar políticas capaces de actuar sobre las causas que subyacen a la exclusión, tanto de las personas con discapacidad como de las personas afrodescendientes: la discriminación, los estereotipos y los prejuicios.

Bibliografía

- Abramo, L. (2019), "Niños, niñas y adolescentes afrodescendientes en América Latina: el entrecruzamiento de diversas dimensiones de la desigualdad social", *Construyendo políticas públicas hacia los niños, niñas y adolescentes afrodescendientes de las Américas y el Caribe*, Montevideo, Departamento de Afrodescendencia, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).
- Abramo, L., S. Cecchini y H. Ullmann (2020), "Enfrentar las desigualdades en salud en América Latina: el rol de la protección social", *Ciência e Saúde Coletiva*, vol. 25, N° 5.
- Abramo, L. y M. Rangel (2019), "Niñez y adolescencia afrodescendiente en América Latina", *Los derechos de la infancia afrodescendiente en América Latina*, Boletín Desafíos, N° 22, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (CEPAL/UNICEF), 29 de septiembre.
- Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Andahur, E., A. Mercado y C. Sánchez (2019), "Cambia el color y el riesgo... Nuevo escenario para el cáncer de próstata en Chile", *Revista Médica de Chile*, vol. 147, N° 9, Santiago.
- Banco Mundial (2004), "América Central: Proyecto Regional de VIH/SIDA" [en línea] <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/457211468743108972/pdf/IPP1060LCR1IP1P082243.pdf>.
- Campello, T. (coord.) (2017), *Faces da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás*, Brasilia, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- CEDET (Centro de Desarrollo Étnico)/Plan Internacional/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2013), *¡Aquí estamos! Niñas, niños y adolescentes afroperuanos*, Lima.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población de la CEPAL) (2011), "La juventud afrodescendiente en América Latina", *Reseñas sobre Población y Desarrollo*, N° 6 [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36935/1/Resenas6_es.pdf.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- _____(2019a), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3), Santiago.

- (2019b), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- (2018a), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2), Santiago.
- (2018b), “Mujeres afrodescendientes en América Latina y el Caribe: deudas de igualdad”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/33), Santiago, julio.
- (2018c), *Propuesta de indicadores y sus metadatos para el seguimiento regional del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/CRPD.3/DDR/1), Santiago.
- (2017a), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3182), Santiago.
- (2017b), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- (2017c), “Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/121), Santiago.
- (2017d), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago.
- (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2), Santiago.
- (2014), *Informe regional sobre la medición de la discapacidad: una mirada a los procedimientos de medición de la discapacidad en América Latina y el Caribe* (LC/L.3860(CE.13/3)), Santiago.
- (2013), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697), Santiago.
- CEPAL/ACNUDH (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2020), *Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: elaboración de indicadores para medir y contrarrestar las desigualdades* (LC/TS.2019/62), Santiago.
- Corbetta, S. y otros (2018), “Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos: avances y desafíos”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/98), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Cunha, E. M. (2004). “Mortalidade infantil por raça/cor”, *Seminário Saúde da População Negra Estado de São Paulo 2004*, L. E. Batista y S. Kalckmann (orgs.), São Paulo, Instituto de Saúde.
- Frenk, J, R. Lozano y J. Bobadilla (1994), “La transición epidemiológica en América Latina”, *Notas de Población*, vol. 22, N° 60 (LC/DEM/G.149), Santiago, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.
- García de Pinto, E. (2014), “Afrodescendientes brasileños: panorama actual de sus condiciones de vida y de salud y sus desafíos”, *La población afro descendiente e indígena en América Latina: puntos de reflexión para el debate sobre Cairo + 20*, Serie Investigaciones, N° 4.
- Guttmacher Institute (2018), “Aborto en América Latina y el Caribe” [en línea] <https://www.guttmacher.org/article/2018/08/por-el-aborto-legal-en-america-latina-y-el-caribe#>.
- IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (2020), *Educação 2019. PNAD Contínua*, Río de Janeiro.
- (2015), *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*, Río de Janeiro.
- Keinde, W. y V. Mello (2020), “Relações étnico-raciais na Argentina: história, desigualdades e resistência”, *Revista de Ciências Sociais, Fortaleza*, vol. 50, N° 3, nov. 2019/fev. 2020.
- Lewis, T. (2017), “Self-reported experiences of discrimination and health: scientific advances, ongoing controversies, and emerging issues”, *Annual Review of Clinical Psychology*, vol. 11.
- Maillard Mancilla, C. y otros (2012), *Mujeres y vulnerabilidades entre el VIH/SIDA y las ITS en la Región de Arica y Parinacota*, Santiago, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida.
- Martínez Martín, M. y otros (2018), “Comportamiento de factores de riesgo de las enfermedades cerebrovasculares en Pedras, Maranhão, Brasil”, *Revista Información Científica*, vol. 97, N° 1, enero-febrero.
- Mena Ortiz, L. (2012), “Ausencia de mujeres negras en los estudios sobre discapacidades humanas” [en línea] <http://bdigital.unal.edu.co/6352/1/05598517.2012.pdf>.
- MMN (Movimento de Mulheres Negras) (2015), “Carta das Mulheres Negras 2015”, Geledés.
- Mosquera, C. y L. Barcelos (2007), *Afro-reparaciones: memorias de la esclavitud y justicia reparativa para negros, afrocolombianos y raizales*, Bogotá, Unibiblos/Universidad Nacional de Colombia.
- Santos, J. T. (2013), *O impacto das cotas nas universidades brasileiras (2004-2012)*, Salvador, Centro de Estudios Afro-Orientales (CEAO).
- Naciones Unidas (2014), *Programa de Actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes (A/RES/69/16)*, Nueva York, 18 de noviembre.
- (2006), Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (A/64/180), Nueva York.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2016), *Plan de Acción del Decenio de las y los Afrodescendientes en las Américas (2016-2025)* (AG/RES.2891 (XLVI-O/16)) [en línea] <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2891-16-es.pdf>.
- (2012), “La CIDH, la CIM, ONUSIDA y la OPS llaman a los Estados Miembros de la OEA a erradicar el estigma y la discriminación en relación con el VIH en las Américas” [en línea] <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/147.asp>.

- OEA/ONUSIDA/CIM (Organización de los Estados Americanos/Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida/Comisión Interamericana de Mujeres) (2014), *Manual para fortalecer el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres que viven con VIH en América Latina* [en línea] https://www.oas.org/es/CIM/docs/Manual_CIM_ONUSida_ES.pdf.
- Oliveira, V., M. Viana y L. Lima (2019), "O ingresso de cotistas negros e indígenas em universidades federais e estaduais no Brasil: Uma descrição a partir do Censo da educação superior", *Reafirmando direitos: Trajetórias de estudantes cotistas negros(as) no ensino superior brasileiro*, E. Jesus (org.), Belo Horizonte, Ações Afirmativas no Ensino Superior.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2019), *Trends in maternal mortality 2000 to 2017: Estimates by WHO, UNICEF, UNFPA, World Bank Group and the United Nations Population Division*.
- ONUSIDA (Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida) (2018), *Avanzando hacia las metas 2020: progreso en América Latina y el Caribe* [en línea] <http://onusidalac.org/1/images/advancing-towards-2020esp-032020.pdf>.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2019), *Salud universal en el siglo XXI: 40 años de Alma-Ata. Informe de la Comisión de Alto Nivel*, Washington, D.C.
- _____(2018), *Sociedades justas: equidad en la salud y vida digna. Resumen Ejecutivo del Informe de la Comisión de la Organización Panamericana de la Salud sobre Equidad y Desigualdades en Salud en las Américas*, Washington, D.C.
- _____(2017a), *Plan de Salud para la Juventud Afrodescendiente*.
- _____(2017b), "Salud en las Américas. Edición del 2017. Resumen: panorama regional y perfiles de país", *Publicación Científica y Técnica*, N° 642, Washington, D.C.
- OPS/OMS (Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud) (2018), *Recomendaciones de la OMS sobre atención prenatal para una experiencia positiva del embarazo* [en línea] https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/49550/9789275320334_spa.pdf?ua=1.
- Paixão, M. y otros (2010), *Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil; 2009-2010*, Río de Janeiro, Editora Garamond.
- Rangel, M. (2019a), "Desigualdades en el acceso de las personas afrodescendientes a la salud y a la protección social en América Latina", inédito.
- _____(2019b), "Políticas de acción afirmativa para personas afrodescendientes en América Latina como instrumento de inclusión y cohesión social en el marco de la implementación de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo", inédito.
- _____(2016), "Políticas públicas para afrodescendientes: marco institucional en el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú", *serie Políticas Sociales*, N° 220 (LC/L.4275), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- RMAAD (Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora) (2015), "Political Platform for the International Decade for People of African Descent" [en línea] <http://www.mujeresafro.org/publicaciones/presentaciones/>.
- Rodríguez, J. (2014), "La reproducción en la adolescencia y sus desigualdades en América Latina. Introducción al análisis demográfico, con énfasis en el uso de microdatos censales de la ronda de 2010", *Documentos de Proyectos* (LC/W.605) Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Russel, N. K. y otros (2019), "HIV, syphilis, and viral hepatitis among Latin American indigenous peoples and Afro-descendants: a systematic review", *Revista Panamericana de Salud Pública*, enero.
- Saballos, J. (2010), "Estudiantes indígenas y afrodescendientes en instituciones convencionales y universidades comunitarias", *Ciencia e Interculturalidad*, vol. 7, N° 2.
- Taylor, T., J. Hembling y J. Bertrand (2012), *Etnicidad y Riesgo de VIH en Guatemala*, MEASURE Evaluation/Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- Trucco, D. (2014), "Educación y desigualdad en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 200 (LC/L.3846), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ullmann, H. (2015), "La salud y las juventudes latinoamericanas y caribeñas", *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 137 (LC/G.2647-P), D. Trucco y H. Ullmann (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2016), *Una ya es demasiado: poner fin a las muertes a causa de la neumonía y la diarrea. Principales conclusiones*.
- Urioste, A. (2008), "Uruguay: los pueblos afrodescendientes frente al VIH, estigma y discriminación" [en línea] <http://www.sidastudi.org/resources/inmagic-img/dd6002.pdf>.
- Venturini, A. C. y J. Feres (2018), "Ações afirmativas e cursos de pós graduação acadêmicos de universidades públicas", *Boletim GEMAA*, N° 6.

Desigualdades en el mundo del trabajo

Introducción

La preocupación por la existencia de desigualdades estructurales y de prácticas discriminatorias en el mercado de trabajo, y por la necesidad de evitarlas, es antigua y se ha plasmado en diversas normativas internacionales e instrumentos de las Naciones Unidas. Los instrumentos de carácter general que condenan la discriminación y promueven la igualdad racial y los derechos de la población afrodescendiente analizados en el capítulo II de este documento también se aplican al mundo del trabajo. Sin embargo, sobre todo en el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), también existe un poderoso conjunto de normas internacionales específicas dirigidas a la no discriminación y a la promoción de la igualdad en el mundo laboral. La primera de ellas, de carácter más general, es el Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111). En él se definen explícitamente la raza y el color entre los siete ámbitos de discriminación que deben ser eliminados y se establece la obligación, para los países que lo ratifiquen, de implementar políticas nacionales de promoción de la igualdad de oportunidades y de trato¹.

Todos los convenios de la OIT se aplican a todos los trabajadores, independientemente de su sexo o condición étnico-racial. En ese sentido, son importantes instrumentos para la garantía de los derechos de las personas afrodescendientes en el mercado de trabajo. No obstante, cabe mencionar otros que, a pesar de no hacer una referencia explícita a la discriminación o a la igualdad étnico-racial, son de especial importancia para el tema que se analizará a continuación. Se trata del Convenio sobre Igualdad de Remuneración, 1951 (núm. 100), relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y femenina por un trabajo de igual valor; el Convenio sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (núm. 156), sobre trabajadores de ambos sexos con responsabilidades familiares; el Convenio sobre la Protección de la Maternidad (Revisado), 1952 (núm. 103) y el Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (núm. 183); el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189), sobre el trabajo decente para estos trabajadores, y el Convenio sobre la Violencia y el Acoso, 2019 (núm. 190), relativo a la eliminación de la violencia y el acoso en el lugar de trabajo. Los Convenios núm. 100 y núm. 111 han sido ratificados por todos los países de América Latina y el Caribe (33 en total en cada caso)². El Convenio núm. 189 ha sido ratificado por 17 países (esta es actualmente la región del mundo que presenta el número más elevado de ratificaciones de este convenio), el Convenio núm. 156 por 12 países, los Convenios núm. 103 y núm. 183 por 11 países en total, y el Uruguay ha sido el primer país del mundo que ha ratificado el Convenio núm. 190, adoptado en 2019 (véase el anexo VIII.A1).

¹ En el primer párrafo del artículo 1 del Convenio núm. 111 se afirma que “a los efectos de este Convenio, el término discriminación comprende: (a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados”. En el artículo 2, se agrega que “todo Miembro para el cual este Convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto” (véase [en línea] http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C111).

² Los Convenios núm. 100 y núm. 111 son considerados parte de los ocho convenios fundamentales de la OIT.

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el trabajo es la llave maestra de la igualdad. En América Latina, los ingresos provenientes del trabajo representan alrededor del 72% del ingreso total de los hogares (CEPAL, 2019c). Por lo tanto, lo que ocurre en ese ámbito (en cuanto a oportunidades de acceso y calidad del empleo) tiene una gran influencia en las posibilidades de no caer en la pobreza o superarla y de gozar de niveles adecuados de bienestar. En otras palabras, el trabajo constituye el principal motor para la superación de la pobreza, la integración social y económica, la igualdad y el acceso al bienestar y a la protección social. Además, es un mecanismo fundamental para la construcción de la autonomía, la identidad, la dignidad personal y la ampliación de la ciudadanía (CEPAL, 2010, 2013b, 2012a, 2012b, 2014a, 2016a, 2016b y 2019c). Sin embargo, lo anterior no lo garantiza cualquier tipo de empleo, sino un trabajo decente, que constituye el núcleo del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 8³. Es importante observar también que la no discriminación en el empleo y la ocupación es parte constitutiva del concepto de trabajo decente⁴.

En América Latina, el mercado de trabajo ha sido históricamente el eslabón entre una estructura productiva muy heterogénea y con alto peso de sectores de baja productividad y una elevada desigualdad en los ingresos de los hogares. No obstante, entre 2002 y 2014 ha sido un factor clave para reducir la pobreza y la desigualdad, debido sobre todo a la disminución del desempleo, el aumento de los ingresos laborales, un importante proceso de formalización del trabajo, la extensión de la protección social contributiva y el aumento de la tasa de participación de las mujeres, con el consecuente incremento del número de perceptores de ingreso por hogar y la disminución del porcentaje de mujeres sin ingresos propios (CEPAL, 2016a y 2017b). A partir de 2015 se deterioraron importantes indicadores laborales: aumentaron las tasas de desocupación y se interrumpió el proceso de formalización del empleo. En ese contexto, los sistemas de protección social, que se ampliaron y fortalecieron en la región a partir de comienzos de la década de 2000, y contribuyeron a las mejoras observadas hasta mediados de la década de 2010, han desempeñado un papel fundamental para contener deterioros distributivos y evitar mayores retrocesos en los niveles de pobreza, pobreza extrema y desigualdad de ingresos (CEPAL, 2019c). No obstante estos avances, amplios sectores de la población de la región siguen sin estar cubiertos por la protección social. Ello se hizo evidente con la pandemia de COVID-19, que demandó, por ejemplo, una ampliación de las transferencias monetarias hacia los trabajadores informales (CEPAL, 2020b).

Por otro lado, los mercados de trabajo en América Latina se enfrentan a acelerados procesos de transformación tecnológica y organizacional asociados a la cuarta revolución industrial, con fuertes impactos sobre los empleos y los sistemas de protección social, aunque heterogéneos entre países y sectores, y de magnitud aún incierta. Los países de la región enfrentan el reto de aprovechar el potencial transformador de la revolución tecnológica y anticipar los efectos que tendrá en la productividad, el crecimiento, el desarrollo y la igualdad. Esto implica adaptar las tecnologías a las estructuras de cada país y sus necesidades de desarrollo, no solo como una política productiva para mejorar la inserción de América Latina y el Caribe en la economía global, sino también como un elemento que contribuya al cierre de brechas estructurales en el mercado laboral y no a su profundización (CEPAL, 2017b, 2018a, 2019c y 2019d).

Además, persisten profundas desigualdades estructurales en el mercado de trabajo que se reflejan en grandes brechas en términos de acceso y calidad del empleo, condiciones de trabajo, remuneraciones, derechos de los trabajadores y protección social, todo lo cual dificulta la superación de la pobreza y reproduce la exclusión y la desigualdad (CEPAL, 2016a, 2017b, 2018a y 2019b). De la misma forma que en otros ámbitos sociales, como se ha analizado a lo largo de este documento, las desigualdades en el mercado de trabajo se caracterizan por diversos ejes estructurantes que se entrecruzan, se potencian y se encadenan a lo largo de las trayectorias laborales de las personas: las desigualdades socioeconómicas, de género, étnico-raciales, territoriales y de edad. Las características y la incidencia del trabajo infantil en los países de América Latina, por ejemplo, son una de las expresiones de esas desigualdades entrecruzadas (véase el recuadro VIII.1).

³ El Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 (promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos) exige que las sociedades creen las condiciones necesarias para que las personas accedan a empleos de calidad, estimulando la economía sin dañar el medio ambiente. También debería haber oportunidades laborales para toda la población en edad de trabajar, con condiciones de trabajo decentes (Naciones Unidas, 2018).

⁴ La OIT define el trabajo decente como un empleo o una ocupación productiva y de calidad, adecuadamente remunerada, ejercida en condiciones de igualdad, libertad y seguridad y libre de cualquier tipo de discriminación (véase una discusión al respecto en Abramo, 2015).

Recuadro VIII.1

La población afrodescendiente está sobrerrepresentada en el trabajo infantil, que constituye una grave violación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes

América Latina y el Caribe ha logrado en los últimos años reducir el trabajo infantil gracias a una acción sostenida y al esfuerzo compartido entre Gobiernos, organizaciones de empleadores y de trabajadores, la sociedad civil y la cooperación internacional (OIT, 2016). Sin embargo, según estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2017), alrededor de 10,5 millones de niños, niñas y adolescentes, cifra que corresponde al 7,3% de la población regional de 5 a 17 años, se encuentran en situación de trabajo infantil en la región^a. Además, el progreso ha sido lento, y se prevé que el trabajo infantil podría incrementarse debido a las consecuencias de la pandemia de COVID-19 (CEPAL/OIT, 2020), lo que llama a redoblar los esfuerzos para evitar un retroceso.

El trabajo infantil es una grave violación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y, junto con el trabajo forzoso, una de las principales antítesis del trabajo decente. Es consecuencia, y a la vez origen, de cadenas de desigualdad que se expresan tanto en el presente como a lo largo del ciclo de vida, afectando las trayectorias educacionales y laborales futuras. La incidencia del trabajo infantil es más elevada en la población infantil afectada por otras exclusiones: es mayor en las zonas rurales, en la población de menores ingresos y entre la población indígena y afrodescendiente (CEPAL/OIT, 2018). Todo lo anterior pone en evidencia, una vez más, el entrecruzamiento de los ejes estructurantes de la desigualdad social.

En los pocos países de América Latina en que es posible contar con información, los niños, niñas y adolescentes afrodescendientes están sobrerrepresentados en las tasas de trabajo infantil. Por ejemplo, en el Brasil, según datos de la encuesta nacional de hogares (PNAD) de 2016, el 64,2% del total de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de trabajo infantil son afrodescendientes; en las regiones del norte y del noreste, esa cifra sobrepasa el 80%. Una situación similar se observa en el Uruguay, donde la incidencia del trabajo infantil entre los niños, niñas y adolescentes afrodescendientes de entre 5 y 17 años es de un 17,2%, mientras que entre los no afrodescendientes ni indígenas es del 13% (INE, 2010). En el Perú se repite el mismo patrón: alrededor del 37% de los niños y niñas afrodescendientes se encuentra en situación de trabajo infantil (INEI, 2018). Finalmente, aunque con una prevalencia menor, en el Ecuador, según datos de 2012, la incidencia del trabajo infantil entre los niños, niñas y adolescentes no afrodescendientes ni indígenas es del 7% y se eleva al 10% entre los afrodescendientes; por otra parte, más de la mitad de estos niños y niñas no asisten a la escuela y se encuentran en situación de pobreza^b.

Si bien son pocos los estudios que buscan explicar las causas de esta brecha, algunos de ellos se refieren a la situación de desigualdad y discriminación estructural que históricamente ha afectado a la población afrodescendiente, sus mayores niveles de pobreza y las mayores barreras de acceso de los miembros adultos de las familias a una inserción laboral de calidad. Así, por ejemplo, el trabajo infantil doméstico reproduce los patrones históricos de desigualdad y discriminación prevalentes en el mercado de trabajo. En el Brasil, según la PNAD de 2016, más del 90% de los trabajadores infantiles domésticos son niñas y adolescentes afrodescendientes. Asimismo, es elevada la presencia de la población infantil afrodescendiente en actividades relacionadas con la agricultura, principalmente bajo las peores formas de trabajo infantil. En el Ecuador, por ejemplo, en 2012, alrededor del 40% de los niños, niñas y adolescentes afrodescendientes en situación de trabajo infantil laboraban en el sector agrícola y gran parte de ellos en trabajo peligroso. En el Uruguay, según datos de la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI) de 2009, el porcentaje de niños, niñas y adolescentes afrodescendientes en situación de trabajo peligroso era del 10,4%, mientras que entre los no afrodescendientes era del 8,4%.

Contextos de crisis socioeconómica, en los que se observa una contracción de la producción, un aumento del desempleo y de la informalidad y la reducción de los ingresos de los hogares, tienden a provocar un incremento del trabajo infantil. Además, en un contexto de crisis sanitaria, la salida de los jefes de familia del mercado de trabajo por enfermedad o muerte puede ser otro factor de aumento del trabajo infantil, como estrategia de complementación de los ingresos de los hogares. Entre los efectos de la pandemia de COVID-19, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la OIT estiman que el número de niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil podría aumentar en 300.000 en América Latina si no se toman las medidas adecuadas para evitar ese retroceso (CEPAL/OIT, 2020). En el Brasil, según datos de la encuesta nacional permanente de hogares (PNAD Continua), en el primer trimestre de 2020, 78.000 niños, niñas y adolescentes de entre 14 y 17 años realizaban servicio doméstico en la casa de terceros, lo que está prohibido por la legislación brasileña en el caso de los menores de 18 años, por tratarse de una de las peores formas de trabajo infantil. De este total, un 65% eran niñas y adolescentes negras. La interrupción de la educación, debido a la falta de alternativas de enseñanza a la distancia, agravada por la falta de acceso a equipos e Internet de calidad, a su vez, puede generar déficits

Recuadro VIII.1 (conclusión)

significativos en la formación de niños, niñas y adolescentes vulnerables, dificultando la conclusión de sus trayectorias educativas y el acceso a oportunidades de trabajo decente en el futuro. Además, el contexto de pandemia conlleva riesgos específicos para los niños, niñas y adolescentes, en la medida en que el aislamiento social también afecta de manera directa los espacios de protección (como la escuela), la alimentación escolar, el funcionamiento de los jardines infantiles y el uso del tiempo libre (espacios deportivos y de entretenimiento), además de aumentar los casos de violencia doméstica.

En síntesis, con la excepción del Brasil, no se dispone de estudios ni herramientas suficientes que permitan dimensionar el trabajo infantil de la población afrodescendiente de manera adecuada. Esto se traduce en limitaciones importantes para el conocimiento de sus características y dinámicas en la gran mayoría de los países de América Latina y, por lo tanto, para el diseño de acciones efectivas dirigidas a su prevención y erradicación. Profundizar en el análisis y las propuestas sobre prevención y erradicación del trabajo infantil desde la perspectiva étnico-racial es una de las prioridades de la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil (véase [en línea] <https://www.iniciativa2025alc.org>), que se creó en 2014 sobre la base de la experiencia y el conocimiento acumulado en la región, como una plataforma tripartita de apoyo mutuo entre países e interlocutores sociales para acelerar la erradicación del trabajo infantil.

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *América Latina y el Caribe: hacia la primera generación libre de trabajo infantil. Una lectura integrada e interdependiente de la Agenda 2030 a la luz de la meta 8.7*, 2016; Servicio de Principios y derechos fundamentales en el trabajo (FUNDAMENTALS); *Estimaciones mundiales sobre el trabajo infantil*, Ginebra, 2017 [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@ipecc/documents/publication/wcms_596481.pdf; CEPAL/OIT, *Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil: metodología para diseñar estrategias preventivas a nivel local*. Lima, 2018; “La pandemia por la COVID-19 podría incrementar el trabajo infantil en América Latina y el Caribe”, *Nota Técnica*, N°1, Santiago, 2020; Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI), Montevideo, 2010 [en línea] <http://www.ine.gub.uy/encuesta-nacional-de-trabajo-infantil-enti>; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2018.

^a Según las estimaciones de la OIT, en 2008 existían alrededor de 14 millones de niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil en la región (OIT, 2017).

^b Es necesario señalar también que la tasa de incidencia del trabajo infantil entre los niños, niñas y adolescentes indígenas en el Ecuador es mucho más elevada (cerca al 28%).

En este capítulo, se analizan las desigualdades raciales en el mundo del trabajo a través de informaciones censales, de las encuestas de hogares y de algunas encuestas de uso del tiempo⁵. Se prestará una atención especial al entrecruce de esas desigualdades con las de género y de edad. En ese sentido, se hará hincapié tanto en las desigualdades entrecruzadas que experimentan las mujeres afrodescendientes como en las que afectan a las personas jóvenes afrodescendientes.

Sin embargo, para entender la estructura y la dinámica de los mercados de trabajo (o, en otras palabras, lo que ocurre en el ámbito del trabajo remunerado en el mercado, así como las desigualdades de género que lo caracterizan), es fundamental considerar también el ámbito del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Este sigue siendo realizado principalmente por las mujeres y constituye el eje del orden de género y de la división sexual del trabajo. De otra forma no sería posible entender, por ejemplo, ni las menores tasas de participación laboral y de ocupación de las mujeres como características estructurales, ni su sobrerrepresentación entre las personas jóvenes que no están estudiando ni ocupadas en el mercado de trabajo. Tampoco se entendería la persistencia de la segmentación ocupacional por género ni de las brechas de ingreso entre hombres y mujeres. Como se verá a lo largo de este capítulo, todos esos indicadores negativos son más desfavorables en el caso de las mujeres afrodescendientes. Por ese motivo el capítulo comienza con una discusión sobre la división sexual del trabajo y la injusta organización social de los cuidados.

El análisis pone de relieve la existencia de profundas desigualdades entre las personas afrodescendientes y no afrodescendientes en todas las dimensiones analizadas del empleo y del trabajo decente. Las personas afrodescendientes enfrentan mayores dificultades de acceso al empleo y sufren grados más elevados de exclusión del mercado de trabajo, lo que se expresa en mayores tasas de desempleo y menores niveles de ocupación. Además, enfrentan mayores dificultades en términos de la calidad de su inserción laboral. La estructura ocupacional también se caracteriza por profundas desigualdades raciales, que se reflejan en una mayor concentración de personas afrodescendientes en ocupaciones de baja calificación, informales y con

⁵ En el caso de América Latina, las encuestas de uso del tiempo disponibles que contienen la autoidentificación de las personas afrodescendientes son las del Brasil, Colombia, el Ecuador, Panamá, el Perú y el Uruguay.

mayor precariedad e inestabilidad laboral. La vivencia simultánea de las desigualdades étnico-raciales, de género y de edad, además de la persistencia del racismo y de diversas formas de discriminación racial en el mercado de trabajo, hacen que las mujeres y los jóvenes afrodescendientes sean los más afectados. Como lo afirma Lélia Gonzalez, el racismo intrínseco a las sociedades latinoamericanas insiste en considerar a la mujer afrodescendiente como incapaz e inferior y, por ende, en no aceptar que ejerza profesiones de mayor prestigio (Gonzalez, 1982). Por lo tanto, es fundamental considerar los patrones culturales machistas y discriminatorios que estarían en la base de las limitantes que encuentran las mujeres afrodescendientes para acceder a puestos laborales de mayor calidad y jerarquía, ascender profesionalmente y ver aumentados sus salarios.

A. División sexual del trabajo e injusta organización social de los cuidados

El mundo del trabajo es el espacio donde se genera la mayor parte de los ingresos de los hogares y se expresan las desigualdades inherentes a su distribución. Desde una perspectiva de género, el análisis del mundo del trabajo debe hacerse de forma integral, observando las dinámicas del trabajo para el mercado y reconociendo el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que se realiza en el seno de los hogares. Los mercados laborales de la región presentan marcados sesgos de género, entre los que destacan menores tasas de participación y ocupación de las mujeres, su concentración en sectores económicos y ocupaciones de menor productividad y menores niveles de ingresos, la segregación ocupacional vertical y horizontal y las brechas de ingreso (CEPAL, 2019c). Los patrones culturales patriarcales y la tradicional división sexual del trabajo constituyen obstáculos para la inserción laboral y la autonomía económica de las mujeres, al asignarles una sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Además, se desvaloriza el trabajo realizado por las mujeres, en especial aquel que es visto como una proyección en el mercado de las tradicionales tareas de cuidado (en los sectores de salud y educación, por ejemplo, y principalmente en el servicio doméstico). Ello afecta el avance de sus trayectorias laborales y sus posibilidades ocupacionales. Lo anterior, a su vez, reduce sus ingresos y sus perspectivas de acceso a la seguridad social, que todavía está estrechamente vinculada al trabajo asalariado formal, y también limita su participación en procesos de toma de decisiones. Estas desigualdades de género se entrecruzan y se potencian con la discriminación racial, de modo que producen estructuras de exclusión social que tienen una gran incidencia en los patrones de inserción laboral y en la pobreza⁶.

En las encuestas de hogares suele ser posible identificar las razones por las que las personas no están en el mercado laboral, lo que resulta relevante para conocer las causas subyacentes de esta exclusión y emprender acciones dirigidas a revertirla. Sin embargo, como se ha analizado en el capítulo IV, solo en seis países de América Latina la autoidentificación de las personas afrodescendientes está presente en las encuestas de hogares. Por lo tanto, para ilustrar la importancia de esta información, se utilizan los datos de la encuesta de hogares del Uruguay, que permiten conocer las razones por las que la población de 15 a 64 años se encuentra fuera del mercado laboral, según condición étnico-racial. Se observa que el 40,7% de las mujeres afrodescendientes y el 28,4% de las no afrodescendientes no participan en el mercado laboral por atender responsabilidades familiares. Sin embargo, esa misma causa para estar fuera del mercado laboral afecta a menos del 3% de los hombres (véase el gráfico VIII.1). Llamamos la atención las diferencias entre hombres y mujeres, pero sobre todo la notable proporción de mujeres afrodescendientes que no logran insertarse en el mercado laboral por atender responsabilidades familiares, que supera en más de 12 puntos porcentuales la de mujeres no afrodescendientes.

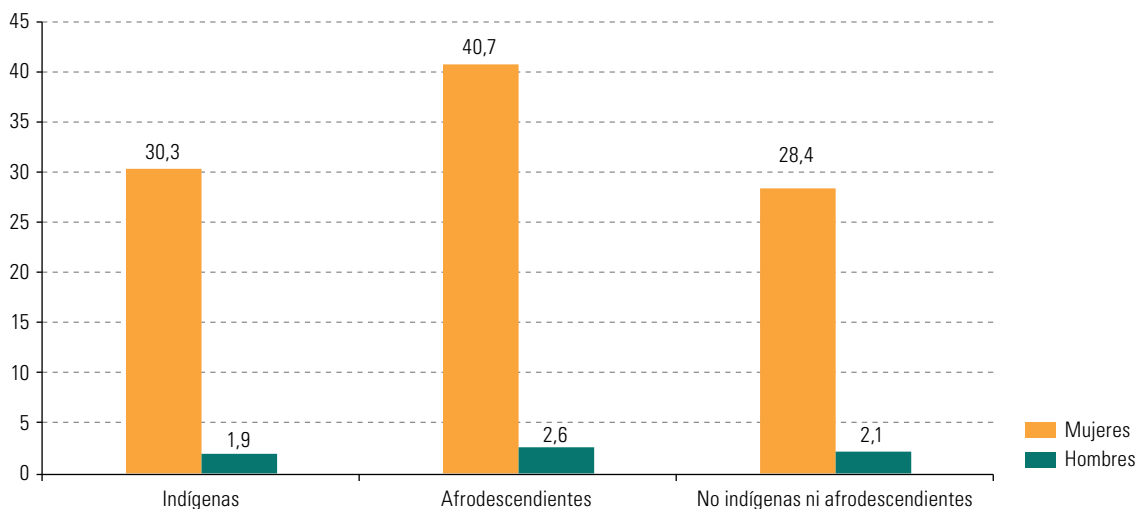
Además de los datos de las encuestas de hogares, la información sobre uso del tiempo ha permitido profundizar en el análisis del trabajo no remunerado y las diferencias entre distintos grupos poblacionales respecto del uso y asignación del tiempo dedicado a distintas actividades. Los estudios sobre uso del tiempo llevados a cabo en poblaciones afrodescendientes en el Brasil (IPEA, 2011) y Colombia (Ayala Hernández

⁶ Véanse a ese respecto los capítulos I y VI.

y Cardona Arango, 2015; Huertas y Mola, 2015) no son concluyentes en cuanto al impacto del trabajo no remunerado en la distribución del uso del tiempo entre las personas afrodescendientes, en comparación con las no afrodescendientes. En el Brasil se aprecia que prácticamente no hay diferencias entre esas dos poblaciones. En Colombia, por otro lado, se observa que las personas indígenas y afrodescendientes son quienes dedican menos tiempo a actividades productivas⁷.

Gráfico VIII.1

Uruguay: población de 15 a 64 años que se encuentra fuera del mercado laboral por razones familiares, por condición étnico-racial, 2018
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

En cuatro encuestas sobre uso del tiempo de la región (Brasil, Colombia, Ecuador y Uruguay) se incluye una pregunta que permite la autoidentificación de las personas afrodescendientes. En Colombia, el Ecuador y el Uruguay, además, es posible desagregar el tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados. Los datos muestran una mayor dedicación de tiempo al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado por parte de las mujeres afrodescendientes en comparación con las no afrodescendientes, con una diferencia significativa en el Uruguay (véase el gráfico VIII.2). Esto podría explicarse por el hecho de que las mujeres afrodescendientes viven en hogares con mayor número de dependientes y están sobrerrepresentadas en los hogares de estratos más pobres, lo que pone de relieve la necesidad de políticas públicas en materia de cuidado que atiendan a estas poblaciones. Esta situación se arraiga desde edades tempranas, cuando a las mujeres se les asignan responsabilidades de cuidado y tareas domésticas, mientras que a los hombres se los ve como proveedores económicos. Tal como se analizará más adelante, esta realidad, sumada a factores de discriminación étnico-racial, obstaculiza la participación de los jóvenes afrodescendientes en dos ejes importantes de la inclusión social: el empleo y la educación.

Para que la información que se obtiene de los instrumentos de medición permita caracterizar mejor el uso del tiempo de las poblaciones afrodescendientes, se recomienda considerar un análisis con enfoque racial desde la etapa de diseño de estos instrumentos y de su metodología. Si bien las encuestas aquí presentadas permiten la autoidentificación de las personas afrodescendientes, es importante considerar también la relevancia de adecuar el tamaño muestral, la pertinencia cultural de las preguntas y las actividades referidas en los cuestionarios. También se debe incluir la desagregación del trabajo no remunerado, explicitando las actividades de cuidado como parte del trabajo doméstico no remunerado. Todos estos factores permitirán mejorar la comparabilidad y asegurar la precisión y mayor confiabilidad de las estimaciones⁸.

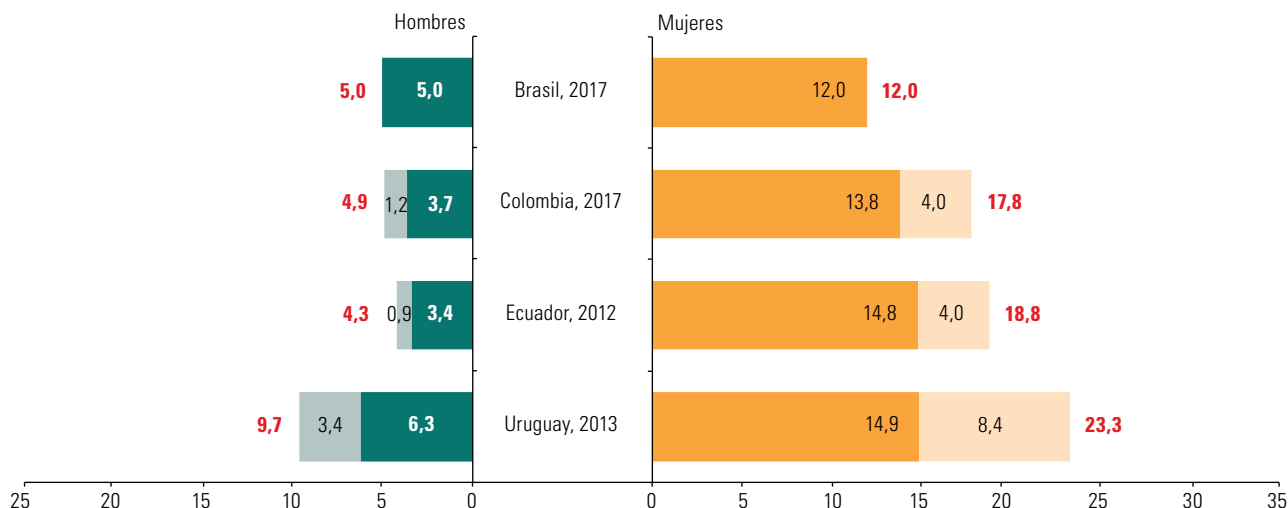
⁷ Además, en Colombia se observó que, entre la población de más de 50 años de edad, el hecho de ser afrodescendiente o mujer aumenta la probabilidad de no realizar actividades de socialización o esparcimiento, lo que tiene implicaciones para la salud física y mental.

⁸ Véase un análisis más general de la visibilidad estadística de la población afrodescendiente en América Latina en el capítulo IV.

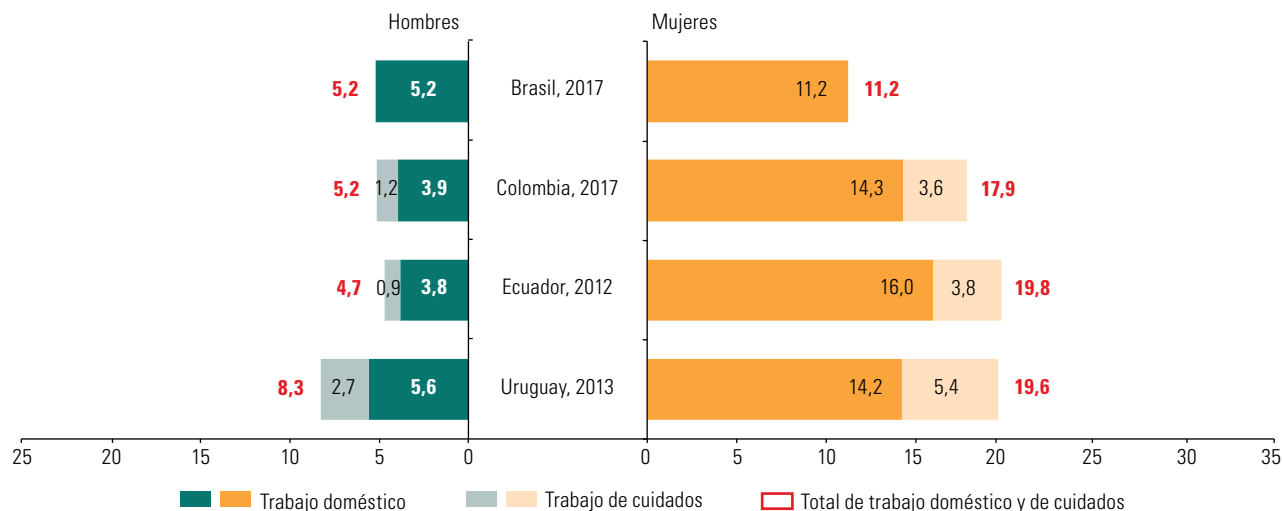
Gráfico VIII.2

América Latina (4 países): tiempo dedicado al trabajo no remunerado de la población de 15 años o más, por sexo y condición étnico-racial, alrededor de 2017
(En horas semanales)

A. Afrodescendientes



B. No afrodescendientes



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de “Repositorio de información sobre uso del tiempo de América Latina y el Caribe” [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/folleto_repositorio_de_las_encuestas_de_uso_del_tiempo_de_la_cepal.pdf.

Nota: Como la heterogeneidad de las fuentes de datos no permite la comparabilidad entre países, el objetivo del gráfico es mostrar las tendencias dentro de cada país. El tiempo dedicado al trabajo no remunerado (doméstico y de cuidados) se refiere al tiempo que las mujeres y los hombres dedican en promedio a la provisión de servicios domésticos para el consumo de los hogares. El trabajo doméstico se refiere a las actividades de producción de bienes y servicios para consumo de los miembros del hogar u otros hogares e incluye, entre otras tareas, la preparación de alimentos, el lavado de vajilla, la limpieza y mantenimiento de la vivienda, el lavado y planchado de ropa, la jardinería, el cuidado de mascotas, las compras para el hogar, y la instalación, mantenimiento y reparación de bienes personales y de uso doméstico. El trabajo de cuidados se refiere a todas las actividades de apoyo directo a miembros del hogar u otros hogares e incluye el cuidado de niños, enfermos, ancianos o personas con discapacidad. En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

B. Escolaridad de la fuerza de trabajo

El nivel de escolaridad de la fuerza de trabajo es un indicador importante de caracterización del mercado de trabajo por el lado de la oferta. Como sería de esperarse y se verá a continuación, en la composición de la fuerza de trabajo de los países de América Latina también se refleja el aumento de esos niveles, medidos por la ampliación del acceso y la conclusión de la educación primaria y secundaria, y por el aumento del número de años promedio de escolaridad, analizados en el capítulo anterior. Sin embargo, persisten importantes brechas, tanto por área de residencia como por condición étnico-racial, y se está lejos de la universalización de la conclusión de la educación secundaria. Este nivel se considera el mínimo de escolaridad necesario para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, ampliar las posibilidades de acceso a un trabajo decente y hacer frente a los desafíos de los cambios tecnológicos y de los nuevos paradigmas productivos.

Tal como se ha documentado en detalle en un estudio anterior con base en datos censales de 12 países de América Latina alrededor de 2010 (CEPAL, 2017c), si bien existe una heterogeneidad importante entre los distintos países, las brechas educativas afectan en forma desproporcional a la población afrodescendiente⁹. En 7 de los 12 países analizados, los años de escolaridad promedio de la población ocupada afrodescendiente eran muy inferiores a los de la población no afrodescendiente. En los otros cinco países, o no se observaban brechas, o la situación de los afrodescendientes era apenas ligeramente mejor que la de los no afrodescendientes¹⁰.

En el gráfico VIII.3 se presenta información sobre el porcentaje de personas ocupadas (total, hombres y mujeres) que tienen 13 años o más de escolaridad¹¹. Solamente en cuatro países (Argentina, Cuba, Ecuador y Panamá) la proporción de personas afrodescendientes ocupadas que tenían 13 o más años de escolaridad era superior al 30%, destacándose Cuba, con la cifra más elevada (36,7%). En seis países ese porcentaje variaba, alrededor de 2010, entre aproximadamente el 10% y el 15% (Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de)). En 11 de los 15 países considerados se registraban brechas en desmedro de las personas afrodescendientes. En lo que se refiere a la magnitud de esas brechas, se destacan el Uruguay (donde el porcentaje de personas no afrodescendientes con 13 años o más de escolaridad era equivalente a 3,5 veces el de los afrodescendientes), el Brasil y el Estado Plurinacional de Bolivia (donde esa relación era superior a 2 veces). Solamente en la Argentina, Honduras, Nicaragua y Panamá las brechas eran desfavorables a los no afrodescendientes y, en esos casos, eran de una magnitud muy reducida.

Por último, en todos los países considerados llama la atención el hecho de que el nivel de escolaridad de las mujeres ocupadas es muy superior al de los varones. Como se analizó en el capítulo anterior, ello se explica en parte por el hecho de que los niveles de escolaridad de las mujeres en el conjunto de la población, en especial entre los más jóvenes, son superiores a los de los hombres. Esa diferencia es más elevada cuando se considera la población ocupada. Una posible explicación de ese fenómeno se encuentra justamente en las mayores barreras de entrada de las mujeres al mercado de trabajo, que se expresan en sus menores tasas de participación laboral y de ocupación. Las mujeres de más bajos ingresos, menores niveles de educación y con mayor carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado son las que tienen mayores dificultades de inserción laboral¹². En otras palabras, una de las expresiones de las desigualdades estructurales en el mercado de trabajo es el hecho de que las mujeres necesitan credenciales educativas muy superiores a las de los hombres para poder romper las barreras de acceso al mercado de trabajo, lo que podría explicar una mayor concentración relativa de mujeres con niveles más elevados de educación en comparación con los hombres.

⁹ Los países incluidos en el estudio son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

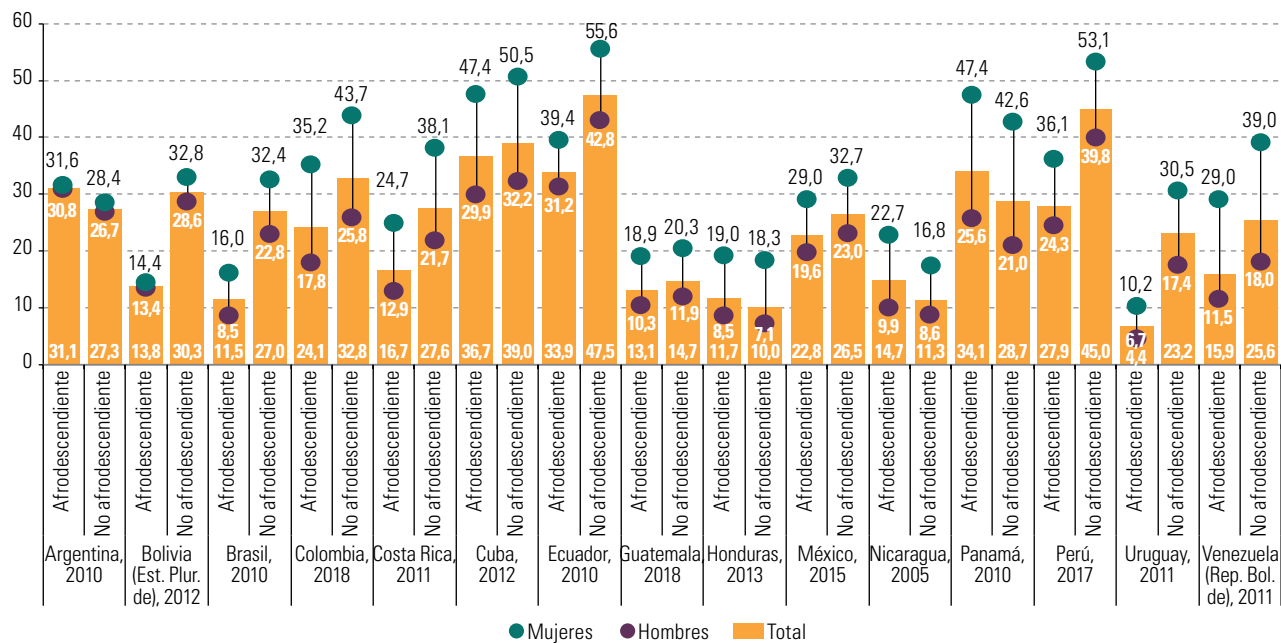
¹⁰ Véase información más detallada sobre la situación de cada país, respecto a los promedios nacionales y a las diferencias entre las zonas rurales y urbanas, en CEPAL (2017c).

¹¹ En ese caso, se actualizan a 2018 los datos de Colombia y se agregan otros tres países (Guatemala, México y Perú), también con datos más actualizados.

¹² En un estudio anterior (CEPAL, 2017a) se encontró que el tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado era significativamente superior entre las mujeres de más bajos ingresos si se compara con las de mayores ingresos.

Gráfico VIII.3

América Latina (15 países): proporción de la población ocupada de 15 años y más de edad que tiene 13 años o más de escolaridad, por sexo y condición étnico-racial, último año disponible
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales por medio de REDATAM 7.

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

Mediante las encuestas de hogares es posible obtener datos más actualizados sobre seis países. En todos ellos, el promedio de años de escolaridad de las personas afrodescendientes ocupadas de 15 años y más de edad es inferior al de las personas ocupadas no afrodescendientes. Las menores brechas se encuentran en Panamá, pero, aun en ese país, la media de años de escolaridad de los afrodescendientes es inferior a la de los no afrodescendientes (véase el gráfico VIII.4).

Al considerar la dimensión de género se verifica que, también con excepción de Panamá, todos los demás países registran promedios de escolaridad más elevados, tanto para las mujeres como para los hombres no afrodescendientes, en comparación con las mujeres y los hombres afrodescendientes. Además, entre la población afrodescendiente, el único grupo que alcanza los 12 años de estudios, que corresponden a haber cursado la educación secundaria, es el de las mujeres afrodescendientes en Panamá (que registran un promedio de 12,2 años). Le siguen el Brasil (11,8 y 10,4 años de escolaridad para las mujeres y los hombres afrodescendientes, respectivamente), el Ecuador (9,8 y 9,3 años) y Colombia (9,7 y 8,6 años). Las mayores brechas de escolaridad se observan en el Perú, con una diferencia de 3,5 años entre las mujeres no afrodescendientes y las mujeres afrodescendientes, y 2,9 años entre los hombres no afrodescendientes y los hombres afrodescendientes, mientras que Panamá registra las menores brechas (0,3 años de diferencia entre las mujeres afrodescendientes y las no afrodescendientes, e inexistencia de brechas en el caso de los hombres).

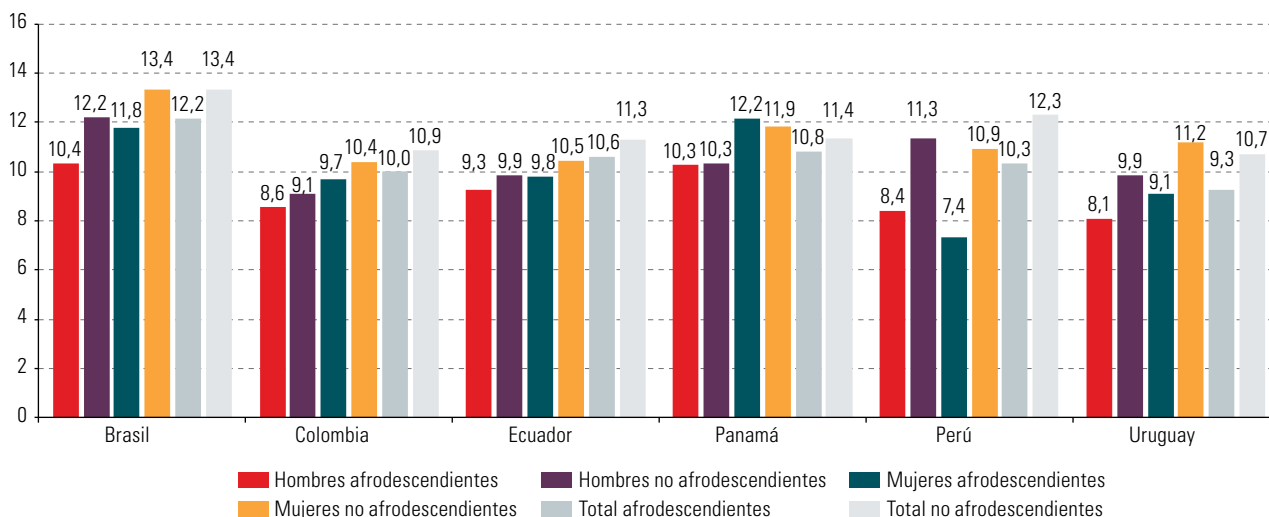
Tal como lo muestran los promedios de años de escolaridad del total de la población y el porcentaje de conclusión de la educación secundaria analizados en el capítulo VII, estos datos evidencian que los logros educativos de las mujeres son sistemáticamente superiores a los de los hombres, tanto entre los afrodescendientes como entre los no afrodescendientes¹³. Sin embargo, y a pesar de los avances verificados

¹³ Al mismo tiempo, existen en todos los casos brechas importantes por condición étnico-racial (o sea, tanto entre mujeres afrodescendientes y no afrodescendientes, como entre hombres afrodescendientes y no afrodescendientes) (véase el gráfico VIII.3).

en la última década y media con relación a esos indicadores, como se analizará a continuación, las mujeres siguen experimentando dificultades mucho mayores para acceder a un trabajo decente. Por ello se vuelve imprescindible determinar cuáles son los factores y patrones de desigualdad y discriminación de género y étnico-raciales existentes en los sistemas educativos y en el mercado laboral que explican la persistencia y la reproducción de esas desigualdades. Uno de ellos es, sin duda, la desigual e injusta organización social de los cuidados.

Gráfico VIII.4

América Latina (6 países): años de escolaridad promedio de la población ocupada de 15 años y más, por condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2018^a
(En años)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Los datos del Brasil, Colombia, Panamá, el Perú y el Uruguay corresponden a 2018 y los del Ecuador a 2017.

Al analizar el importante indicador de la conclusión de la educación secundaria por parte de la población ocupada, se verifica, como es de esperarse, debido a las tendencias de expansión de la asistencia y la conclusión de la secundaria en las últimas décadas revisadas en el capítulo anterior, una mayor tasa de conclusión entre la población joven ocupada (20 a 24 años) que entre la población no joven en edad de trabajar (30 a 64 años), un mayor nivel de conclusión entre las mujeres en comparación con los varones, la existencia de brechas en desmedro de las personas ocupadas afrodescendientes en todos los casos, con excepción de Panamá, y una mayor magnitud de las brechas en el grupo de 30 a 64 años (véase el gráfico VIII.5).

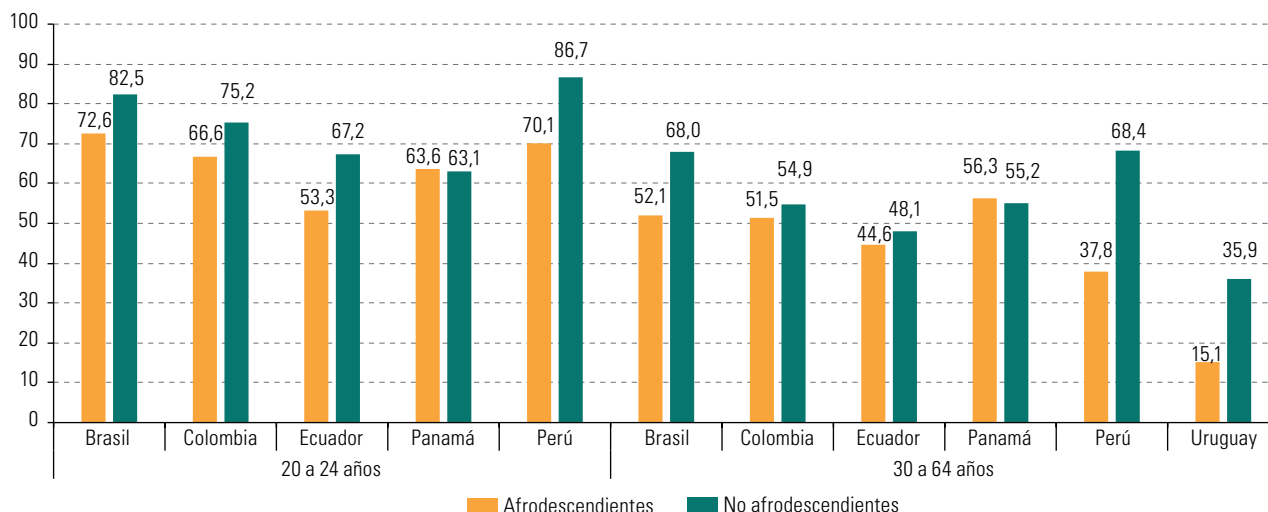
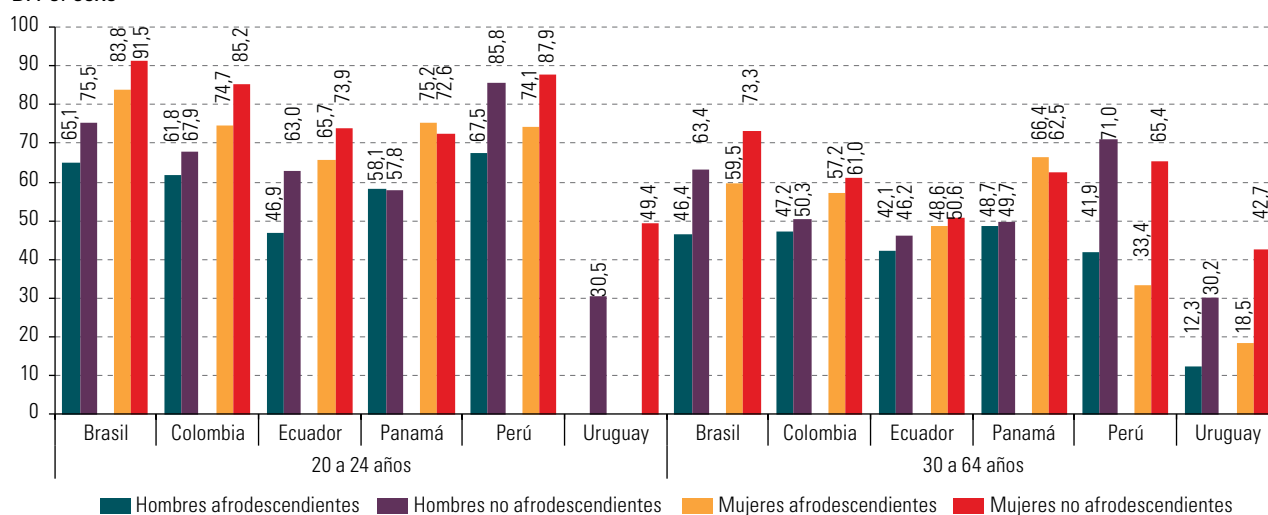
El porcentaje de población ocupada afrodescendiente joven (20 a 24 años) con educación secundaria completa (credencial educativa muy importante para ampliar las posibilidades de obtener un empleo de mejor calidad, formal y con acceso a la seguridad social) varía de un mínimo del 53,3% en el Ecuador a un máximo del 72,6% en el Brasil¹⁴. A su vez, en el grupo de 30 a 64 años de edad, varía de un mínimo del 15,1% en el Uruguay a un máximo del 56,3% en Panamá.

También se puede verificar que, en todos los países con la excepción de Panamá, existen brechas importantes entre afrodescendientes y no afrodescendientes con relación a la conclusión de la educación secundaria, aunque sean inferiores entre los jóvenes ocupados en comparación con la población adulta ocupada.

¹⁴ No fue posible incluir al Uruguay en el análisis de este indicador debido a la insuficiencia de la muestra respecto de la población afrodescendiente.

Gráfico VIII.5

América Latina (6 países): proporción de la población ocupada que completó la educación secundaria, por condición étnico-racial, tramos de edad y sexo, alrededor de 2018^a
(En porcentajes)

A. Total**B. Por sexo**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Los datos del Brasil, Colombia, Panamá, el Perú y el Uruguay corresponden a 2018 y los del Ecuador a 2017.

No fue posible incluir el dato de la población afrodescendiente de 20 a 24 años del Uruguay en el análisis de este indicador, debido a la insuficiencia de la muestra.

C. Desigual inserción en el mercado de trabajo

Tal como se ha mencionado, el acceso a un empleo de calidad y al trabajo decente es fundamental para superar la pobreza y la vulnerabilidad a esa situación, así como para la inclusión social, la autonomía económica y el logro de niveles más elevados de bienestar. En esta sección, el análisis se centrará en las desigualdades étnico-raciales relativas tanto a las oportunidades de acceso y permanencia en el mercado de trabajo (ilustradas mediante las tasas de participación, ocupación y desempleo), como a la calidad de la inserción laboral (medida por el tipo de inserción y los ingresos laborales). Como se verá a continuación, la segmentación ocupacional y la discriminación racial también inciden de forma decisiva en las posibilidades de acceso y permanencia en el empleo y en los patrones de inserción laboral de las personas afrodescendientes¹⁵.

¹⁵ En el caso de Colombia, por ejemplo, el Observatorio de Discriminación Racial creó 16 hojas de vida ficticias en respuesta a alrededor de 700 ofertas de empleo ofrecidas en un periódico local, que no requerían una calificación profesional ni acudir a una entrevista presencial. El resultado obtenido fue que, del total de postulaciones, las que provenían de perfiles afrodescendientes fueron las menos aceptadas positivamente (CEPAL, 2017c, pág. 136).

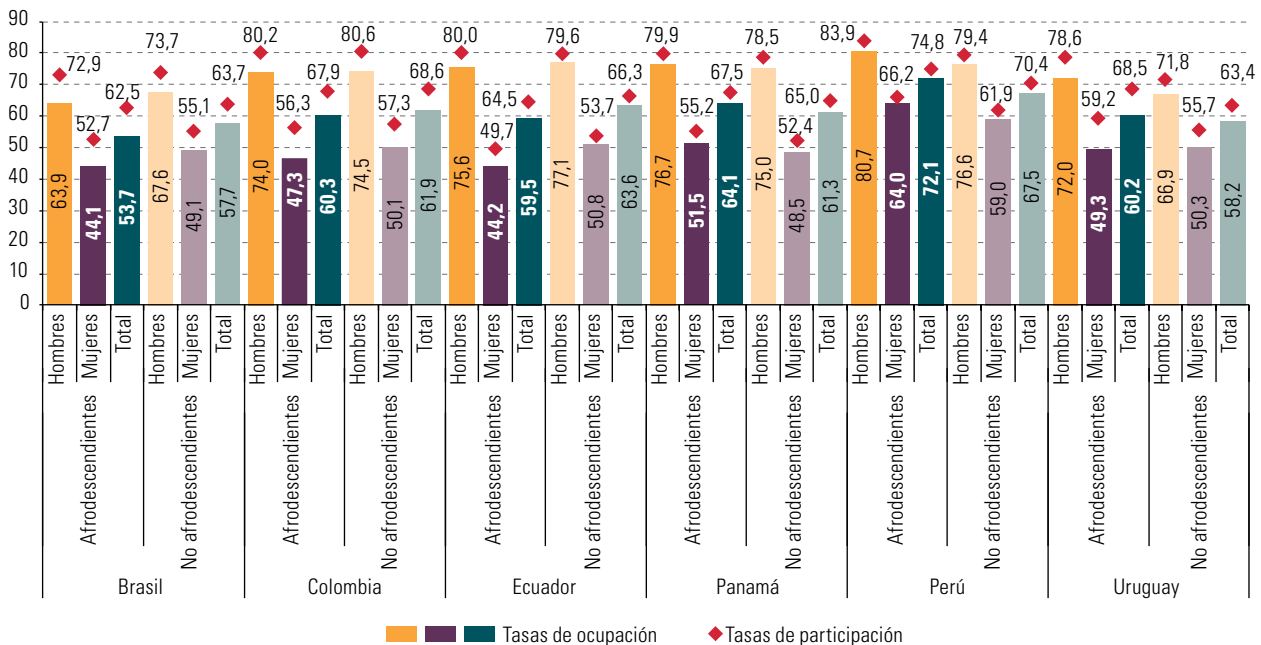
1. Tasas de participación laboral, ocupación y desocupación

Aunque ha aumentado la escolaridad de las mujeres, tanto afrodescendientes como no afrodescendientes, sus logros educativos no se han visto recompensados por el mercado laboral en su justa medida (CEPAL, 2016b y 2017a). A pesar de los importantes avances registrados en América Latina desde los años setenta en relación con la participación de las mujeres en el mercado laboral, persisten acentuadas brechas entre hombres y mujeres. Además, su tasa de participación laboral sigue estancada en torno al 50% y es cada vez más evidente que esta brecha guarda poca relación con sus niveles educativos¹⁶. Al contrario, lo que la explica es mucho más la desigual organización del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, así como la persistencia de patrones históricos de discriminación y de imágenes de género que siguen atribuyendo equivocadamente a las mujeres el papel de “fuerza de trabajo secundaria” (Abramo, 2007). Como se verá a continuación, los avances de las mujeres en los indicadores educativos no siempre se reflejan en mayores niveles de ocupación o de ingresos o en una menor desigualdad étnico-racial y de género (CEPAL, 2016b, 2017c, 2018b y 2018c). En el caso de las mujeres afrodescendientes, esas barreras se agudizan debido al entrecruzamiento de las desigualdades de género y las desigualdades étnico-raciales (CEPAL, 2018b).

En los seis países de América Latina en que es posible hacer ese análisis a partir de las encuestas de hogares, las tasas de participación y de ocupación de las mujeres son mucho menores que las de los hombres, independientemente de su condición étnico-racial. En el caso de las mujeres afrodescendientes de 15 años y más, las tasas de participación laboral varían de un mínimo del 49,7% en el Ecuador a un máximo del 66,2% en el Perú y, en el de las mujeres no afrodescendientes, varían de un mínimo del 52% en Panamá a un máximo del 66% en el Perú (véase el gráfico VIII.6).

Gráfico VIII.6

América Latina (6 países): tasas de ocupación y de participación de la población de 15 años y más, por sexo y condición étnico-racial, alrededor de 2018^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Los datos del Brasil, Colombia, Panamá, el Perú y el Uruguay corresponden a 2018 y los del Ecuador a 2017.

¹⁶ Además, ante los efectos de las diversas crisis ocasionadas por la pandemia de COVID-19, se presenta una seria amenaza de retroceso en este indicador, ya que son precisamente las mujeres quienes se concentran en los sectores y ocupaciones que se perfilan como de mayor riesgo de pérdidas de empleos (CEPAL, 2020d).

Las mayores barreras de acceso y permanencia de las mujeres en el empleo se manifiestan también en las tasas de ocupación y desempleo; estructuralmente, las primeras son menores y las segundas más elevadas que las de los hombres. Esas brechas se profundizan en el caso de las mujeres afrodescendientes, que presentan menores tasas de ocupación que las no afrodescendientes (con excepción de Panamá), con diferencias que superan los 5 puntos porcentuales en el Ecuador y el Brasil. Las diferencias entre las tasas de ocupación de los hombres no afrodescendientes y las mujeres afrodescendientes van desde los 12,6 puntos porcentuales en el caso del Perú hasta los 32,9 puntos porcentuales en el caso del Ecuador.

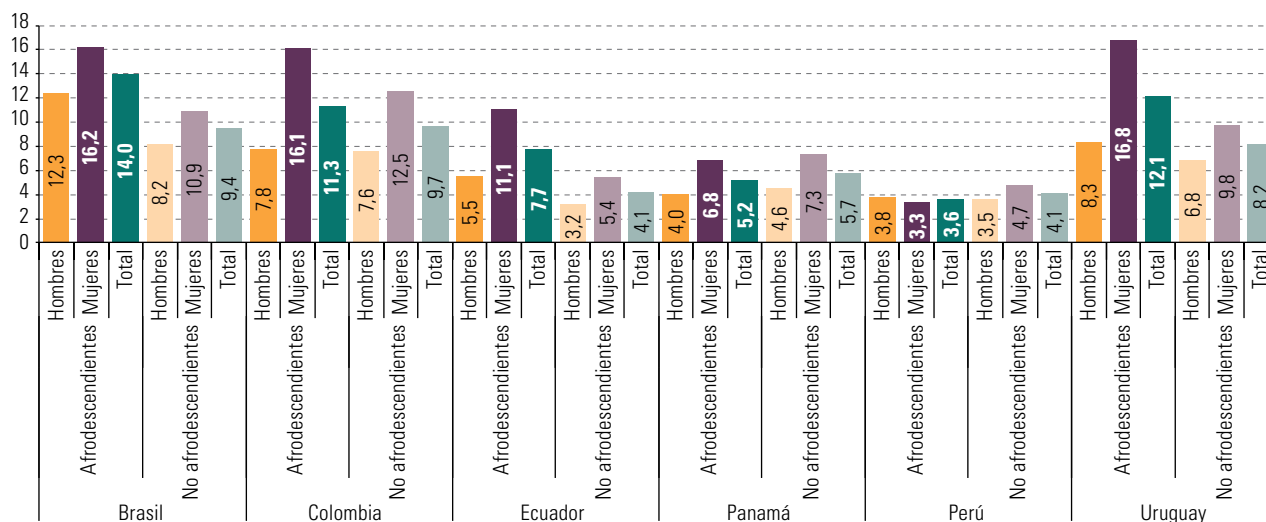
El desempleo, a su vez, es uno de los principales indicadores de exclusión del mercado laboral. En general, en todas las regiones del mundo, incluida América Latina, el desempleo afecta en mayor medida a las mujeres y a los jóvenes. Por otra parte, varios análisis sobre el mercado de trabajo en países de América Latina en que se incorpora la dimensión étnico-racial también han mostrado que el desempleo afecta más a las personas pertenecientes a los pueblos indígenas y a las poblaciones afrodescendientes y, sobre todo, a las mujeres y jóvenes que forman parte de esos grupos (IPEA, 2011; CEPAL/UNFPA, 2011; CEPAL, 2014a, 2013b y 2016c; Guimarães, 2012; Borges, 2004).

En estudios anteriores de la CEPAL se ha evidenciado la magnitud y persistencia de las brechas entre las tasas de desempleo de afrodescendientes y no afrodescendientes. De acuerdo con información censal de 12 países de América Latina alrededor de 2010, en todos ellos, con excepción del Estado Plurinacional de Bolivia, la tasa de desempleo era más elevada entre la población afrodescendiente (CEPAL, 2017c)¹⁷.

Las tasas de desocupación medidas a través de las encuestas de hogares de seis países de América Latina alrededor de 2018, desagregadas por condición étnico-racial y sexo, confirman el patrón de entrecruzamiento de las brechas étnico-raciales, de género y edad. En el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Uruguay, las tasas de desempleo de los afrodescendientes son siempre superiores a las de los no afrodescendientes, con niveles mucho más elevados entre los jóvenes y las mujeres, y en especial entre las mujeres jóvenes, como se puede observar en los gráficos VIII.7, VIII.8 y VIII.9. Las tasas de desocupación de la población afrodescendiente de 15 años de edad y más varían de un 3,6% en el Perú a un 14,0% en el Brasil, y corresponden a aproximadamente 1,5 veces la de la población no afrodescendiente en el Brasil y el Uruguay, y aproximadamente al doble en el Ecuador (véase el gráfico VIII.7).

Gráfico VIII.7

América Latina (6 países): tasa de desocupación de la población de 15 años y más, por condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2018^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Los datos del Brasil, Colombia, Panamá, el Perú y el Uruguay corresponden a 2018 y los del Ecuador a 2017.

¹⁷ Los países incluidos en el estudio son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

En todos los países considerados, la tasa de desempleo de las mujeres, tanto afrodescendientes como no afrodescendientes, es muy superior a la de los varones. Lo mismo ocurre con las tasas de desocupación de los hombres afrodescendientes en comparación con los no afrodescendientes (excepto en Panamá), con diferencias que alcanzan los 4 puntos porcentuales en el caso del Brasil. A su vez, las tasas de desempleo de las mujeres afrodescendientes son mayores que las de los otros grupos, con excepción del Perú, donde son levemente inferiores (en 0,3 puntos porcentuales) a las de los hombres afrodescendientes. Las diferencias entre las tasas de desempleo de las mujeres afrodescendientes y de los hombres no afrodescendientes van de 2,2 puntos porcentuales en Panamá a 8,0 puntos porcentuales en el Brasil. Además, las tasas de desempleo de las mujeres afrodescendientes equivalen a aproximadamente 1,5 veces las de las mujeres no afrodescendientes en el Brasil y el Uruguay y más del doble en el Ecuador.

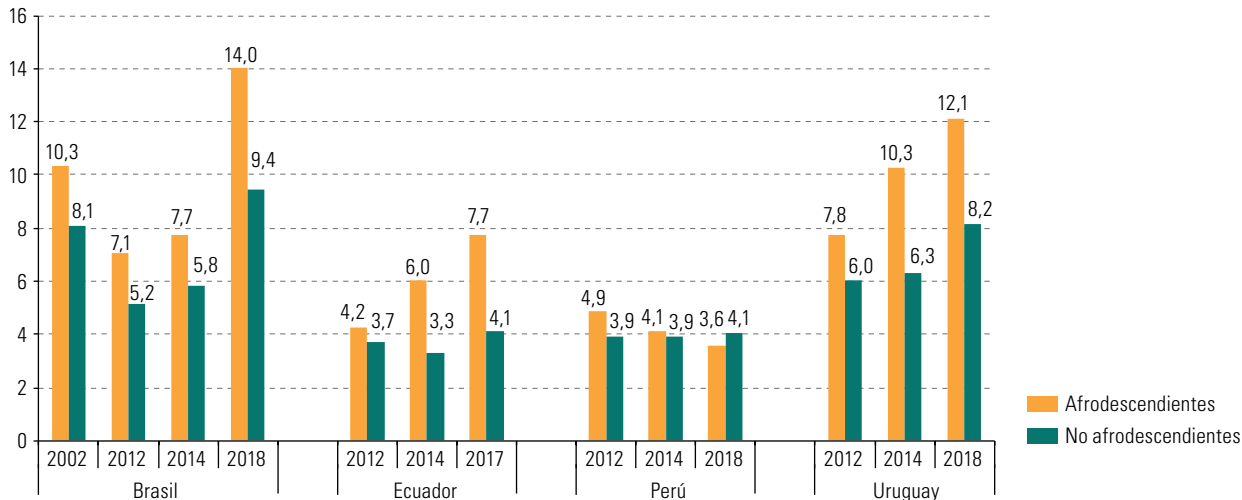
Como se analiza en CEPAL (2016b), esos datos ponen de relieve la existencia de una disonancia entre los niveles de escolaridad alcanzados y las tasas de participación laboral y desempleo. En otras palabras, revelan que los mayores niveles de escolaridad no tienen los mismos efectos en términos de acceso al empleo para los diferentes grupos analizados. Se trata de una expresión de la exclusión y discriminación hacia las mujeres que persiste en el mercado de trabajo (CEPAL, 2016c) y que es más acentuada en el caso de las personas afrodescendientes.

El análisis de la evolución de la tasa de desocupación de la población afrodescendiente de 15 años y más entre 2012 y 2018 en cuatro países permite detectar su aumento en el Brasil, el Ecuador y el Uruguay, y su disminución en el Perú. En todos los países, las tasas de desocupación de los afrodescendientes son más altas que las de los no afrodescendientes y las brechas son más elevadas al final del período, con excepción del Perú (véase el gráfico VIII.8).

Gráfico VIII.8

América Latina (4 países): evolución de la tasa de desocupación de la población de 15 años y más, por condición étnico-racial, 2012 a alrededor de 2018^a

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Los datos del Brasil correspondientes a 2018 no son estrictamente comparables con los de los años anteriores, debido a los cambios metodológicos introducidos en la encuesta nacional de hogares (PNAD), que dieron origen a la PNAD Continua. Los valores relativos a 2012 y 2014 corresponden a la PNAD y los valores relativos a 2018 a la PNAD Continua.

Esa evolución negativa es coherente con el aumento general de la tasa de desempleo que se ha observado en América Latina a partir de 2015. Esa tendencia se mantiene hasta 2019 y posteriormente se agudiza con creces debido a la pandemia de COVID-19 (véase el recuadro VIII.2). Según las estimaciones de la CEPAL, la tasa de desocupación regional se ubicará alrededor del 13,5% al cierre de 2020, lo que representa un incremento de 5,4 puntos porcentuales respecto del nivel registrado en 2019 (8,1%). El número de desocupados llegaría a 44,1 millones de

personas, lo que representaría un aumento cercano a 18 millones con respecto al nivel de 2019 (26,1 millones de desocupados). Estas cifras son mucho mayores que las observadas durante la crisis financiera mundial, cuando la tasa de desocupación se incrementó del 6,7% en 2008 al 7,3% en 2009 (0,6 puntos porcentuales) (CEPAL, 2020d).

Recuadro VIII.2

Los impactos de la pandemia de COVID-19 reflejan y agudizan las desigualdades étnico-raciales en el mundo del trabajo

Los impactos económicos y sociales de la pandemia de COVID-19 develan y agudizan las profundas desigualdades —múltiples, entrecruzadas y persistentes— que caracterizan a las sociedades y el mundo del trabajo en América Latina. Además del acceso desigual a los sistemas de salud y protección social, otros factores redundan en que su impacto sea mucho más grave entre las personas que se encuentran en una situación de mayor pobreza, vulnerabilidad e informalidad laboral, como es el caso de la población afrodescendiente en América Latina: las condiciones precarias de la vivienda, las privaciones en el acceso al agua, a servicios sanitarios adecuados y a la energía eléctrica y las brechas digitales, todas ellas más severas en las zonas rurales. Todos estos factores, y en especial su combinación, aumentan significativamente el riesgo de contagio y muerte.

Aumenta el trabajo de cuidados y no mejora su repartición

La pandemia aumenta en forma exponencial la carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, debido al cierre de los centros de enseñanza, a las nuevas necesidades y exigencias de limpieza e higienización con el objetivo de mantener los hogares más protegidos de las posibilidades de contagio y al cuidado de las personas mayores y enfermos crónicos, impedidos de recibir las atenciones regulares que recibían antes de la pandemia. Esto afecta de manera desproporcionada a las mujeres, que en América Latina ya dedicaban diariamente al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, antes de la pandemia, el triple del tiempo que dedican los hombres a las mismas tareas, en especial aquellas en situación de pobreza e insertas en el trabajo informal, precario y desprotegido.

Una investigación realizada en el Brasil indica que, durante el período de aislamiento físico, el aumento de las tareas de cuidado fue aún más intenso entre las mujeres afrodescendientes: el 50% de las mujeres entrevistadas declararon que pasaron a dedicar más horas o a responsabilizarse directamente del cuidado cotidiano de alguien durante la pandemia (principalmente de hijos o hijas de hasta 12 años de edad, pero también de personas mayores, personas con discapacidad, amigos y vecinos). Esa cifra era más elevada en las zonas rurales (62%) y en el caso de las afrodescendientes (52%) en comparación con las blancas (46%), en especial cuando se trata del cuidado de otros niños y niñas (asumido por el 59% de las mujeres negras y el 38% de las mujeres blancas) y de personas adultas sanas (asumido por el 54% de las mujeres negras y el 44% de las mujeres blancas). La investigación también revela que la división sexual de las tareas de cuidado dentro de los hogares en ese período empeoró en lugar de mejorar: el 64% de las entrevistadas indicaron que durante el período de aislamiento físico la distribución del trabajo doméstico había permanecido igual, el 23% declaró que había empeorado (es decir, que había disminuido la participación de otras personas) y solo el 13% afirmó que había mejorado (SOF/GN, 2020).

Disminuye la tasa de ocupación y aumenta la desocupación, con más intensidad entre las personas afrodescendientes

Las proyecciones de la CEPAL para 2020 indican que la desocupación afectará a 44 millones de personas y que se alcanzará una tasa de desocupación del 12,3% en el caso de los hombres y del 15,5% en el caso de las mujeres (CEPAL, 2020d). Según estimaciones de la OIT, las pérdidas podrían llegar a 31 millones de empleos de tiempo completo (suponiendo una jornada de 40 horas semanales) y, junto con el aumento de la desocupación, se espera un aumento de la informalidad, cuya tasa promedio ya es de aproximadamente un 54%. Se trata de trabajadores desprotegidos y que, dadas las características del trabajo que realizan, se encuentran más expuestos al contagio. Además, no cuentan con seguros de desempleo y sus ingresos son bajos, lo que limita su capacidad de ahorro para hacer frente a períodos prolongados de inactividad (CEPAL/OIT, 2020).

En el caso del Brasil es posible comparar los efectos desiguales de esos impactos de la pandemia en el mercado de trabajo en el caso de la población afrodescendiente y no afrodescendiente, a través de la encuesta nacional permanente de hogares (PNAD Continua) y de la PNAD COVID³. En un contexto de disminución de la tasa de ocupación y fuerte aumento de la desocupación y de la subutilización de la fuerza de trabajo, se verifica que ese proceso ha sido más severo en el caso de la población afrodescendiente. Entre mayo y agosto de 2020, la población ocupada disminuyó un 2,7% y la población

Recuadro VIII.2 (conclusión)

desocupada aumentó un 27,6%. La tasa de desocupación se elevó del 10,7% al 13,6%, y ese indicador en el caso de la población afrodescendiente (15,4%) presentó una diferencia de 3,9 puntos porcentuales en comparación con el indicador respectivo de la población blanca (11,5%) (IBGE, 2020). A su vez, la tasa de informalidad laboral en el mes de mayo era del 38,6% en el caso de las personas negras y del 30,2% en el caso de las personas blancas, en tanto que el porcentaje de la población negra no ocupada que no buscó trabajo debido a la pandemia, pero a la que le hubiera gustado trabajar (28,9%) superaba en 10 puntos porcentuales el porcentaje de la población blanca en la misma situación (18,7%). Las cifras también revelan que el porcentaje de personas negras ocupadas que estaban trabajando en forma remota era reducido (9%) y equivalía aproximadamente a la mitad del porcentaje de personas blancas ocupadas en esa misma situación (17,6%) (Azeredo, 2020).

Trabajadoras domésticas remuneradas

La situación de las trabajadoras domésticas remuneradas antes del inicio de la pandemia —caracterizada por altos niveles de informalidad y mala calidad del empleo— las hace extremadamente vulnerables en ese contexto. Al mismo tiempo que el trabajo doméstico remunerado y el trabajo de cuidado en general se han vuelto muy visibles en el marco de la pandemia —muchas trabajadoras están a cargo de mantener espacios limpios en los hogares y del cuidado de personas mayores y niños—, las condiciones de desprotección que caracterizan a esta ocupación las han dejado en peores condiciones para enfrentar la crisis y la inseguridad laboral ha aumentado (ONU-Mujeres/OIT/CEPAL, 2020).

Según estimaciones de la OIT (2020), un 69% de las trabajadoras domésticas remuneradas de América Latina y el Caribe se encontraban a principios de junio de 2020 significativamente afectadas por las medidas de confinamiento impuestas debido a la pandemia, que provocaban la pérdida de sus empleos y sus ingresos o la reducción de sus jornadas de trabajo y, consecuentemente, de sus salarios, en una proporción casi 30 puntos porcentuales más elevada que el promedio mundial (40%). Esa situación afecta proporcionalmente más a las mujeres afrodescendientes, ya que el grado de concentración de su ocupación en el trabajo doméstico remunerado (17,3%) es más del doble que el de las mujeres no afrodescendientes (8,5%).

Fuente: C. Azeredo, "Mercado de trabalho e os efeitos da pandemia: PNAD COVID e PNAD Contínua", Webinar Estatísticas do Trabalho em tempos de pandemia, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), 25 de junio de 2020; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones", *Informe Especial COVID-19*, N° 5, Santiago, 15 de julio de 2020; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), "El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 22 (LC/TS.2020/46), Santiago, 2020; Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres)/Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19*, 2020 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45724-trabajadoras-remuneradas-hogar-america-latina-caribe-frente-la-crisis-covid-19>; OIT, "Impact of the COVID-19 crisis on loss of jobs and hours among domestic workers", Fact Sheet, 2020 [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_747961.pdf; SOF/GN (Género e Número/SOF Sempreviva Organização Feminista), *Sem Parar: O Trabalho e a vida das mulheres na pandemia*, 2020 [en línea] http://mulheresnapanidemia.sof.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Relatorio_Pesquisa_SemParar.pdf; Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD COVID19, agosto de 2020 [en línea] <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101755.pdf>.

^a La PNAD COVID es una versión de la PNAD Continua que el IBGE realiza por teléfono a partir de mayo de 2020 con el objetivo de recolectar semanalmente, en todo el territorio nacional, informaciones sobre síntomas asociados al síndrome gripal, búsqueda de establecimientos de salud y transformaciones en el mercado de trabajo.

a) Jóvenes afrodescendientes en el mercado laboral: desigualdades y discriminación racial, de género y por etapa del ciclo de vida que se refuerzan

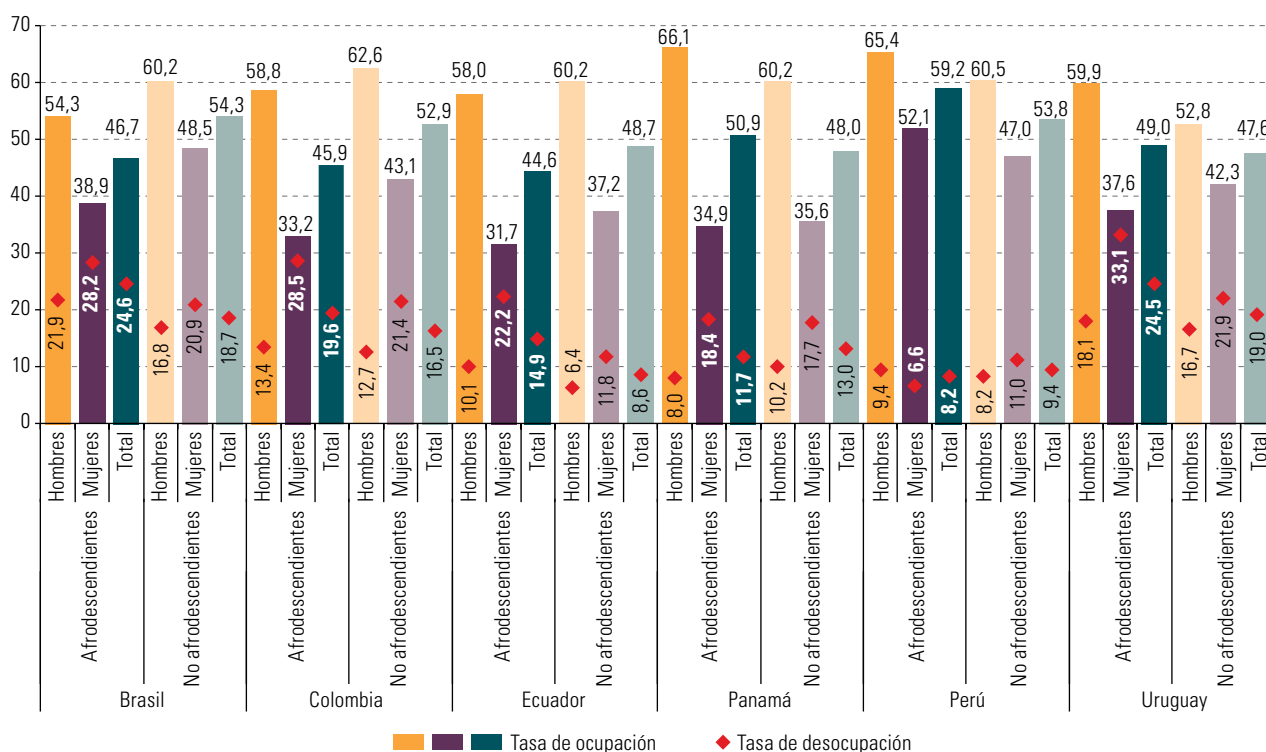
La transición de la educación al trabajo se da en una etapa del ciclo de vida que presenta varios desafíos. Por un lado, como se ha analizado en el capítulo anterior, los jóvenes encuentran dificultades para finalizar el proceso educativo y alcanzar las destrezas necesarias para una inserción de calidad en el mercado de trabajo. Por otro, las características estructurales de los mercados de trabajo latinoamericanos dificultan las transiciones lineales de la educación al empleo, así como la construcción de trayectorias de trabajo decente (Corrochano y otros, 2017). Para muchos jóvenes, esas trayectorias están marcadas por períodos de transición entre el empleo, el desempleo y la inactividad, el empleo asalariado y el trabajo por cuenta propia. Estas dificultades se acentúan para los jóvenes cuyos hogares de origen pertenecen a los estratos económicos de menores recursos, los jóvenes afrodescendientes e indígenas y las mujeres. Estas, además, asumen tareas de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, con graves dificultades para conciliar esas funciones con la conclusión de la educación y la entrada al mercado laboral (CEPAL, 2016b).

En esta sección se presentarán algunos indicadores de las desigualdades relacionados con la inserción de las personas jóvenes en el mercado de trabajo que se refieren básicamente a su situación de actividad. A pesar de no presentarse indicadores relacionados con la calidad del empleo de los jóvenes, y las desigualdades de género y étnico-raciales que se observan en este ámbito, se llama la atención sobre la importancia de este tema y la necesidad de desarrollarlo en futuras investigaciones.

En todos los países de la región sobre los que se puede desagregar la información, se observa que las tasas de ocupación de los jóvenes de 15 a 29 años son mucho más bajas que las del conjunto de la población de 15 años y más. Además, las desigualdades de género y étnico-raciales se manifiestan desde el inicio de las trayectorias laborales, al presentarse brechas importantes entre las tasas de ocupación de los hombres y de las mujeres jóvenes en los seis países considerados. Asimismo, en todos ellos, con excepción del Perú, las tasas de ocupación de las mujeres afrodescendientes son inferiores a las de las mujeres no afrodescendientes (véase el gráfico VIII.9).

Gráfico VIII.9

América Latina (6 países): tasas de ocupación y de desocupación de los jóvenes de 15 a 29 años, por condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2018^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Los datos del Brasil, Colombia, Panamá, el Perú y el Uruguay corresponden a 2018 y los del Ecuador a 2017.

En el gráfico VIII.9 también se refleja la dificultad que encuentran los jóvenes de ambos sexos para conseguir un empleo, aunque lo busquen activamente. En los seis países considerados, las tasas de desempleo de los jóvenes son mucho más elevadas que las tasas promedio del total de la población de 15 años y más (véase el gráfico VIII.7). Además, las tasas de desempleo de los jóvenes afrodescendientes son más elevadas que las de los no afrodescendientes en cuatro de los seis países analizados (las excepciones son Panamá y el Perú) y presentan brechas significativas. Al incluir la dimensión de género en el análisis, se verifica una vez más el entrecruzamiento de las desigualdades étnico-raciales y de género que se expresan en las altas tasas de

desempleo de las jóvenes afrodescendientes. Estas son cercanas o superiores al 30% en el Brasil, Colombia y el Uruguay, duplican con creces las tasas de desempleo de los hombres jóvenes afrodescendientes en Colombia, el Ecuador y Panamá, y equivalen a casi el doble en el Uruguay. Sin embargo, la brecha más grande es la que existe entre las mujeres jóvenes afrodescendientes y los hombres jóvenes no afrodescendientes. En este grupo de edad, el nivel de escolaridad de ambos grupos es similar, pero aún así el desempleo de las jóvenes afrodescendientes es aproximadamente el doble del de los jóvenes no afrodescendientes de sexo masculino en cuatro países (Brasil, Colombia, Panamá y Uruguay) y equivale a 3,5 veces en el Ecuador.

A su vez, la situación de los jóvenes que no están asistiendo a la escuela ni están ocupados en el mercado de trabajo ha sido un importante tema de debate en la región, tanto por parte de analistas como de formuladores y gestores de políticas públicas. La CEPAL, en diversas publicaciones, ha cuestionado la idea de que ese fenómeno se explique por una “desafección” de los jóvenes a la escuela y al trabajo, y lo ha caracterizado en esencia como una de las manifestaciones más agudas de la exclusión que experimenta ese importante sector de la población. También ha llamado la atención sobre la heterogeneidad que caracteriza esa situación, en que se combinan factores más estructurales con otros más coyunturales, así como sobre la marcada dimensión de género de ese proceso (CEPAL, 2019c, 2017a, 2017b y 2014a). A partir de ahí ha criticado el concepto ampliamente utilizado, tanto en la literatura sobre el tema como entre gestores públicos, de los jóvenes “nini” (que “ni estudian ni trabajan”). La CEPAL considera que esa caracterización no expresa (y contribuye a ocultar) el hecho de que aproximadamente un 70% de los jóvenes que se encuentran en esa situación son mujeres que tuvieron que abandonar (o por lo menos interrumpir) su trayectoria escolar y no han podido insertarse en el mercado de trabajo (o han tenido que retirarse, por lo menos de forma temporal) justamente porque están dedicadas al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Este problema está fuertemente relacionado con las deficiencias de los sistemas de cuidado y de las políticas de conciliación entre el estudio, el trabajo y la vida personal y familiar en los países de América Latina. Esa situación es mucho más acentuada entre la población afrodescendiente.

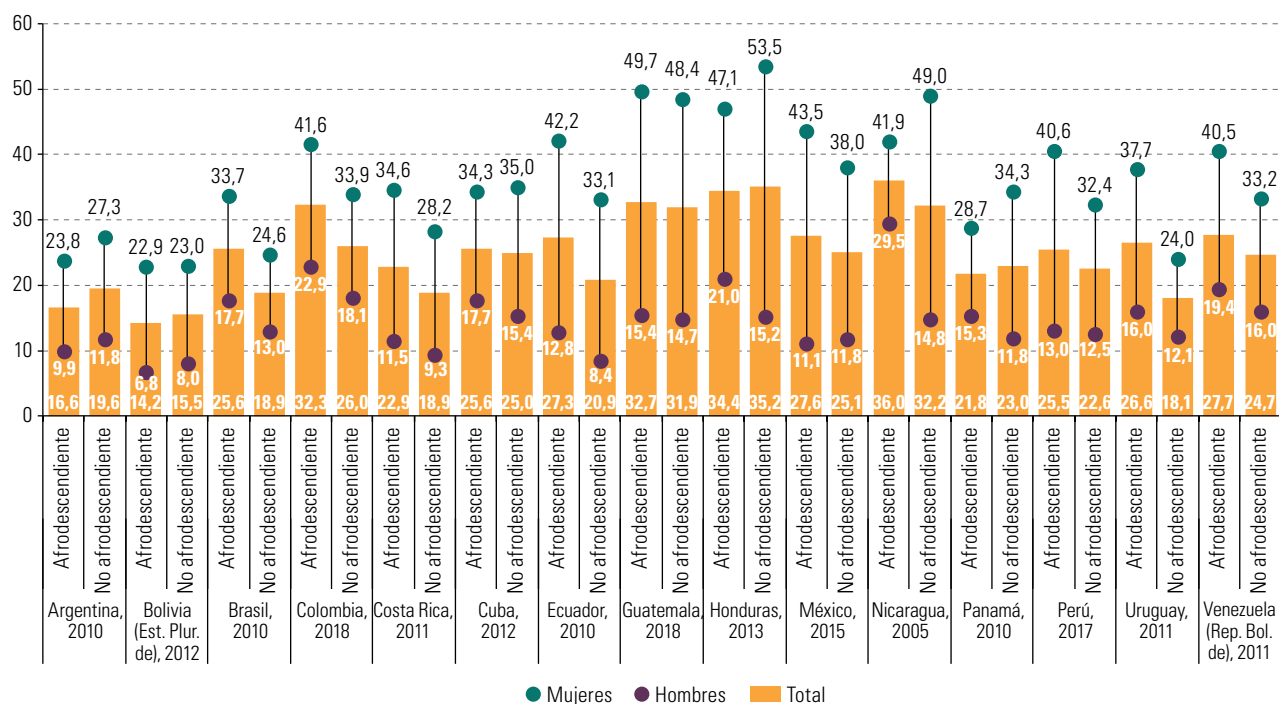
Además de la dimensión de género, el análisis permite identificar otros ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad en la región que se manifiestan en esa situación. Se trata de un grupo marcado por importantes brechas entre los quintiles de ingreso (cerca de la mitad pertenecen a los dos primeros quintiles) y está constituido en su gran mayoría por mujeres residentes en zonas urbanas, de las que un porcentaje significativo ya son madres (CEPAL, 2014a y 2016e). Asimismo, está muy marcado por la dimensión étnico-racial. En otras palabras, la exclusión simultánea de los jóvenes tanto del sistema educacional como del mercado de trabajo es mucho más severa entre las mujeres y entre la población afrodescendiente.

En efecto, los datos censales revelan que el porcentaje de jóvenes afrodescendientes que no están estudiando ni ocupados en el mercado laboral es superior al de los jóvenes no afrodescendientes en 11 de los 15 países sobre los que se dispone de información. En los restantes cuatro países (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras y Panamá), esa situación se invierte, aunque en este caso las brechas étnico-raciales son bastante más reducidas (véase el gráfico VIII.10). El porcentaje de jóvenes afrodescendientes en esa situación varía de un 14,2% en el Estado Plurinacional de Bolivia a un 36,0% en Nicaragua. Además de Nicaragua, el porcentaje también es superior al 30% en Colombia, Honduras y Guatemala, y oscila entre el 25,6% y el 28,1% en el Brasil, Cuba, México, el Uruguay, el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de).

El gráfico VIII.10 también pone de relieve que la proporción de mujeres jóvenes afrodescendientes que no estudian ni están ocupadas en el mercado laboral es muy superior a la de jóvenes afrodescendientes del sexo masculino en todos los casos, y también superior a la de mujeres jóvenes no afrodescendientes en 9 de los 15 países. La intersección más evidente de las desigualdades de género, étnico-raciales y de edad se aprecia al comparar la situación de las mujeres jóvenes afrodescendientes con la de los jóvenes no afrodescendientes del sexo masculino. El porcentaje de mujeres jóvenes afrodescendientes que no están estudiando ni están ocupadas en el mercado de trabajo es cercano al 50% en Guatemala y Honduras, se sitúa entre un 38% y un 44% en Colombia, el Ecuador, México, Nicaragua, el Perú, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), entre un 30% y un 35% en el Brasil, Costa Rica y Cuba, y entre un 20% y menos de un 30% en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Panamá. Además, en todos los países considerados hay importantes brechas en desmedro de las jóvenes afrodescendientes (en comparación con los hombres no afrodescendientes). Varían de 12 puntos porcentuales en la Argentina a aproximadamente 35 puntos porcentuales en el Ecuador y Guatemala.

Gráfico VIII.10

América Latina (15 países): proporción de jóvenes de entre 15 y 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, por condición étnico-racial y sexo, último censo disponible en cada país
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales por medio de REDATAM 7.
Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena.

Mediante los datos de las encuestas de hogares es posible contar con información más actualizada sobre seis países (véase el cuadro VIII.1). Una vez más, se observa que la proporción de mujeres jóvenes afrodescendientes de 15 a 29 años de edad que no estudian ni se encuentran ocupadas supera siempre la proporción de hombres jóvenes afrodescendientes en esta situación y la de mujeres no afrodescendientes. Las altas tasas de desocupación femenina, así como la gran proporción de mujeres que se dedican exclusivamente al trabajo doméstico no remunerado, serían las principales causas de este fenómeno. En el Brasil, el porcentaje de mujeres jóvenes afrodescendientes (42,8%) que no están estudiando ni ocupadas en el mercado de trabajo supera en más de 20 puntos porcentuales el de los jóvenes no afrodescendientes del sexo masculino en esa misma situación (22%). Lo mismo se observa en Colombia y el Uruguay, donde estas cifras superan el 40% en el caso de las jóvenes afrodescendientes y son del 14,4% y el 18,0%, respectivamente, entre los jóvenes no afrodescendientes del sexo masculino. En el caso de Panamá y el Perú, aun cuando las diferencias por condición étnico-racial no son significativas, las diferencias de género siguen estando presentes, con más de un 15% de las jóvenes dedicadas exclusivamente al trabajo doméstico no remunerado.

En el Brasil, el Ecuador, el Perú y el Uruguay es posible analizar la evolución de ese indicador en los años recientes (véase el gráfico VIII.11). En el Brasil se observa una estabilidad del porcentaje de jóvenes afrodescendientes que no estudiaban ni estaban ocupados en el mercado de trabajo entre 2002 y 2012, período caracterizado por una importante disminución del desempleo y un aumento de la formalización del trabajo y de las tasas de asistencia escolar y conclusión de la enseñanza secundaria y terciaria, como se ha analizado anteriormente. Ello pone de relieve la existencia de un núcleo duro de exclusión que merece una atención especial de las políticas públicas. Entre 2014 y 2018, período marcado (a partir de 2015) por un

pronunciado aumento del desempleo y de la subutilización de la fuerza de trabajo¹⁸, así como por la reversión de la tendencia positiva de formalización del trabajo registrada en los años anteriores, el porcentaje de jóvenes afrodescendientes que no estudiaban ni estaban ocupados aumentó con una intensidad mayor que el de los no afrodescendientes¹⁹. Como resultado, la brecha étnico-racial al final del período analizado se había incrementado. En el Ecuador y el Perú se verifica una leve reducción de la brecha en desmedro de los afrodescendientes y en el Uruguay, un aumento entre 2012 y 2014. Al desagregar los datos por sexo se confirma el gran impacto de la intersección de las desigualdades de género y raza en la situación de las jóvenes afrodescendientes.

Cuadro VIII.1

América Latina (6 países): condición de actividad de los jóvenes de 15 a 29 años, por sexo y condición étnico-racial, alrededor de 2018^a
(En porcentajes)

País	Sexo	Condición étnico-racial	Estudiantes	Ocupados ^b	No estudian ni están ocupados en el mercado de trabajo			
					Quehaceres domésticos	Desocupados	Otros ^c	Total
Brasil	Hombres	Afrodescendientes	16,6	54,3	0,6	15,2	13,2	29,1
		No afrodescendientes	17,7	60,2	0,4	12,1	9,5	22,0
	Mujeres	Afrodescendientes	18,3	38,9	13,8	15,3	13,7	42,8
		No afrodescendientes	20,1	48,5	9,0	12,8	9,6	31,4
Colombia	Hombres	Afrodescendientes	23,7	58,8	1,8	9,1	6,6	17,5
		No afrodescendientes	22,6	62,6	1,3	9,1	4,3	14,7
	Mujeres	Afrodescendientes	25,9	33,2	24,7	13,2	2,9	40,9
		No afrodescendientes	22,2	43,1	20,3	11,7	2,7	34,7
Ecuador	Hombres	Afrodescendientes	29,5	58,0	0,2	6,5	5,8	12,5
		No afrodescendientes	31,1	60,2	0,2	4,1	4,5	8,8
	Mujeres	Afrodescendientes	31,8	31,7	24,4	9,1	3,0	36,5
		No afrodescendientes	32,5	37,2	22,1	5,0	3,2	30,3
Panamá	Hombres	Afrodescendientes	24,2	66,1	0,9	5,7	3,1	9,7
		No afrodescendientes	28,8	60,2	1,0	6,8	3,3	11,0
	Mujeres	Afrodescendientes	38,0	34,9	17,6	7,9	1,7	27,1
		No afrodescendientes	37,5	35,6	16,8	7,6	2,6	27,0
Perú	Hombres	Afrodescendientes	20,2	65,4	3,7	6,7	3,9	14,4
		No afrodescendientes	25,1	60,5	5,1	5,4	4,0	14,4
	Mujeres	Afrodescendientes	19,2	52,1	23,7	3,7	1,3	28,8
		No afrodescendientes	25,7	47,0	18,4	5,8	3,1	27,3
Uruguay	Hombres	Afrodescendientes	17,8	59,9	0,2	13,2	8,8	22,3
		No afrodescendientes	29,2	52,8	1,1	10,6	6,4	18,0
	Mujeres	Afrodescendientes	22,4	37,6	15,0	18,6	6,4	40,0
		No afrodescendientes	31,4	42,3	9,8	11,9	4,6	26,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Los datos corresponden a 2018, salvo en el caso del Ecuador, en que corresponden a 2017.

^b La categoría "ocupados" incluye también a jóvenes que, además de estar ocupados, están estudiando.

^c Incluye a jubilados, pensionistas, personas que, por efecto de alguna discapacidad, no pueden participar en el mercado laboral y otros inactivos.

¹⁸ El concepto de subutilización de la fuerza de trabajo fue adoptado en la XIX Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (celebrada en octubre de 2013) y está definido, en la "Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo". Se refiere al total de la población subocupada por insuficiencia de horas, sumada a la población desocupada y a la fuerza de trabajo potencial. Por fuerza de trabajo potencial se entiende el conjunto de personas en edad de trabajar que no estaban ocupadas ni desocupadas en el período de referencia, pero que poseían potencial para transformarse en fuerza de trabajo. Este contingente está compuesto por dos grupos: i) personas que buscaron efectivamente un trabajo, pero no se encontraban disponibles para trabajar en el período de referencia, y ii) personas que no realizaron búsqueda efectiva de trabajo, pero a las que les hubiera gustado tener un trabajo y estaban disponibles para trabajar en el período de referencia (OIT, 2013).

¹⁹ A pesar de que los datos de 2018 no son estrictamente comparables con los de 2014, como ya se ha señalado, debido a los cambios verificados entre la encuesta nacional de hogares (PNAD) y la encuesta nacional permanente de hogares (PNAD Continua). Los valores relativos a 2014 corresponden a la PNAD y los valores relativos a 2018 a la PNAD Continua.

Gráfico VIII.11

América Latina (4 países): jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado de trabajo, por condición étnico-racial y sexo, 2002 a alrededor de 2018^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Los datos del Brasil correspondientes a 2018 no son comparables con los de los años anteriores, debido a los cambios metodológicos introducidos en la encuesta nacional de hogares (PNAD), que dieron origen a la PNAD Continua. Los valores relativos a 2012 y 2014 corresponden a la PNAD y los valores relativos a 2018 a la PNAD Continua.

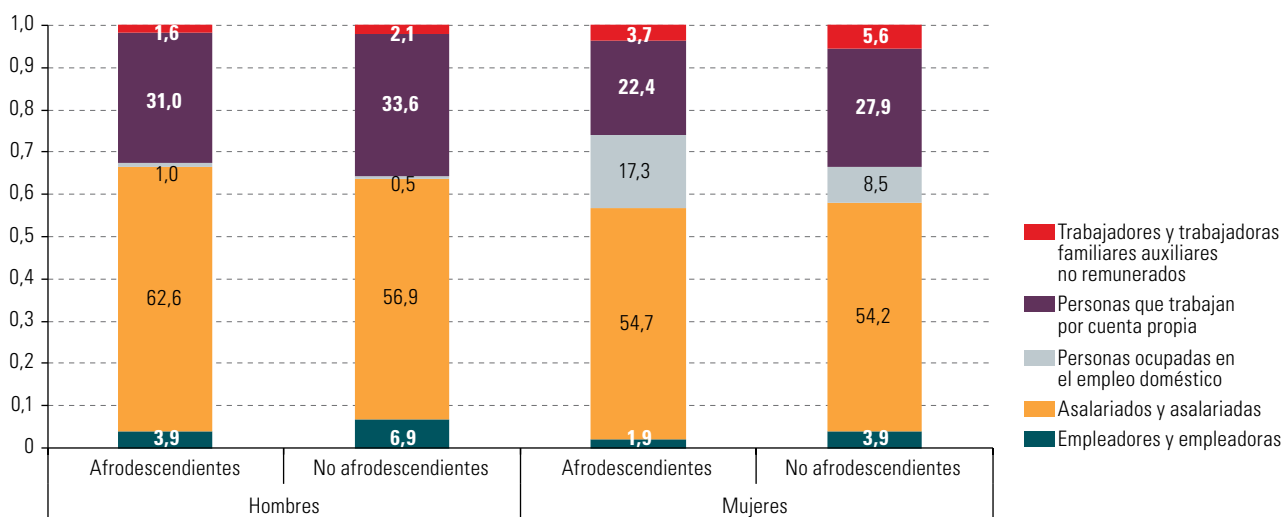
2. Calidad de la inserción laboral

El tipo de inserción laboral y situación ocupacional guarda una relación importante con la calidad del empleo y con las posibilidades de desarrollar trayectorias laborales mejor remuneradas y más protegidas y estables (CEPAL, 2019c). En los países de América Latina esos ámbitos también están marcados por grandes desigualdades estructurales (por nivel socioeconómico, género, condición étnico-racial y edad), que tienden a profundizarse en situaciones de crisis económicas y sociales.

El empleo asalariado es el que concentra a la mayor parte de la población ocupada en América Latina y suele estar protegido por la legislación laboral de cada país. Por lo tanto, suele estar asociado a mejores condiciones laborales, niveles más elevados de formalización contractual y mayor protección. Sin embargo, en América Latina una gran proporción de los asalariados no cuentan con contratos formales de trabajo ni con las prestaciones vinculadas a ellos (CEPAL, 2017d)²⁰. A su vez, entre las modalidades más precarias y desprotegidas del mercado de trabajo se encuentran las correspondientes a los trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos, los trabajadores asalariados ocupados en el servicio doméstico y los trabajadores familiares no remunerados. En las dos últimas categorías predominan ampliamente las mujeres, como ya se ha analizado en diversas publicaciones (CEPAL, 2019c y 2019d). Al asociar la dimensión étnico-racial al análisis, es posible observar importantes diferencias entre las personas ocupadas afrodescendientes y no afrodescendientes, así como la particularidad de la situación de las mujeres afrodescendientes (véase el gráfico VIII.12).

Gráfico VIII.12

América Latina (6 países)^a: promedio ponderado de la distribución de la población mayor de 15 años por categoría ocupacional, sexo y condición étnico-racial, 2018
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Los países incluidos son: Brasil, Colombia, Panamá, Perú y Uruguay, con datos correspondientes a 2018, y Ecuador, con datos correspondientes a 2017.

Como se puede observar en el gráfico VIII.12, el porcentaje de asalariados en la población ocupada es más elevado entre los hombres que entre las mujeres, independientemente de su condición étnico-racial. La mayor diferencia se da en el porcentaje de ocupación en el servicio doméstico, con amplia predominancia femenina. Sin embargo, al considerar la intersección entre género y condición étnico-racial se observa que el porcentaje de mujeres afrodescendientes empleadas en el servicio doméstico es más del doble que el de mujeres no afrodescendientes.

También se aprecian diferencias en la proporción de personas que trabajan por cuenta propia. Es más elevada entre los hombres, tanto afrodescendientes como no afrodescendientes. Además, se observa que la proporción de cuentapropistas tiende a ser mayor entre la población no afrodescendiente. Es posible que estas diferencias se deban al capital que se requiere para emprender, ampliar y sostener en el tiempo un negocio por cuenta propia. Como se ha visto en otras secciones del documento, las mujeres, y en particular las afrodescendientes, tienen menores ingresos para dedicar a esos fines.

²⁰ Según el *Panorama Laboral 2016 de América Latina y el Caribe* (OIT, 2016), aproximadamente el 45% de los trabajadores asalariados en América Latina eran informales.

Entre los empleadores, a su vez, existe una marcada diferencia de género que se potencia con la condición étnico-racial. Así, la proporción de hombres no afrodescendientes que son empleadores (6,9%) equivale a 1,7 veces la proporción de hombres afrodescendientes (3,9%) y casi cuatro veces la proporción de mujeres afrodescendientes en la misma categoría (1,9%).

a) Trabajadoras domésticas remuneradas: desigualdades entrecruzadas de clase, género y condición étnico-racial

Como se ha analizado en un estudio anterior (CEPAL, 2017c), una de las más claras manifestaciones del entrecruzamiento de las desigualdades socioeconómicas, de género y étnico-raciales y de la segmentación ocupacional por género y raza es la situación de las trabajadoras domésticas remuneradas y la composición de este grupo ocupacional. Muchas mujeres que desean acceder a un trabajo remunerado, ya sea por primera vez o no, en particular aquellas provenientes de hogares de más bajos ingresos y con menores niveles de escolaridad, lo hacen a través de esa ocupación, debido a que su única experiencia asimilable al ámbito laboral es la que han desarrollado en sus propios hogares (CEPAL, 2015a). Además, las trabajadoras en el servicio doméstico, pese a desenvolverse en un sector subvalorado y poco reconocido, son quienes alivian la carga de cuidados y de trabajo doméstico de los hogares que las emplean, liberando así el tiempo de otras mujeres para que puedan participar en el mercado laboral.

El servicio doméstico es una de las ocupaciones que generan más empleos para las mujeres en América Latina. Poco más de 11 millones de mujeres se desempeñan en la actualidad como trabajadoras domésticas remuneradas, lo que equivale a un 10,5% de la ocupación femenina (CEPAL, 2019e). En el caso de las mujeres afrodescendientes, como se verá a continuación, esa proporción se duplica.

El trabajo doméstico remunerado continúa siendo poco valorado socialmente, acarrea estigmas y una valoración económica desfavorable, que se expresa en salarios más bajos (las trabajadoras domésticas reciben en promedio el equivalente a poco más del 62% del ingreso promedio del total de las ocupadas), baja cobertura de la protección social y condiciones de trabajo precarias (CEPAL, 2019e). Además, quienes se desempeñan en esta categoría ocupacional se encuentran, en muchos países, en una clara desventaja en términos de normativa laboral en comparación con otros trabajadores asalariados, en temas clave para el trabajo decente, como el salario mínimo, la licencia por maternidad, el acceso a la seguridad social, el descanso semanal remunerado y las vacaciones (CEPAL, 2007 y 2013b; Loyo y Velásquez, 2009; Valenzuela y Mora, 2009). Esta situación refleja pautas discriminatorias explícitas, basadas en “el argumento de que este trabajo posee ciertas particularidades vinculadas a las demandas de cuidado y reproducción social de los hogares y las familias” (CEPAL, 2007 y 2019e), característica que, sin duda, no impide que esta ocupación pueda alcanzar mayores grados de regulación que la igualen a las demás categorías ocupacionales.

Asimismo, en la región se aprecian efectos de larga duración derivados del colonialismo y su construcción jerárquica central, la “raza”, sobre la organización social del trabajo. Ello hace que las poblaciones racializadas²¹ ocupen puestos de menor prestigio y mayor precariedad. Más aún, la intersección entre la división racial del trabajo, fundada a partir de la colonización, y la división sexual del trabajo ha implicado la naturalización de la presencia de las mujeres afrodescendientes en esos puestos y ocupaciones, entre los que se destaca el trabajo doméstico remunerado (CEPAL, 2018b). A pesar de esa realidad de exclusión, discriminación y déficits de trabajo decente que experimentan las trabajadoras domésticas remuneradas en América Latina, esta es la región del mundo que cuenta con el mayor número de ratificaciones del Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189) de la OIT²².

Los datos censales de nueve países de América Latina revelan que el porcentaje de las mujeres afrodescendientes ocupadas que están empleadas en el servicio doméstico variaba de un mínimo del 4,5% en el Estado Plurinacional de Bolivia a un máximo del 21,0% en el Ecuador, mientras que, en el caso de las

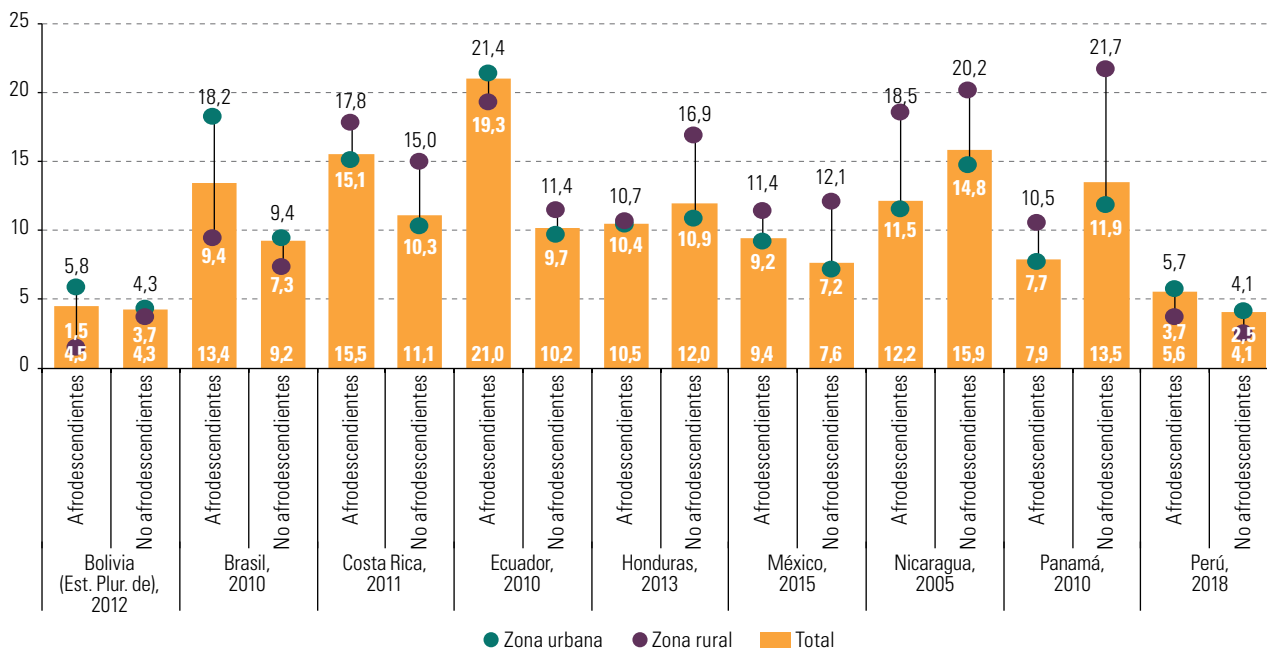
²¹ Véase una discusión al respecto en el capítulo I.

²² A la fecha, el Convenio núm. 189 ha sido ratificado por 31 países en todo el mundo, de los cuales 17 pertenecen a América Latina y el Caribe (55% del total de las ratificaciones): Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Granada, Guyana, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

mujeres no afrodescendientes, esas cifras variaban del 4,1% en el Perú al 15,9% en Nicaragua (véase el gráfico VIII.13). En México y los países de Centroamérica, el peso del servicio doméstico en la ocupación de las mujeres era mucho más elevado en las zonas rurales en comparación con las urbanas. Ocurre lo contrario en los países de América del Sur sobre los que se dispone de información. En seis de los nueve países analizados, el porcentaje de mujeres afrodescendientes ocupadas en el servicio doméstico era superior al de mujeres no afrodescendientes. Se registran las principales brechas en el Ecuador, donde la proporción de trabajadoras domésticas remuneradas afrodescendientes doblaba la de mujeres no afrodescendientes, y en el Brasil y Costa Rica, donde era de aproximadamente 1,5 veces. En Honduras, Nicaragua y Panamá, la brecha se invertía, con una mayor proporción de mujeres no afrodescendientes en el servicio doméstico.

Gráfico VIII.13

América Latina (9 países): trabajadoras asalariadas domésticas de 15 años o más, por condición étnico-racial y zona de residencia, último censo disponible en cada país
(En porcentajes del total de ocupadas de cada zona de residencia)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales por medio de REDATAM 7.

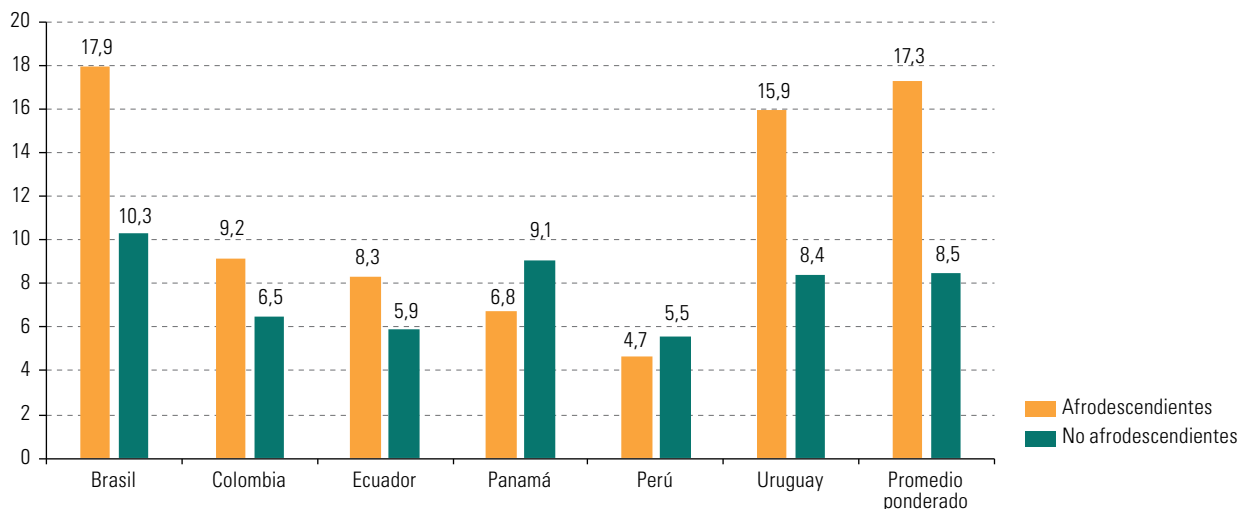
Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

A su vez, a partir de las encuestas de hogares es posible disponer de datos más recientes de seis países. Estos datos revelan que las mujeres afrodescendientes siguen viviendo con intensidad la doble discriminación de género y racial que las ubica en puestos de trabajo doméstico remunerado, en proporciones que superan el 15% en el Brasil y el Uruguay. En promedio, la participación del servicio doméstico en el total de su ocupación es el doble que la de las mujeres no afrodescendientes (véase el gráfico VIII.14).

El gráfico VIII.15 permite analizar la evolución del porcentaje de mujeres ocupadas en el servicio doméstico por condición étnico-racial y pone de relieve que: i) la sobrerrepresentación de las mujeres afrodescendientes en ese sector de ocupación se mantiene en el período analizado; en el Brasil la brecha persiste y en el Ecuador y el Uruguay disminuye, y ii) se registra una disminución del peso de ese sector en la ocupación femenina en ese período, en especial entre las mujeres no afrodescendientes.

Gráfico VIII.14

América Latina (6 países): mujeres empleadas en el trabajo doméstico remunerado, por condición étnico-racial, alrededor de 2018^a
(En porcentajes)



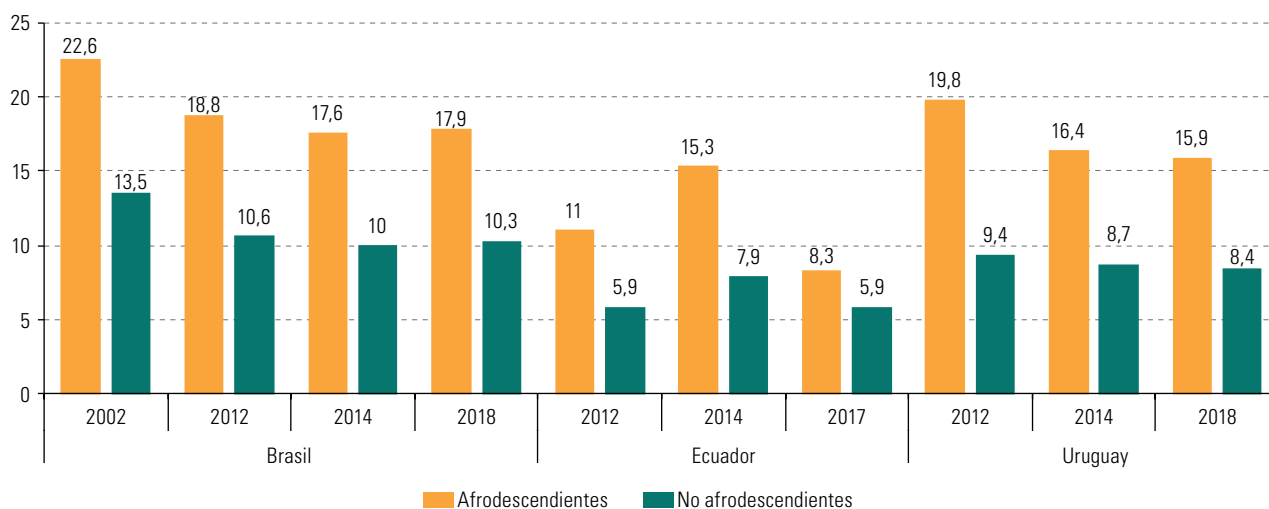
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Los datos del Brasil, Colombia, Panamá, el Perú y el Uruguay corresponden a 2018 y los del Ecuador a 2017.

Gráfico VIII.15

Brasil, Ecuador y Uruguay: proporción de mujeres de 15 años y más ocupadas en el trabajo doméstico remunerado, por condición étnico-racial, 2002 a alrededor de 2018^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Los datos del Brasil correspondientes a 2018 no son comparables con los de los años anteriores, debido a los cambios metodológicos introducidos en la encuesta nacional de hogares (PNAD), que dieron origen a la PNAD Continua. Los valores relativos a 2012 y 2014 corresponden a la PNAD y los valores relativos a 2018 a la PNAD Continua.

3. Desigualdades en la estructura ocupacional

La estructura de las ocupaciones es un factor central en la caracterización de los mercados laborales. La ubicación de las personas ocupadas en esa estructura es un determinante muy importante de sus ingresos, así como de sus oportunidades de construir trayectorias laborales y de la calidad de sus empleos. Los mercados laborales latinoamericanos se caracterizan por una acentuada segregación y segmentación, como consecuencia de los elevados grados de heterogeneidad estructural y de los nudos constitutivos de la desigualdad de género. Estos factores imponen grandes obstáculos a las posibilidades de inserción laboral de las mujeres, pues las concentran en algunos sectores de la economía y tipos de ocupaciones. Además, como se ha señalado, existen profundas desigualdades étnico-raciales que derivan en una mayor concentración de personas afrodescendientes en ocupaciones de baja calificación, informales y con mayor precariedad e inestabilidad laboral. La vivencia simultánea de esos dos ejes estructurales de la desigualdad, además de la persistencia del racismo y diversas formas de discriminación racial en el mercado de trabajo, hace que las mujeres afrodescendientes sean las más afectadas.

En el gráfico VIII.16 se puede observar que casi el 57,6% de las mujeres afrodescendientes ocupadas se clasifican como trabajadoras de servicios, vendedoras del comercio y trabajadoras no calificadas, en comparación con el 46,6% de las mujeres no afrodescendientes. Esa sobrerrepresentación de las personas afrodescendientes en ese tipo de ocupación se repite al comparar la situación de los hombres afrodescendientes (36,4%) con la de los hombres no afrodescendientes (29,1%). A su vez, la proporción de la población afrodescendiente que ocupa puestos de trabajo profesionales es muy inferior a la de la población no afrodescendiente²³. Esta diferencia es más aguda en el caso de las mujeres (6,3 puntos porcentuales) que en el de los hombres (5,5 puntos porcentuales).

4. Las brechas de ingreso

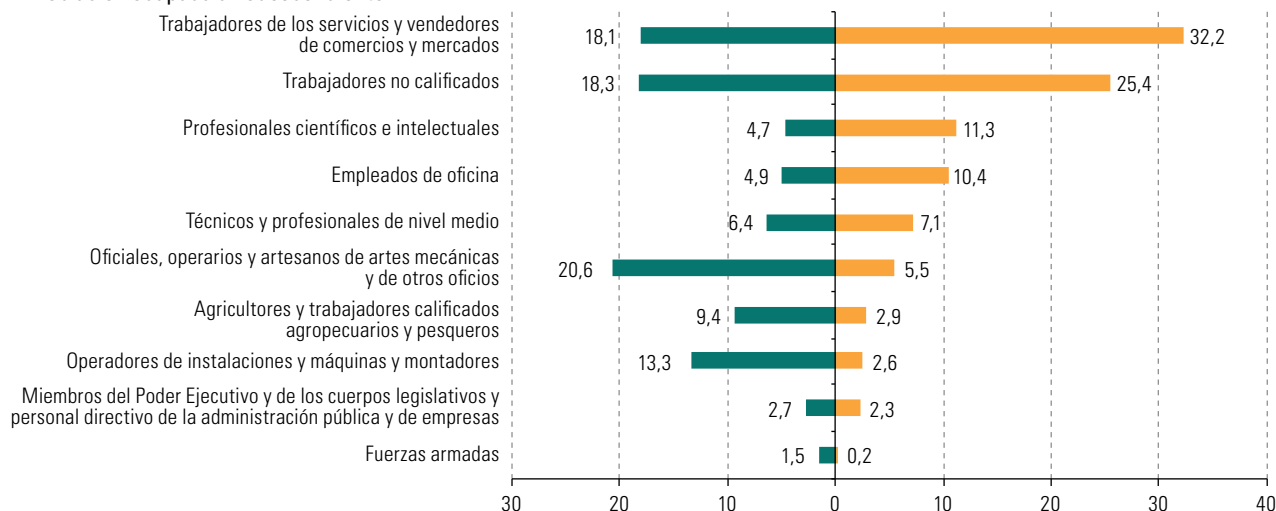
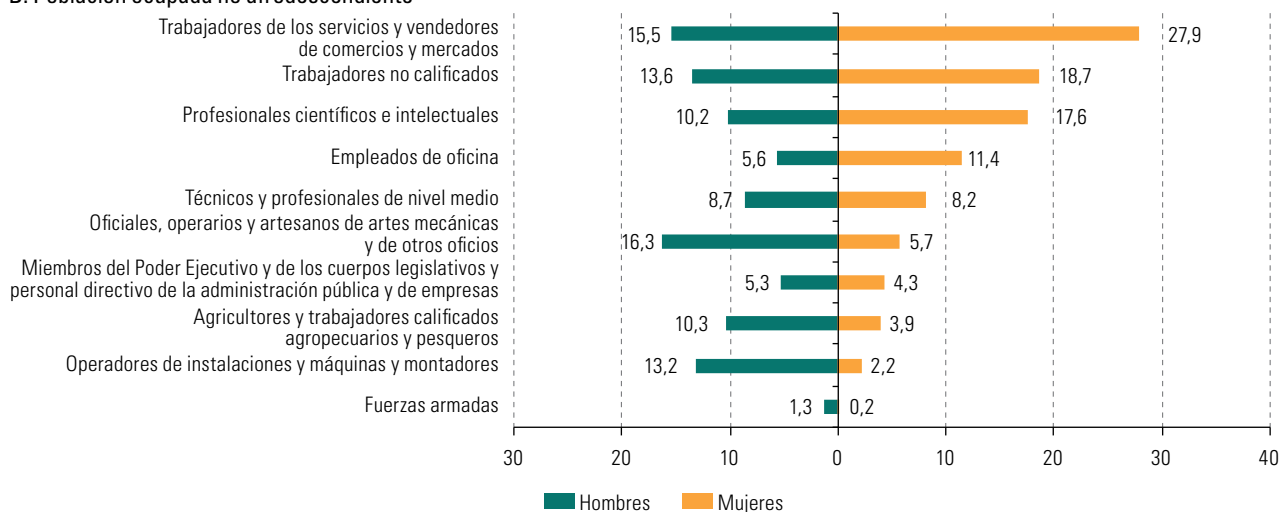
Así como los logros educativos (por ejemplo, tener más años de escolaridad y haber completado la educación secundaria) no se trasladan automáticamente a las posibilidades que tienen las personas afrodescendientes, hombres y mujeres, de acceder al empleo y de lograr inserciones laborales más protegidas, lo mismo ocurre con relación a los ingresos laborales, un indicador muy importante de la calidad del empleo. En estudios anteriores (CEPAL, 2016b, 2017c y 2018c), de la misma forma que ocurre con las tasas de ocupación y desempleo, también se constató una disonancia importante entre el nivel de escolaridad y los ingresos laborales, marcada en forma decisiva por las dimensiones de género y raza. A pesar de presentar niveles de escolaridad superiores a los de sus pares hombres, tanto las mujeres afrodescendientes como las no afrodescendientes reciben ingresos laborales inferiores a ellos, incluso cuando se controla por el nivel de educación y el número de horas trabajadas (CEPAL, 2016b, 2017c y 2018c). Además, las brechas son más elevadas cuanto más altos son los niveles de escolaridad. Sea cual sea la medida adoptada (ingresos laborales mensuales o por hora trabajada, controlando o no por los niveles de escolaridad), siempre se repite una jerarquización de los ingresos laborales, en uno de cuyos extremos están los hombres no afrodescendientes y en el otro, las mujeres afrodescendientes.

En el caso de las mujeres, sus mayores dificultades para acceder al mercado de trabajo (que se expresan en mayores tasas de desempleo y menores tasas de ocupación), así como su concentración en sectores de menor productividad, informales o más precarios, tienen un impacto significativo en su posibilidad de generar ingresos propios, lo que limita su autonomía económica. Además, las diferencias en los tipos de trabajo que realizan hombres y mujeres, los sectores productivos donde se desempeña mayoritariamente cada grupo y el tiempo que unos y otras pueden destinar al trabajo remunerado inciden directamente en las brechas de ingresos entre ambos.

²³ La categoría “profesionales científicos e intelectuales” incluye, entre otras ocupaciones, las siguientes: profesionales de enfermería y partería, profesores de enseñanza secundaria, maestros de enseñanza primaria y maestros preescolares y especialistas en organización de la administración pública y de empresas, todas ellas altamente feminizadas.

Gráfico VIII.16

América Latina (5 países)^a: distribución de la población ocupada por tipo de ocupación, según condición étnico-racial y sexo, promedios ponderados, alrededor de 2018^b
(En porcentajes)

A. Población ocupada afrodescendiente**B. Población ocupada no afrodescendiente**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Los países incluidos son: Brasil, Panamá, Perú y Uruguay, con datos correspondientes a 2018, y Ecuador, con datos correspondientes a 2017.

^b Las ocupaciones se estandarizaron según la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO 88).

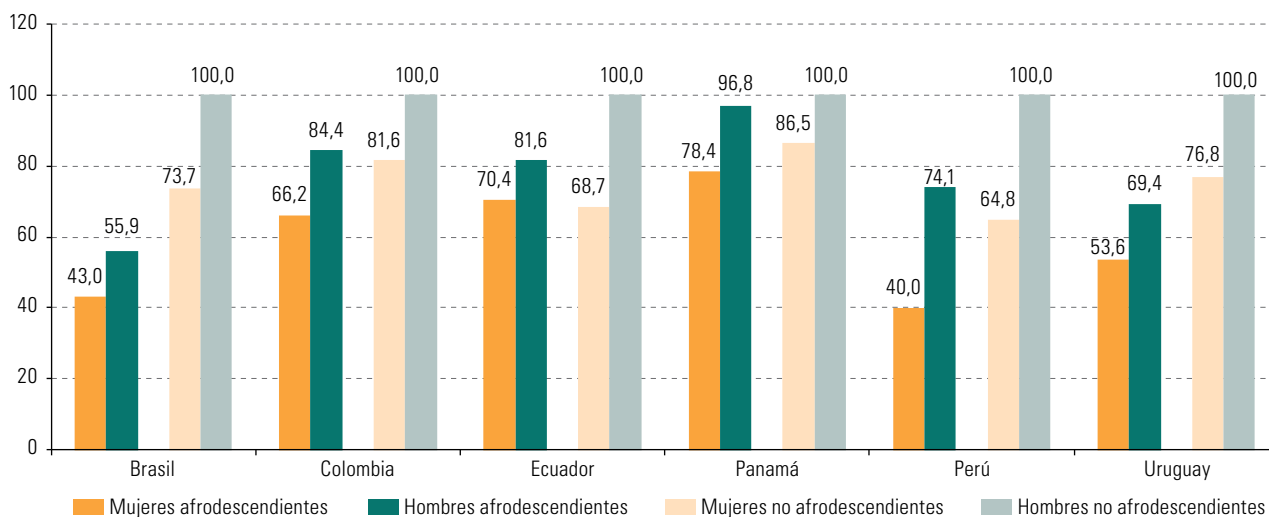
Mediante las encuestas de hogares es posible analizar los ingresos laborales desagregados por sexo y condición étnico-racial en seis países de América Latina, alrededor de 2018. Es importante considerar tanto los ingresos mensuales como los ingresos por hora trabajada. Las brechas de ingreso mensual tienden a ser más elevadas que las brechas por hora trabajada, porque en general las mujeres trabajan en forma remunerada un menor número de horas al mes debido a que su jornada de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado es más larga. De cualquier forma, los ingresos mensuales son una medida muy importante del bienestar porque reflejan el monto de recursos que efectivamente está a disposición de las personas para cubrir sus

necesidades. Los ingresos por hora trabajada también son una medida importante de la desigualdad racial y de género, justamente porque, al ser considerados, eliminan el efecto de las diferencias en las jornadas de trabajo.

El gráfico VIII.17 pone de relieve las diferencias entre los ingresos laborales mensuales de hombres y mujeres ocupados de 15 años y más, afrodescendientes y no afrodescendientes. En los seis países considerados, aunque las brechas tengan diferentes magnitudes, hay una clara jerarquía en términos del monto total de los ingresos. Las mujeres afrodescendientes se sitúan en el punto inferior de la escala y los hombres no afrodescendientes, en el punto superior. Sin embargo, existen diferencias de un país a otro en lo que se refiere a la posición relativa de los hombres afrodescendientes y las mujeres no afrodescendientes. En el Brasil y el Uruguay, los ingresos laborales mensuales de los hombres afrodescendientes son inferiores a los de las mujeres no afrodescendientes. En Panamá y el Perú esas posiciones se invierten y, en el Ecuador, son equivalentes. Sin embargo, al comparar los dos extremos de esa escala, se observa que las mayores brechas se registran en el Perú y el Brasil (donde las mujeres afrodescendientes reciben ingresos laborales mensuales equivalentes a aproximadamente el 40% de lo que reciben los hombres no afrodescendientes), seguidos por el Uruguay (donde esa cifra corresponde a aproximadamente la mitad), y que la menor brecha se encuentra en Panamá.

Gráfico VIII.17

América Latina (6 países): relación entre los ingresos laborales mensuales de la población ocupada de 15 años y más, por condición étnico-racial y sexo, y los ingresos laborales mensuales de los hombres no afrodescendientes, alrededor de 2018^{a b}
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Se refiere a la relación entre los salarios mensuales de cada grupo poblacional y los de los hombres no afrodescendientes. El valor 100 representa el ingreso mensual promedio de los hombres no afrodescendientes.

^b Los datos del Brasil, Colombia, Panamá, el Perú y el Uruguay corresponden a 2018 y los del Ecuador a 2017.

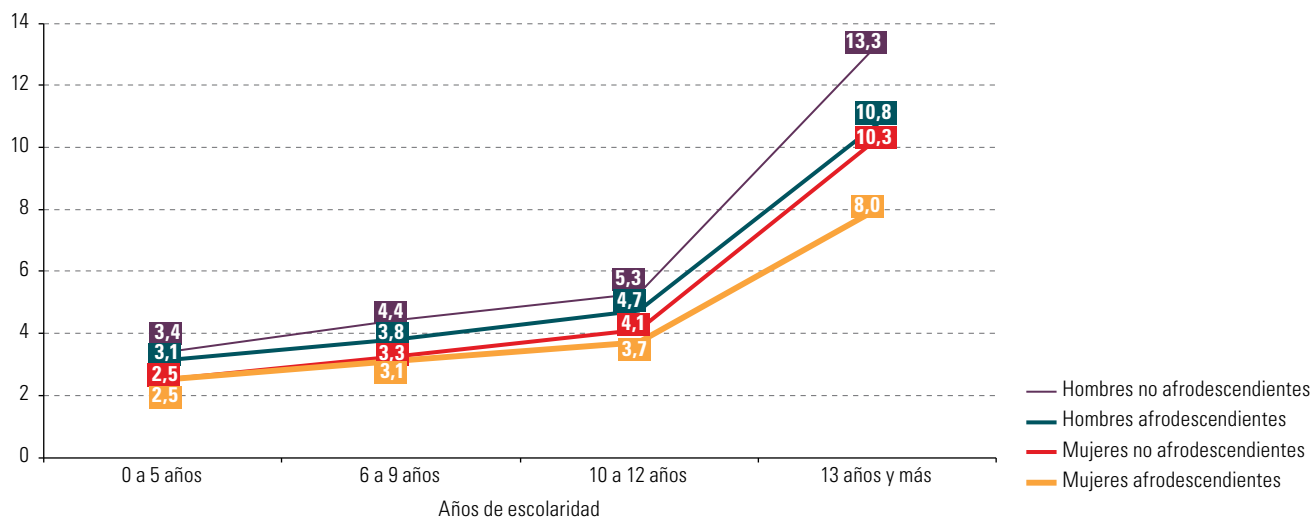
A continuación se analiza el promedio ponderado de los ingresos laborales por hora trabajada según la condición étnico-racial, el sexo y los años de escolaridad en los mismos seis países. Sea cual sea su nivel de escolaridad, las mujeres afrodescendientes se ubican sistemáticamente en las posiciones inferiores de la escala de ingresos y los hombres no afrodescendientes, en las situaciones más favorables (véase el gráfico VIII.18), como se observó en CEPAL (2016a, 2016b, 2018c y 2019e). Además, a mayor nivel de escolaridad, aumentan las diferencias de ingresos laborales entre mujeres y hombres, que se ven agudizadas por la condición étnico-racial. En el caso de las personas ocupadas que cuentan con 13 años de estudios o más, se puede observar que las mujeres afrodescendientes reciben un ingreso por hora equivalente a un 57% del que reciben los hombres no afrodescendientes. A su vez, las mujeres no afrodescendientes perciben un 76%

del ingreso que obtienen los hombres no afrodescendientes, mientras que los hombres afrodescendientes perciben un ingreso equivalente al 78% del que reciben los hombres no afrodescendientes.

La intersección entre el género y la condición étnico-racial se traduce, por lo tanto, en diferentes niveles de ingreso para mujeres y hombres, afrodescendientes y no afrodescendientes; considerando que el nivel de ingreso está controlado por el nivel educativo, esas brechas se explican por las diferentes posiciones que ocupan las personas en la estructura ocupacional en razón de su género y su condición étnico-racial, analizadas en la sección anterior, la segmentación ocupacional de género y étnico-racial, las barreras de acceso a las posiciones de mayor jerarquía y remuneración en las empresas y diversos mecanismos de discriminación directa e indirecta²⁴.

Gráfico VIII.18

América Latina (6 países)^a: promedio ponderado de los ingresos laborales por hora de la población ocupada de 15 años y más, por condición étnico-racial, sexo y años de escolaridad, alrededor de 2018
(En dólares internacionales)^b



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG); Fondo Monetario Internacional (FMI), "Implied PPP conversion rate" [en línea] <https://www.imf.org/external/datamapper/PPPEX@WEO/OEMDC/ADVEC/WEO/WORLD>.

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Los países considerados son el Brasil, Colombia, el Ecuador, Panamá, el Perú y el Uruguay.

^b Los cálculos fueron realizados sobre la base del indicador "tipo de cambio implícito de la paridad de poder adquisitivo", publicado en 2019 por el Fondo Monetario Internacional (FMI), que refleja la relación entre las monedas locales y el dólar internacional.

D. Acceso a la seguridad social: cobertura y suficiencia de los sistemas de pensiones

Para las poblaciones afrodescendientes de la región, los derechos básicos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), como el acceso a la seguridad social y la afiliación a los sistemas de pensiones, se ven afectados por el racismo estructural y la desigualdad social que esas poblaciones han experimentado históricamente. Las desigualdades en los sistemas de seguridad social pueden estar relacionadas con el propio diseño de estos, pero se deben en gran medida a las desigualdades existentes en el mercado laboral. Las consecuencias de las diferencias en las tasas de ocupación y desempleo, en el acceso al empleo

²⁴ Por ejemplo, en el Brasil, de acuerdo con el estudio realizado por el Instituto Ethos sobre la composición racial y de género de las personas empleadas por las 500 empresas más grandes en el país, si bien la participación de las personas afrodescendientes entre los empleados de esas empresas era de un 35,7%, bajaba al 25,9% en los puestos de supervisión y al 6,3% en las gerencias, y no alcanzaba al 5% entre los ejecutivos y los integrantes de los consejos de administración. Esto ocurría a pesar del mayor acceso a la educación universitaria y técnico-profesional de las personas afrodescendientes a partir de la expansión de la matrícula en las universidades e instituciones públicas de formación profesional y de la puesta en marcha de las políticas de acción afirmativa desde los primeros años de este siglo, analizadas en el capítulo anterior (Instituto Ethos/BID, 2016).

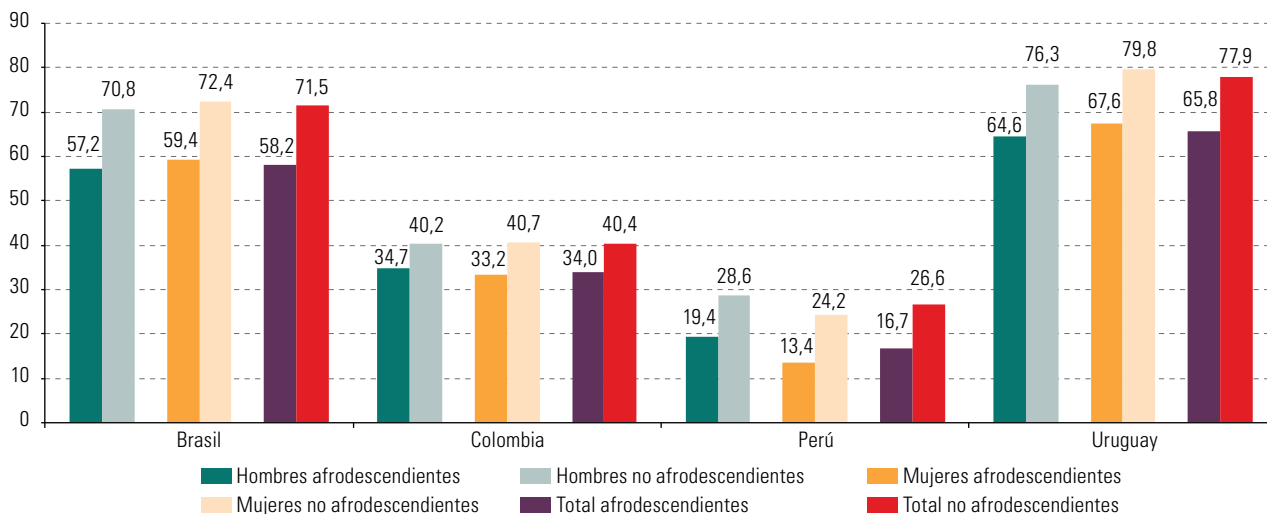
formal y de mejor calidad y en los niveles de ingresos, así como la posibilidad de mantener trayectorias laborales más o menos estables y continuas, se hacen sentir años más tarde en forma de desigualdades en el acceso y el monto de las pensiones (CEPAL, 2018d; Amarante, Colacce y Manzi, 2016).

Como se ha analizado en CEPAL (2018d y 2019c), entre 2002 y 2015 se registró en América Latina un proceso significativo de aumento del porcentaje de la población con cobertura de la seguridad social, tanto en lo que se refiere a los sistemas de salud como a los sistemas de pensiones. En este último caso, aumentaron las tasas de afiliación y contribución a los sistemas de pensión y se incrementó la población de 65 años y más que recibe pensiones. Lo anterior está relacionado con una mejora de los indicadores del mercado de trabajo (disminución del desempleo y aumento de la asalarización y de la formalización del empleo) y con medidas legislativas y políticas que posibilitaron la extensión de la cobertura a sectores antes excluidos, como las trabajadoras domésticas remuneradas y los trabajadores por cuenta propia. También se ha producido un considerable aumento de la cobertura de las pensiones no contributivas (CEPAL, 2018d; Abramo, Cecchini y Morales, 2019; Arenas, 2019). Como resultado de esos procesos, disminuyeron las brechas de cobertura por niveles de ingreso y entre la población rural y urbana. Sin embargo, permanecen importantes déficits de cobertura y suficiencia de los sistemas de pensiones (CEPAL, 2018d).

Además de las brechas de género que se han analizado en esos estudios, los datos de las encuestas de hogares de cuatro países de América Latina permiten tener una aproximación a las brechas étnico-raciales relativas a algunos indicadores de la cobertura de los sistemas de pensiones, uno de los aspectos que componen el tema más amplio del acceso a la seguridad social. En todos estos países, la población afrodescendiente ocupada presenta menores tasas de afiliación a los sistemas de pensiones que la población no afrodescendiente ocupada, tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres, con amplias brechas en todos los casos (véase el gráfico VIII.19).

Gráfico VIII.19

América Latina (4 países): población ocupada de 15 a 64 años (4 que está afiliada o cotiza en un sistema de pensiones, por condición étnico-racial y sexo, 2018
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

Además, en todos los países sobre los que se dispone de datos, las mujeres afrodescendientes presentan menores tasas de afiliación a los sistemas de pensiones que las no afrodescendientes, aun cuando suelen entrar al mercado laboral a edades tempranas y salir de este más tarde que el resto de las mujeres (CEPAL, 2017a). Ello puede deberse a su mayor concentración en trabajos precarios e informales. Esto se suma al caso de las mujeres que trabajan en sus propios hogares, que se ocupan en labores domésticas y de cuidado invisibilizadas y no remuneradas, lo que repercute en los montos de sus pensiones futuras.

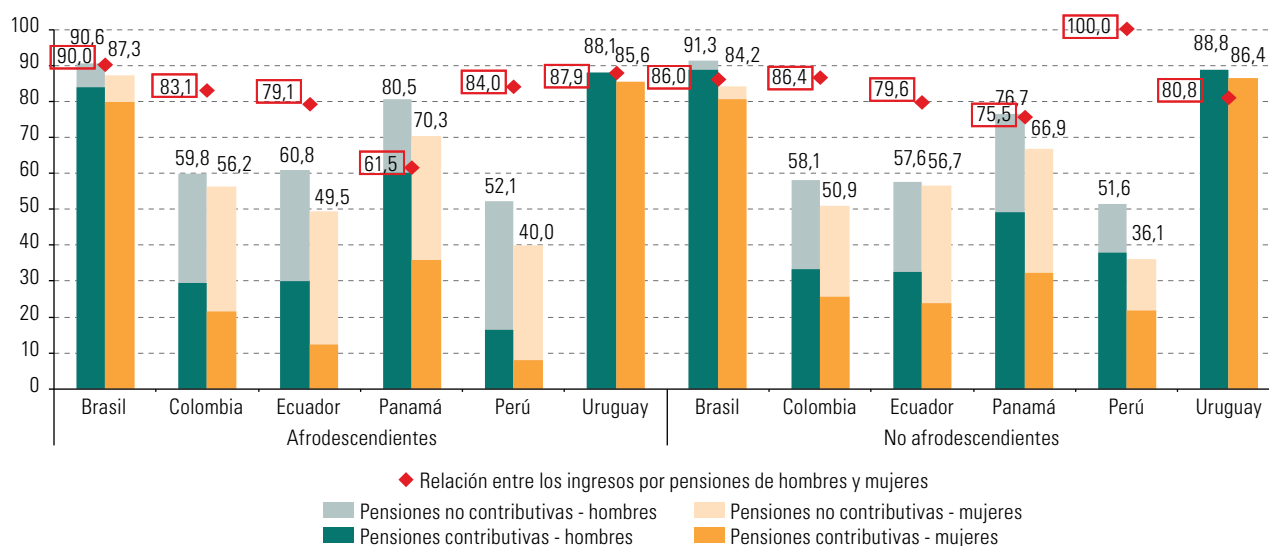
La vejez es una etapa crucial de la autonomía económica de las mujeres. La seguridad social desempeña un papel central en su protección y en el ejercicio de una serie de derechos afines, como el derecho a la alimentación, a la salud, al esparcimiento y a la integración social (CEPAL, 2017a). Los datos presentados llaman la atención sobre las condiciones en que vive y vivirá su vejez un amplio contingente de mujeres afrodescendientes de la región. Al no estar afiliadas a un sistema de pensión, muchas se ven (y en el futuro se verán) obligadas a seguir trabajando durante toda la vejez, o mientras sus condiciones de salud lo permitan. Cuando ya no sean capaces de seguir desempeñándose en el trabajo remunerado, debido a su avanzada edad, por el hecho de no percibir ingresos procedentes de una pensión se encontrarán expuestas al riesgo inminente de caer en situación de pobreza o extrema pobreza. Las pensiones no contributivas, que se han expandido significativamente en América Latina a partir de la primera década del presente siglo, son un componente muy importante de los sistemas de pensiones y pueden contribuir a aminorar ese riesgo. Sin embargo, en la mayoría de los países en que existen, su cobertura es limitada y el monto de sus prestaciones insuficiente (CEPAL, 2018d).

Con relación a la cobertura de pensiones para las personas de 65 años y más, las informaciones de las encuestas de hogares indican que, si bien no existen diferencias notables en la proporción de personas que reciben pensiones entre la población afrodescendiente y no afrodescendiente, sí las hay en lo que se refiere a la naturaleza de las pensiones recibidas (véase el gráfico VIII.20). En los seis países sobre los que se dispone de datos, la población afrodescendiente recibe una proporción mayor de pensiones no contributivas que la población no afrodescendiente. También se aprecia que, salvo en el caso de Panamá, donde sucede lo contrario, la proporción de la población afrodescendiente que recibe pensiones contributivas es menor que la de la población no afrodescendiente. A su vez, los montos de las pensiones recibidas por la población afrodescendiente son menores que aquellos recibidos por la población no afrodescendiente²⁵.

Gráfico VIII.20

América Latina (6 países): proporción de hombres y mujeres de 65 años y más que reciben pensiones contributivas o no contributivas y relación entre los ingresos promedio por pensiones (contributivas o no contributivas) de mujeres y hombres, según condición étnico-racial, alrededor de 2018^a

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: El área clara corresponde a la cobertura adicional de pensiones no contributivas; las personas que reciben ambos tipos de pensión se clasifican en el área más oscura, correspondiente a las pensiones contributivas. Las pensiones contributivas incluyen las pensiones de sobrevivencia en los casos en que pueden distinguirse en la fuente de información. En la población no afrodescendiente no se incluye la que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a Los datos del Brasil, Colombia, Panamá, el Perú y el Uruguay corresponden a 2018 y los del Ecuador a 2017. En el caso del Uruguay no se puede realizar la desagregación entre cobertura contributiva y no contributiva.

²⁵ En el cálculo de esos montos se consideran tanto las pensiones contributivas como las no contributivas. En las encuestas de hogares de varios países de América Latina no es posible diferenciar los montos recibidos por esos dos tipos de pensiones ni tampoco su cobertura.

En cuanto a las diferencias por sexo, las mujeres afrodescendientes y no afrodescendientes perciben pensiones en menor proporción que los varones, si se consideran de manera agregada las prestaciones contributivas y no contributivas. También suelen recibir prestaciones de menor cuantía que los hombres, lo que se debe, con frecuencia, a que están sobrerrepresentadas como receptoras de prestaciones no contributivas, cuyos montos son sustancialmente inferiores a los de las pensiones contributivas (CEPAL, 2018d). Por ejemplo, la relación entre los ingresos por pensiones de los hombres y de las mujeres no afrodescendientes en Panamá es de un 75,5%, mientras que la misma relación en el caso de los hombres y las mujeres afrodescendientes es de un 61,5%.

La información disponible pone de relieve las brechas que persisten en los sistemas de pensiones de los países de América Latina para brindar una protección adecuada, tanto en términos de cobertura como de suficiencia de las prestaciones, a las mujeres y a la población afrodescendiente y, en especial, a las mujeres afrodescendientes.

En los actuales sistemas de pensiones no se han implementado medidas que permitan a las mujeres enfrentar la vejez con autonomía y con recursos monetarios suficientes. Muchas de ellas se han visto limitadas a recibir prestaciones que por lo general están vinculadas a un hombre proveedor. No se consideran las labores domésticas y de cuidado no remuneradas, ni la concentración de las mujeres afrodescendientes en trabajos precarios e informales. Por lo tanto, dentro de los sistemas de pensiones actuales, las mujeres, y en particular las mujeres afrodescendientes, continuarán viéndose expuestas a caer en la pobreza al llegar a la vejez, con lo que se reproducen las desigualdades raciales y de género. Eso es aún más grave si se considera que América Latina vive un proceso acelerado de transición demográfica, caracterizado por el envejecimiento de la población y por la feminización de ese envejecimiento (CEPAL, 2018d). En el caso de las mujeres, la vejez es más prolongada y al mismo tiempo más desprotegida, lo que constituye un tema fundamental que debe ser considerado en los sistemas de protección social.

E. Algunos ejemplos de políticas de promoción de la igualdad racial en el mercado laboral

Como se ha visto en este capítulo, existen importantes brechas étnico-raciales en detrimento de la población afrodescendiente en todos los indicadores analizados y en casi todos los países considerados, tanto en lo que se refiere al acceso como a la calidad de los empleos. Para enfrentar este desafío, todos los países de América Latina tienen en vigor dispositivos legales destinados a combatir la discriminación en el empleo. Sin embargo, persisten importantes déficits en su implementación. Para hacer frente a esa situación, algunos países cuentan con políticas activas de lucha contra el racismo y promoción de la igualdad racial que, en algunos casos, pueden incluir programas de acción afirmativa.

Todos los países latinoamericanos ratificaron el Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111) (véase el capítulo II). Además, varios países exigen la igualdad de trato en las relaciones laborales, ya sea a través de su propia Constitución, de sus legislaciones laborales y otras leyes ordinarias, o de sus códigos penales. Nicaragua y la República Dominicana cuentan con normativas de rango constitucional que protegen la igualdad en el mundo del trabajo. Por su parte, países como El Salvador, México, Nicaragua y la República Dominicana prohíben la discriminación en el trabajo en sus códigos penales. A su vez, países como Costa Rica y Panamá establecen normas antidiscriminatorias en el ámbito laboral a través de legislación ordinaria²⁶.

En algunos programas de inclusión laboral para jóvenes provenientes de familias de bajos ingresos se considera explícitamente la situación de las personas afrodescendientes. Son ejemplo de ello el Programa Nacional de Enseñanza Técnica y Empleo (PRONATEC) y el Programa de Fomento a las Actividades

²⁶ Para profundizar en este tema, véase CEPAL (2017c).

Productivas Rurales (ambos del Brasil y creados en 2011), así como el Programa Más Jóvenes en Acción y Jóvenes Rurales Emprendedores (ambos de Colombia, el primero creado en 2001 y el segundo en 2006).

El PRONATEC²⁷ ha emprendido acciones orientadas al público destinatario del Plan Brasil sin Miseria (PRONATEC/BSM)²⁸. En relación con la distribución étnico-racial de los participantes, la mayoría estaba constituida por personas afrodescendientes (53%) (Barreto y Ermida, 2015, citado en Abramo, Cecchini y Morales, 2019). El Programa de Fomento a las Actividades Productivas Rurales, a su vez, representó un aporte a la estrategia de inclusión productiva del Plan Brasil Sin Miseria mediante el apoyo a las inversiones productivas de los agricultores familiares y de los pueblos y comunidades tradicionales vulnerables²⁹.

En el caso de Colombia, el programa Jóvenes Rurales Emprendedores busca generar ingresos, disminuir la desocupación y mejorar la productividad en el sector rural a partir de la creación de proyectos productivos sostenibles, unidos a un programa de formación para desarrollar competencias técnicas y de emprendimiento³⁰. Por último, el programa Jóvenes en Acción está orientado a mejorar las posibilidades de inserción laboral y social de los jóvenes desempleados mediante cursos de formación para el trabajo en oficios semicalificados, e incluye una práctica en las empresas³¹. Los destinatarios reciben un incentivo económico mensual durante su proceso de formación profesional (técnico profesional, tecnológico, profesional universitario) como respaldo a sus gastos de sostenimiento y de manutención.

En algunos países han surgido más recientemente políticas de acción afirmativa (reserva de cupos o cuotas de contratación) como instrumentos para la promoción de la igualdad étnico-racial en el mundo del trabajo. Por ejemplo, en las contrataciones de empresas proveedoras del Brasil, en el ámbito de proyectos elaborados en cooperación con organismos internacionales, se establece una cuota porcentual de participación de personas afrodescendientes (Decreto núm. 4.228 de 13 de mayo de 2002). En el Uruguay (Ley núm. 19.122 de 2013) y también en el Brasil (Ley núm. 12.990 de junio de 2014), hay cuotas para personas que se declaren afrodescendientes en los concursos de ingreso a cargos públicos. En el Ecuador, la Cancillería otorga puntos adicionales por pertenencia étnica. De esta manera incorporó a 90 nuevos diplomáticos pertenecientes a los pueblos y nacionalidades indígenas, montubios y afroecuatorianos, además de mestizos (Antón, 2014; Rangel, 2016).

²⁷ El programa ofrece cursos de formación inicial, cursos técnicos y de profesionalización de nivel secundario y cursos tecnológicos de nivel superior. Representa un esfuerzo integrado de varios ministerios con miras a ampliar y expandir territorialmente la oferta de capacitación, estimular la articulación entre esa oferta y las políticas de inclusión laboral y aumentar la capacidad productiva del Brasil. Entre 2011 y 2014, los cursos ofrecidos alcanzaron a 4.000 municipios del país (de un total de 5.570) y a 551 microrregiones (de un total de 559). En este mismo período se ofrecieron más de 600 cursos, en los que se matricularon alrededor de 8,1 millones de personas. En los últimos años, la cobertura y la inversión en el PRONATEC se ha reducido significativamente (Mercadante, 2019, citado en Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

²⁸ El Plan Brasil sin Miseria constituyó una estrategia de erradicación de la pobreza, en que se articularon diferentes iniciativas en torno a tres ejes: i) garantía de ingresos; ii) acceso a servicios públicos, y iii) inclusión productiva urbana y rural (Campello, Falcão y Da Costa, 2015, citado en Abramo, Cecchini y Morales, 2019). Los cursos del PRONATEC/BSM se orientaron a grupos vulnerables con ingresos de hasta medio salario mínimo per cápita, y se articularon con otras políticas de inclusión productiva y empleo. Se registraron 1,74 millones de matrículas entre 2011 y 2014 (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

²⁹ El Programa de Fomento a las Actividades Productivas Rurales busca estimular la generación de trabajo e ingresos sostenibles, así como incentivar la organización asociativa y cooperativa de los participantes y sus capacidades de emprendimiento. Los proyectos productivos pueden ser individuales o colectivos, agrícolas o no agrícolas (véase [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=139>).

³⁰ El programa Jóvenes Rurales Emprendedores se inicia con la definición de los proyectos productivos por parte de las unidades de emprendimiento, en alianzas con las instancias locales y con los jóvenes participantes. El contenido de la formación se establece en función de los proyectos a realizar y está orientado a sectores estratégicos y de alto desempeño ocupacional, preferentemente de las áreas agrícola, pecuaria, pesquera, agroindustrial, comercial o de servicios (véase [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=122>).

³¹ El programa Jóvenes en Acción fue creado conjuntamente con el programa Familias en Acción y en un inicio se denominaba “Capacitación laboral de jóvenes desempleados de bajos recursos” (véase [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=68>).

Bibliografía

- Abramo, L. (2015), *Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil: uma estratégia de ação baseada no diálogo social*, Brasília, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- (2007), “A inserção da mulher no mercado de trabalho: uma força de trabalho secundária?,” tesis de doctorado en sociología, São Paulo, Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas, Universidad de São Paulo.
- Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Amarante, V., M. Colacce y P. Manzi (2016), “La brecha de género en jubilaciones y pensiones: los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay,” *serie Asuntos de Género*, N° 138 (LC/L.4223), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Antón, J. (2014), “Balance de la aplicación del Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural,” Informe de consultoría, Ministerio de Cultura y Patrimonio, inédito.
- Arenas, A. (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ayala Hernández, J. M. y D. Cardona Arango (2015), “Uso del tiempo libre de la población mayor de 50 años en la socialización,” *Investigas. Siete estudios realizados a partir de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, Colombia, 2012-2013*, Bogotá, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).
- Borges, R. (2004), “Desigualdades raciais e políticas de inclusão racial: um sumário da experiência brasileira recente,” *serie Políticas Sociales*, N° 82 (LC/L.2082-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Campello, T. (coord.) (2017), *Faces da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás*, Brasília, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Campello, T., T. Falcão y P.V. Costa (orgs.) (2015), *Brasil sin Miseria*, Brasília, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población de la CEPAL) (2011), “La juventud afrodescendiente en América Latina,” *Reseñas sobre Población y Desarrollo*, N° 6 [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36935/1/Resenas6_es.pdf.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), “Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación,” *Informe Especial COVID-19*, N° 2, 21 de abril.
- (2020b), “El desafío social en tiempos del COVID-19,” *Informe Especial COVID-19*, N° 3, Santiago, 12 de mayo.
- (2020c), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- (2020d), “Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones,” *Informe Especial COVID-19*, N° 5, Santiago, 15 de julio.
- (2019a), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.
- (2019b), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3), Santiago.
- (2019c), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- (2019d), *Informe regional sobre el avance en la aplicación de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.14/5), Santiago.
- (2019e), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago.
- (2018a), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2), Santiago.
- (2018b), “Mujeres afrodescendientes en América Latina y el Caribe: deudas de igualdad,” *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/33), Santiago, julio.
- (2018c), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- (2018d), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago.
- (2017a), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- (2017b), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3182), Santiago.
- (2017c), “Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos,” *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/121), Santiago.
- (2017d), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago.
- (2017e), *Observatorio Demográfico, 2016. Proyecciones de Población* (LC/PUB.2017/3-P), Santiago.
- (2016a), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L/4056/Rev.1), Santiago.

- (2016b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2), Santiago.
- (2016c), “Persiste la brecha salarial entre hombres y mujeres”, *Nota para la Igualdad*, N° 18, Santiago, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, marzo [en línea] http://oig.cepal.org/sites/default/files/nota_18_brechas_salarios.pdf.
- (2016d), “Interrelación de las autonomías” [en línea] <http://oig.cepal.org/es/autonomias/interrelacion-autonomias>.
- (2016e), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago, octubre.
- (2015a), *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2646), Santiago.
- (2014a), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- (2014b), *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Síntesis* (LC/L.3893/Rev.1), Santiago.
- (2013a), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697) [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037_es.pdf.
- (2013b), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago.
- (2012a), *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539), Santiago.
- (2012b), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- (2007), *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L.2738(CRM.10/3)), Santiago.
- CEPAL/UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2011), *Juventud afrodescendiente en América Latina: realidades diversas y derechos (in)cumplidos*, Santiago, octubre [en línea] http://www.unfpa.org.br/Arquivos/informe_afro.pdf.
- Corrochano, M. C., H. Abramo y L. Abramo (2017). “O trabalho juvenil na agenda pública brasileira: avanços, tensões e limites”, *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, vol. 22, N° 36, Buenos Aires.
- Gonzalez, L. (1982), “E a trabalhadora negra, cumé que fica?”, *Mulherio*, año II, vol. 4, São Paulo.
- Guimarães, J. R. (2012), *Perfil do trabalho decente no Brasil: um olhar sobre as unidades da federação*, Brasília, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Huertas, N. y J. Mola (2015), “Estudio del uso del tiempo en las poblaciones vulnerables como elemento para la inclusión social”, *Investigas. Sete estudios realizados a partir de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, Colombia, 2012-2013*, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).
- Instituto Ethos/Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2016), *Perfil social, racial y de género de las 500 empresas más grandes de Brasil y sus acciones afirmativas*, São Paulo [en línea] <https://publications.iadb.org/es/perfil-social-racial-y-de-genero-de-las-500-empresas-mas-grandes-de-brasil-y-sus-acciones>.
- IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada) (2011), *Retrato das desigualdades de gênero e raça*, Brasília [en línea] <http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>.
- Naciones Unidas (2018), *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago.
- Loyo, M. G. y M. Velásquez (2009), “Aspectos jurídicos y económicos del trabajo doméstico remunerado en América Latina”, *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*, M. E. Valenzuela y C. Mora (eds.), Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2017), *Estimaciones mundiales sobre el trabajo infantil*, Ginebra [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@ipecc/documents/publication/wcms_596481.pdf.
- (2016), *Panorama Laboral 2016 de América Latina y el Caribe*, Lima.
- (2013), “Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo”, XIX Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, octubre [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—stat/documents/normativeinstrument/wcms_234036.pdf.
- ONU-Mujeres/OIT/CEPAL (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres/Organización Internacional del Trabajo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), *Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19*, [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45724-trabajadoras-remuneradas-hogar-america-latina-caribe-frente-la-crisis-covid-19>.
- Paixão, M. y otros (2010), *Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil; 2009-2010: Constituição Cidadã, seguridade social e seus efeitos sobre as assimetrias de cor ou raça*, Río de Janeiro, Garamond Universitaria.
- Rangel, M. (2019), “Políticas de acción afirmativa para personas afrodescendientes en América Latina como instrumento de inclusión y cohesión social en el marco de la implementación de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo”, inédito.
- (2016), “Políticas públicas para afrodescendientes: marco institucional en el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú”, *serie Políticas Sociales*, N° 220 (LC/L.4275), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Valenzuela, M. E. y C. Mora (eds.) (2009), *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Anexo VIII.A1

América Latina y el Caribe: fecha de ratificación de Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

	Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111)	Convenio sobre Igualdad de Remuneración, 1951 (núm. 100)	Convenio sobre la Protección de la Maternidad (Revisado), 1952 (núm. 103)	Convenio sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (núm. 156)	Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (núm. 183)	Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189)	Convenio sobre la Violencia y el Acoso, 2019 (núm. 190)
Antigua y Barbuda	1983	2003					
Argentina	1968	1956		1988		2014	
Bahamas	2001	2001	2001				
Barbados	1974	1974					
Belice	1999	1999	2000	1999	2005		
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1977	1973	1973	1998		2013	
Brasil	1965	1957	1965			2018	
Chile	1971	1971	1994	1994		2015	
Colombia	1969	1963				2014	
Costa Rica	1962	1960		2019		2014	
Cuba	1965	1954	1954		2004		
Dominica	1983	1983					
Ecuador	1962	1957	1962	2013		2013	
El Salvador	1995	2000		2000			
Granada	2003	1994				2018	
Guatemala	1960	1961	1989	1994			
Guyana	1975	1975				2013	
Haití	1976	1958					
Honduras	1960	1956					
Jamaica	1975	1975				2016	
México	1961	1952				2020	
Nicaragua	1967	1967				2013	
Panamá	1966	1958				2015	
Paraguay	1967	1964		2007		2013	
Perú	1970	1960		1986	2016	2018	
República Dominicana	1964	1953			2016	2015	
Saint Kitts y Nevis	2000	2000					
San Vicente y las Granadinas	2001	2001					
Santa Lucía	1983	1983					
Suriname	2017	2017					
Trinidad y Tabago	1970	1997					
Uruguay	1989	1989	1954	1989		2012	2020
Venezuela (República Bolivariana de)	1971	1982	1982	1984			

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Sistema de información sobre normas internacionales del trabajo (NORMLEX) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) [en línea] <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11001::NO::>

Las violencias y la población afrodescendiente en América Latina

La violencia es un fenómeno complejo, multidimensional y multicausal, asociado a dinámicas de poder y jerarquización imbricadas en los diversos mecanismos de dominación, tanto en la esfera pública como privada. Debido a ello es difícil medir y resumir la situación de violencia que afecta a la población afrodescendiente con un conjunto limitado de indicadores. En la vida cotidiana la violencia que afecta a la población afrodescendiente en América Latina es experimentada en formas diversas, en sus expresiones objetivas y subjetivas, que tienen lugar entre individuos o grupos o que proceden de instituciones, en diferentes espacios, y que puede ser estructural o simbólica¹.

Lo que sí está claro es que las diferentes manifestaciones de violencia que afectan a las personas afrodescendientes tienen profundos impactos sobre su vida y su desarrollo, así como sobre sus comunidades y sobre toda la sociedad, y que esas violencias están muy relacionadas con el racismo y la discriminación que persisten en la región. La violencia en todas sus manifestaciones amenaza el presente y el futuro de las personas afrodescendientes, coartando sus opciones, desintegrando el tejido social y debilitando la democracia. En este sentido, es imprescindible reconocer como derechos ineludibles la seguridad y la vida sin violencia en todas sus manifestaciones, y encauzar un cambio cultural basado en la búsqueda de la paz, la tolerancia y la valoración de la vida humana en toda su diversidad (CEPAL, 2019).

La violencia es un fenómeno que se puede rastrear hasta sus orígenes en América Latina, con la instauración de los sistemas coloniales y la esclavitud derivada de la trata transatlántica de personas africanas llevada a cabo por los conquistadores europeos y el genocidio de los pueblos indígenas (CEPAL, 2017 y 2019). Los contextos de guerra civil, conflictos armados, dictaduras y disputas territoriales, al instalar la violencia como un mecanismo legítimo para resolver conflictos, así como al promover la circulación y disponibilidad de armas, también han influido en el arraigo de las violencias en la región. En sus manifestaciones más recientes, la violencia en la región se caracteriza por su alta intensidad, su aumento explosivo, la alta letalidad de la intervención policial y su expresión territorial, su carácter transnacional y su vínculo con el crimen organizado y el narcotráfico.

La violencia se distribuye de manera heterogénea en América Latina y afecta más a algunos países que a otros. También es heterogénea dentro de cada país, y se expresa de manera particular en el espacio urbano, existiendo sectores de las ciudades que se constituyen como escenarios violentos. Los barrios con privación y exclusión social, las favelas y otras zonas urbanas precarias no se caracterizan solo por índices más elevados de pobreza y por la desigualdad en términos de acceso a servicios, sino también por la violencia, una carga que reproduce y exacerba la exclusión social (CEPAL, 2019).

¹ Tanto la violencia estructural como la violencia simbólica son manifestaciones indirectas de violencia. Según la propuesta de Johan Galtung (1969), la violencia estructural es originada por todo un conjunto de estructuras, tanto físicas como organizativas, que no permiten la satisfacción de las necesidades humanas básicas (supervivencia, bienestar, identidad o libertad). El concepto de violencia simbólica es una propuesta de Pierre Bourdieu (1977) y se refiere a una violencia invisible, soterrada, subyacente o implícita, que esconde la matriz basal de las relaciones de fuerza que están bajo la relación en que se configura. En otras palabras, a través de actos o rituales, la violencia simbólica otorga reconocimiento a la violencia estructural y la consolida.

Configuran también expresiones de la violencia los patrones socioculturales que subyacen a lo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha denominado la matriz de la desigualdad social en la región²: la cultura del privilegio, basada en la negación del otro como sujeto de derechos y que naturaliza la desigualdad y las asimetrías de poder, y sus diversas expresiones, como el racismo, el sexismo, la homofobia, la transfobia y la xenofobia. Estas expresiones de la violencia hoy afectan de forma desproporcionada a diversos grupos de la población, como las personas afrodescendientes y las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI), negándoles el goce pleno de sus derechos, incluido en el caso más extremo el derecho más fundamental —el derecho a la vida misma. Además, el entrecruzamiento de discriminaciones hacia estos grupos genera particulares escenarios de violencia, como se detalla en el recuadro IX.1.

Recuadro IX.1

Violencia contra las personas afrodescendientes LGBTI

La exclusión que experimentan las personas afrodescendientes LGBTI (personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales) es profundizada por el entrecruzamiento de diversos ejes que estructuran la desigualdad social en América Latina (el sexo, la condición étnico-racial, la orientación sexual y la identidad de género) y por las múltiples expresiones de discriminación y de violencia que amenazan su integridad física e impiden el pleno desarrollo de esta población. Mientras que las personas LGBTI han ido ganando más visibilidad en el escenario político latinoamericano desde la década de 2000, por medio de sus organizaciones y de la actuación de los movimientos sociales, sigue siendo un reto en materia de derechos humanos visibilizar la extrema violencia que las personas afrodescendientes LGBTI han venido sufriendo en América Latina. La carencia de información y de datos desagregados por raza y etnia sobre la violencia que sufre esta población en forma específica, relacionada, entre otros elementos, con la ausencia de denuncias y el subregistro de actos de violencia, alimenta una cultura de impunidad que crea una atmósfera favorable para la naturalización y la perpetuación de la violencia.

En el marco de las Naciones Unidas, el Consejo de Derechos Humanos ha aprobado tres resoluciones referentes a la orientación sexual y la identidad de género. En 2011, en la primera de estas resoluciones, el Consejo de Derechos Humanos expresó su grave preocupación por los actos de violencia y discriminación, en todas las regiones del mundo, que se cometen contra personas por su orientación sexual e identidad de género y solicitó a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que encargara la realización de un estudio a fin de documentar las leyes y prácticas discriminatorias y los actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género (Naciones Unidas, 2011).

Más recientemente, en 2016, el Consejo de Derechos Humanos aprobó la resolución 32/2 sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género. Mediante este instrumento, se nombró a un Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, para evaluar la aplicación de los instrumentos internacionales vigentes de derechos humanos relacionados con los medios de superar la violencia y la discriminación contra las personas por motivos de orientación sexual o identidad de género (Naciones Unidas, 2016). En su informe, el Experto Independiente señaló: "Los datos que establecen la interseccionalidad reflejan el proceso dinámico de la experiencia vivida por un individuo; esos datos pueden mostrar, por ejemplo, que la raza multiplica el efecto de la discriminación contra las personas transexuales e intersexuales" (Naciones Unidas, 2019)^a.

En la región, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de la Organización de los Estados Americanos (OEA), elaboró un informe que evidencia la problemática de las violencias contra la población afrodescendiente LGBTI, titulado *Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América* (OEA, 2015). En la sección denominada "Personas afrodescendientes y otras personas afectadas por la discriminación racial" se exponen diversos aspectos relacionados con la discriminación y la violencia que experimenta la población afrodescendiente LGBTI en la región. En el párrafo 366 del informe, la CIDH reitera la necesidad de que "los Estados Miembros de la OEA adopten medidas que hagan visible la manera particular en que la intersección de raza, situación socioeconómica, pobreza, orientación sexual, identidad y expresión de género y diversidad corporal, afecta a las personas LGBTI, y particularmente, cómo estas intersecciones tienen como consecuencia que las personas de color y afrodescendientes con sexualidades e identidades no normativas se encuentren en un mayor riesgo [de sufrir violencia]" (OEA, 2015, pág. 214).

² Véase el capítulo I.

Recuadro IX.1 (conclusión)

En este informe también se constatan diferentes situaciones de violencias contra personas afrodescendientes LGBTI en países de la región, como Colombia, Nicaragua y el Brasil. Según la información de la CIDH, fueron informados varios casos de tortura de mujeres afrobrasileñas transexuales y se recibieron testimonios de mujeres lesbianas y bisexuales que fueron víctimas de violaciones sexuales dirigidas a “castigar o disciplinar su orientación sexual” en el contexto del conflicto armado en Colombia, en los que quedó en evidencia la vulnerabilidad especial de las personas LGBTI afrodescendientes, e incluso asesinatos. En el caso de Honduras, el informe se refiere a un aumento de los casos de defensores de los derechos humanos de personas afrodescendientes LGBTI asesinados entre 2006 y 2013.

Otros dos informes nacionales tratan de la violencia letal contra la población afrodescendiente LGBTI en el Brasil. El primero de ellos, *Mortes violentas de LGBT+ no Brasil – 2019: Relatório do Grupo Gay da Bahia*, elaborado a partir de noticias publicadas en la prensa diaria, registró 329 muertes de personas LGBTI en 2019; entre aquellas de las que fue posible identificar su condición étnico-racial, 122 eran negras y otras 121 eran blancas (Oliveira y Mott, 2019). El segundo informe, un dossier sobre lesbicidio en el Brasil, registra 16 muertes, de las cuales un 53% de las víctimas eran personas negras. En este informe se define el lesbicidio como la muerte de personas lesbianas por motivo de lesbofobia u odio, repulsa y discriminación contra la existencia lésbica.

Para abordar y revertir la situación de especial vulnerabilidad a la violencia de las personas afrodescendientes LGBTI es primordial que las medidas para erradicar la discriminación racial tomen en cuenta su impacto diferenciado —y frecuentemente agravado— en las personas LGBTI, debido a la persistencia de la homofobia, la lesbofobia y la transfobia, y a las múltiples y entrecruzadas desigualdades y formas de discriminación que sufren esas personas. Un paso fundamental para avanzar en esa dirección es contar con información desagregada de modo de visibilizar y caracterizar mejor la problemática. Asimismo, se deben destinar recursos humanos y financieros suficientes y específicos para la prevención y la sensibilización, dirigidos a eliminar las prácticas culturales discriminatorias, los prejuicios y los estereotipos asociados a la población LGBTI. Los esfuerzos de prevención deben ser parte de una estrategia integral para proporcionar reparación por los actos de violencia y discriminación, ampliar las oportunidades de acceso a la educación, la salud, las oportunidades de empleo y trabajo decente y la protección social, así como erradicar las causas estructurales y la discriminación histórica subyacentes que perpetúan la violencia contra personas afrodescendientes, incorporando una perspectiva de género e intercultural.

Fuente: Organización de los Estados Americanos (OEA), *Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América* (OEA/Ser.L/V/II. Doc.36/15 Rev.1), Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2015; Naciones Unidas, *Recopilación y gestión de datos como medio para fomentar la sensibilización acerca de la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género. Informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género* (A/HRC/41/45), Consejo de Derechos Humanos, 14 de mayo de 2019; *Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 30 de junio de 2016. Protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género* (A/HRC/RES/32/2), 15 de julio de 2016; *Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos. Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género* (A/HRC/RES/17/19), 14 de julio de 2011; Oliveira, J. M. D. y L. Mott (orgs.), *Mortes violentas de LGBT+ no Brasil – 2019: Relatório do Grupo Gay da Bahia*, Salvador, Editora Grupo Gay da Bahia, 2020; M. C. C. Peres, *Dossiê sobre lesbocídio no Brasil: de 2014 até 2017*, Rio de Janeiro, Livros Ilimitados, 2018.

^a En la segunda de las resoluciones a las que se hizo referencia (A/HRC/RES/27/32), de 2014, el Consejo de Derechos Humanos acogió el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

A. Homicidios y feminicidios de personas afrodescendientes

América Latina y el Caribe es la región más violenta del mundo, considerando sus elevadas tasas de homicidios, que son equivalentes a cinco veces el promedio mundial (22,1 homicidios y 4,4 homicidios por cada 100.000 personas, respectivamente) (CEPAL, 2019). En términos generales, las muertes ocasionadas por la violencia, especialmente aquellas asociadas a agresión (homicidios), son un indicador que se usa frecuentemente para reflejar el nivel de violencia en una sociedad. En los registros de salud pública, los actos de violencia que no tienen resultado de muerte presentan un subregistro importante, lo que dificulta el conocimiento y el análisis del fenómeno, así como el desarrollo de estrategias y acciones para prevenir la violencia.

Las muertes violentas son evitables y su alta incidencia tiene estrecha relación con los ejes de la matriz de la desigualdad social. La población afrodescendiente masculina, joven y en situación de pobreza es la más afectada. Por lo tanto, la mortalidad por violencia, además de ser un grave problema de salud pública y de seguridad, es una cuestión netamente social y debe ser encarada a partir de los determinantes sociales de

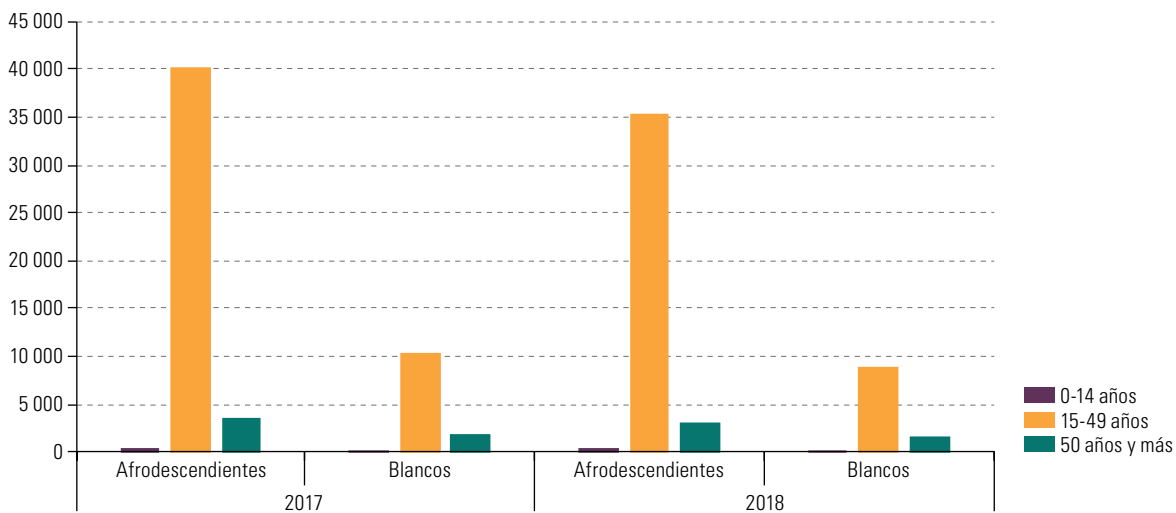
la salud, entre los cuales la condición étnico-racial, la edad, el género, la condición socioeconómica del hogar y el lugar de residencia moldean las probabilidades de su ocurrencia. Por ello, tanto los diagnósticos sobre esta problemática como las estrategias de prevención deben considerar e incorporar las desigualdades en lo referente a la exposición y el riesgo ante este tipo de violencia entre los grupos poblacionales para generar respuestas más adecuadas y eficaces.

La literatura contemporánea ofrece algunas estadísticas sobre el aumento de los homicidios (y feminicidios) y otras manifestaciones de la violencia que afectan a la población afrodescendiente en algunos países de América Latina. No obstante, como se reitera a lo largo de este documento, la falta de información desagregada por condición étnico-racial opera como un obstáculo para entender los contornos específicos de estas problemáticas en los diversos países. Debido a esta limitación, se analizará lo que ocurre en el Brasil, utilizando como fuente de información las bases de datos del Sistema de Información sobre Mortalidad (SIM) del Ministerio de la Salud para los años 2017 y 2018. En ambas es posible cruzar las variables de condición étnico-racial, sexo y edad, lo que permite realizar un diagnóstico de los efectos de la violencia en la mortalidad de la población afrodescendiente³.

En 2018, en el Brasil, el porcentaje de hombres afrodescendientes de entre 15 y 49 años de edad víctimas de homicidios triplicaba con creces el de hombres blancos (véase el gráfico IX.1), lo que evidencia un patrón claramente racializado de este fenómeno. Un año antes (2017) esa brecha era aún mayor. En el gráfico también se puede observar una fuerte concentración de este tipo de muertes entre los 15 y los 49 años de edad, es decir, en la etapa productiva y reproductiva del ciclo de vida de las personas: aproximadamente el 90% de la mortalidad por homicidio entre los hombres afrodescendientes en el Brasil ocurre en este tramo de edad.

Gráfico IX.1

Brasil: muertes por homicidio de hombres, según condición étnico-racial y tramo de edad, 2017 y 2018
(En número de fallecidos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Sistema de Información sobre Mortalidad (SIM), Ministerio de Salud del Brasil.

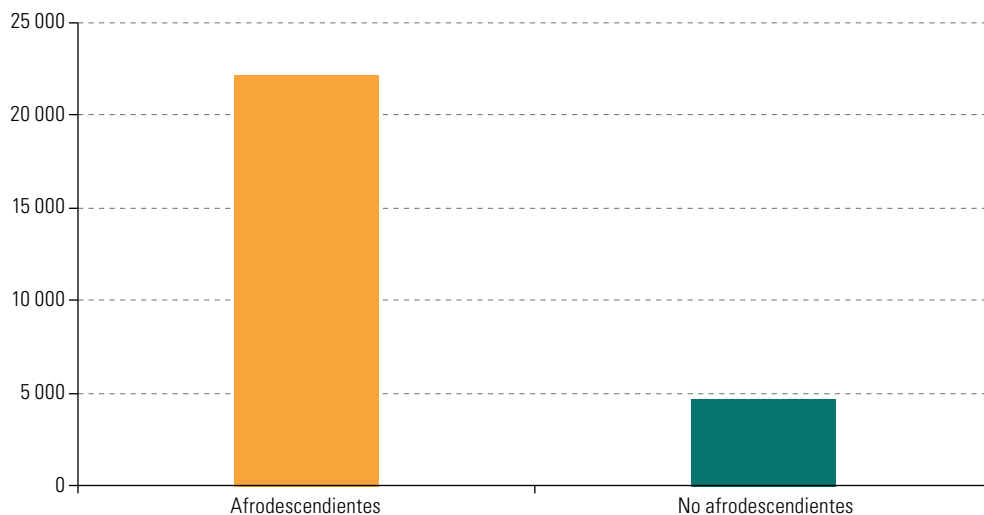
Las tasas de homicidio en la región son un indicador que muestra de forma clara y alarmante el entrecruzamiento de las desigualdades raciales, etarias y de género. Como se mencionó, las elevadas tasas de violencia contra las personas afrodescendientes en algunos países de la región son claras expresiones de racismo; a su vez, la concentración de algunas manifestaciones de este fenómeno en varones jóvenes refleja

³ Hay que subrayar que la pregunta sobre identificación racial fue incluida en los instrumentos de recopilación de información sobre salud del Brasil en 1996; pero solo a partir de 2000 se logró recopilar datos de calidad, con una proporción de casos ignorados inferior al 5% (Romio, 2009). La categoría "afrodescendiente" en el Brasil corresponde a la suma de las categorías "preto" (negro) y "pardo" (mestizo). Sin embargo, en esos instrumentos, a diferencia de lo que ocurre en los censos y en las encuestas de hogar, no se utiliza el método de la autoidentificación: la responsabilidad de indicar la característica étnico-racial en el documento de defunción recae sobre funcionarios del área médica o policial, lo que puede llevar a errores de clasificación.

prejuicios y estereotipos que los caracterizan como sujetos violentos. Como se observa en el gráfico IX.2, el número de jóvenes afrodescendientes víctimas de homicidio cuadruplica con creces el de jóvenes no afrodescendientes. Esta cifra representa la muerte violenta de 61 jóvenes afrodescendientes brasileños cada día, es decir, más de 2 muertes cada hora.

Gráfico IX.2

Brasil: muertes por homicidio de jóvenes de sexo masculino (15 a 29 años de edad), según condición étnico-racial, 2018
(En número de fallecidos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Sistema de Información sobre Mortalidad (SIM), Ministerio de Salud del Brasil.

Un rasgo distintivo de la juventud afrodescendiente es que, en general, es eminentemente urbana y, por lo tanto, los problemas que enfrenta son los característicos de las ciudades y del asentamiento en zonas urbanas más precarias (CEPAL, 2017). En estos contextos, la exposición de jóvenes afrodescendientes a escenarios de violencia, incluida su participación en pandillas u otras formas organizadas de violencia urbana, puede ser entendida como consecuencia de diversas formas de discriminación y exclusión que sufre esta población, la falta de acceso a canales de movilidad social y de consumo, la exclusión de los ámbitos educativo y laboral⁴, la socialización en la agresividad y el delito desde edades tempranas (en las familias y los vecindarios), la violencia frecuentemente ejercida por la policía y otras instituciones del Estado y la frustración de expectativas cuando la ampliación de la escolaridad no garantiza mejores oportunidades laborales o de bienestar (CEPAL, 2019).

Los datos presentados en el gráfico IX.2 son corroborados por otros estudios que indican la concentración de la mortalidad por homicidio entre hombres jóvenes afrodescendientes en el Brasil. Por ejemplo, si bien los jóvenes de entre 15 y 29 años representan solo el 25% de la población total del país, casi la mitad de los homicidios totales entre 2005 y 2015 tuvieron ese perfil como víctima (Cerqueira y otros, 2017). Al mismo tiempo, entre 2006 y 2016 se produjo un aumento del 23,1% de la tasa de homicidios de jóvenes afrodescendientes en el Brasil, mientras que en el caso de los no afrodescendientes hubo una disminución del 6,8% en el mismo período (UNFPA, 2020). Además, los jóvenes afrodescendientes corren mayor riesgo de mortalidad en manos de las fuerzas de seguridad. En el Brasil, por ejemplo, los jóvenes afrodescendientes son las principales víctimas de violencia policial (FBSP, 2017)⁵. Este hecho se ha traducido en que diversos analistas, activistas y organizaciones de la sociedad civil caractericen lo que ocurre en ese país como un exterminio o genocidio de la población afrodescendiente joven.

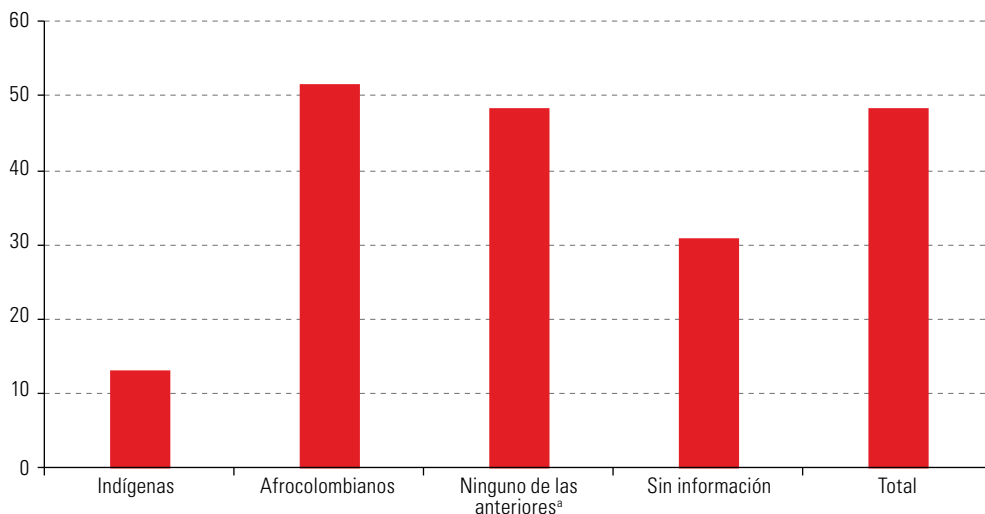
⁴ Como se analizó en el capítulo VIII, el porcentaje de jóvenes afrodescendientes que no están estudiando ni ocupados en el mercado de trabajo en el Brasil es muy superior al porcentaje de jóvenes no afrodescendientes en esa misma situación.

⁵ En algunos territorios el conflicto entre las comunidades y las fuerzas de seguridad constituye una severa crisis de seguridad pública. En algunos estados, ciudades y barrios, autoridades políticas, la policía y los ciudadanos están recurriendo a la retórica de la guerra y militarizando su respuesta a la violencia, lo que ha aumentado la violencia, con graves impactos para las personas y las comunidades involucradas (UNFPA, 2020).

En Colombia también se observa una mayor concentración de los homicidios en hombres jóvenes afrocolombianos que en cualquiera de las otras categorías (véase el gráfico IX.3).

Gráfico IX.3

Colombia: muerte por homicidio de hombres de entre 15 y 29 años como proporción del total de homicidios, según condición étnico-racial, 2018
(En porcentajes)



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE).

^a La categoría "ninguna de las anteriores" corresponde a la población no indígena ni afrodescendiente.

Además de ser víctimas de homicidio en mayor medida, los jóvenes afrodescendientes corren riesgos considerables de ser registrados en la calle, debido a los controles policiales con sesgo racista, y son detenidos y encarcelados con mayor frecuencia y condenados a penas más severas. Esta práctica, conocida como "perfilado racial", responde a acciones policiales de detención y control en que se aplican sesgos racistas de manera inconsciente o deliberada. Determinados grupos de la población, especialmente los jóvenes afrodescendientes, son sometidos a diversas formas de trato violento sin un objetivo legítimo de cumplimiento de la ley. Tales actitudes pueden ser el resultado del racismo arraigado en la sociedad y en las instituciones policiales y judiciales (ACNUDH, 2019, citado en Abramo y Rangel, 2019). En el Programa de actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes, proclamado por las Naciones Unidas, se pide a los Estados que elaboren, apliquen y hagan cumplir medidas eficaces para eliminar dicho fenómeno⁶.

Es importante notar que la violencia, además de amenazar, en su forma extrema, la vida y la integridad física y psicológica de las personas que la experimentan, limita su libertad y sus capacidades, restringiendo sus posibilidades de desarrollar su potencial y participar plenamente en las esferas económica, social, comunitaria, política y cultural, lo que afecta la realización de dicho potencial y el ejercicio de sus derechos humanos. A su vez, las mujeres afrodescendientes presentan patrones específicos de victimización, que se materializan en actos asociados simultáneamente al racismo y a la misoginia, con manifestaciones particulares y más agudas en determinados territorios (CEPAL, 2017 y 2018). Los siglos de discriminación basada en diversos factores como la clase, la pobreza, el racismo y la misoginia han redundado en la violencia de género, que no solo se manifiesta física o sexualmente, sino también en lo psicológico e institucional y en otras formas de violencia contra las mujeres (CEPAL, 2018). En algunos países, también existe una conexión cruzada con temas específicos, que afecta, por ejemplo, a las mujeres afrodescendientes en contextos de conflictos, como ocurre en los casos de Colombia y México (ADS/OEA, 2017).

⁶ Véanse [en línea] <https://undocs.org/es/A/RES/68/237> y <https://undocs.org/es/A/RES/69/16>.

Las mujeres afrodescendientes son víctimas de múltiples formas de violencia, en que la dimensión racial se hace evidente. Como señala la Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora en su Plataforma Política de lideresas afrodescendientes, las mujeres afrodescendientes han demostrado los efectos del racismo en las mujeres en las políticas públicas, en el carácter racial de la violencia contra las mujeres, que se manifiesta desde la imagen estereotipada de sus cuerpos en los medios de comunicación, donde aparecen hipererotizadas o en roles sexuados, hasta la violencia cotidiana en el ámbito público por parte de los aparatos policiales (RMAAD, 2015). Pese a los avances que se han alcanzado en el plano normativo, como se destaca en el recuadro IX.2, aún falta para la materialización de mejoras sustantivas en la reducción de la violencia hacia las mujeres afrodescendientes.

Recuadro IX.2

Marco normativo regional sobre violencia por razón de género contra las mujeres afrodescendientes

En América Latina y el Caribe, los compromisos de la Agenda Regional de Género³ fomentan la adopción de medidas preventivas, punitivas, protectoras y de atención que contribuyan a la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres en espacios públicos y privados, y a la implementación de políticas de acción afirmativa, prestando especial atención a las mujeres afrodescendientes (CEPAL, 2017).

La Agenda Regional de Género tiene un enfoque interseccional e intercultural y reconoce a las mujeres como sujetos de derecho y a los Estados como garantes de dichos derechos; en particular, reconoce el derecho a una vida libre de toda forma de violencia y discriminación. Si bien el enfoque interseccional está presente en toda la Agenda Regional de Género, la violencia que enfrentan las mujeres afrodescendientes se aborda particularmente en los siguientes instrumentos aprobados en diferentes Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

En el Compromiso de Santiago (2020), se expresa el acuerdo de "impulsar la adopción e implementación de leyes, políticas, planes de acción integrales y multisectoriales, y programas educativos de sensibilización, para prevenir, atender, sancionar y erradicar las diferentes formas de violencia y discriminación por razón de género contra las mujeres, las adolescentes y las niñas, incluidas aquellas con discapacidad, en sus diferentes ámbitos privado, público, político, económico, institucional, simbólico y obstétrico, y en situaciones de conflicto, desastres naturales y privación de libertad, así como en sus diferentes tipos y manifestaciones como el acoso laboral, acoso sexual, abuso y explotación sexual, tráfico ilícito de migrantes, trata de mujeres y niñas, prostitución forzada, violaciones, feminicidio, matrimonio y convivencia forzada de niñas y adolescentes, y en sus diferentes espacios como la seguridad pública y las ciudades, las legislaciones y el acceso a la justicia, los medios de comunicación y los contenidos educativos, y a través de los estereotipos, el sexismo, el racismo, el etnocentrismo, la homofobia, la lesbofobia y la transfobia y discriminación, de acuerdo con la legislación nacional, así como las formas de violencia facilitadas por las tecnologías, en particular las tecnologías de la información y las comunicaciones, las tecnologías emergentes y en el ámbito de las redes sociales" (párrafo 6); e "impulsar también las medidas y mecanismos para la eliminación de obstáculos legales, culturales, sociales e institucionales, a fin de asegurar el derecho a una vida libre de toda forma de violencia y discriminación para las mujeres en su diversidad y a lo largo de su ciclo de vida" (párrafo 7).

En el Consenso de Santo Domingo (2013), se incluye el acuerdo de "hacer efectivas las políticas nacionales y locales y adoptar medidas preventivas, penales, de protección y atención para lograr la erradicación de todas las formas de violencia y estigmatización contra las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas mayores, indígenas, afrodescendientes, rurales, LGBTTI y mujeres con discapacidad e incluir el uso efectivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones con un enfoque intercultural, con el fin de lograr una mayor inclusión e igualdad para todas las mujeres" (párrafo 80).

En el Consenso de México (2004), se reafirmó la decisión de "profundizar el desarrollo de un sistema de información basado en estadísticas desagregadas por sexo para incorporar efectivamente la perspectiva de género, tomando en cuenta la diversidad étnico-racial y generacional, en todos los programas y políticas de gobierno, otorgando particular atención a la pobreza, el trabajo no remunerado, el uso del tiempo, la violencia de género y la migración internacional" (párrafo 6, xvii).

A su vez, en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, aprobado en la Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, se reitera la necesidad de hacer transversal el enfoque étnico-racial y se trata de manera explícita la situación de las niñas, adolescentes y jóvenes

Recuadro IX.2 (conclusión)

afrodescendientes, en particular en las medidas prioritarias dirigidas a abordar las desigualdades de género, étnicas y raciales, teniendo en cuenta las intersecciones de estas dimensiones en las situaciones de discriminación que sufren las mujeres, y, especialmente, las jóvenes afrodescendientes. Además, se reconocen múltiples formas de violencia y se aborda el problema de la violencia de género en el capítulo E, *Igualdad de género* (CEPAL, 2013).

Reconociendo que la violencia por motivaciones misóginas y racistas expone a las mujeres afrodescendientes a mayores niveles de vulnerabilidad, en el Plan de Acción del Decenio de las y los Afrodescendientes en las Américas (2016-2025) la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó las iniciativas de incluir el enfoque afrodescendiente en la agenda del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) (MESECVI) y promover la inclusión de dicho enfoque por parte de los Estados en sus informes a ese Mecanismo (OEA, 2016).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/121), Santiago, 2017; *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago, 2017 “Compromiso de Santiago” [en línea] https://conferenciamujer.cepal.org/14/sites/crm14/files/20-00089_crm.14_compromiso_de_santiago.pdf; “Consenso de Santo Domingo”, *Informe de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/L.3789), Santiago, 2013; “Consenso de México”, *Informe de la Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/G.2256(CRM.9/6)), 2004; *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697), 2013; Organización de los Estados Americanos (OEA), *Plan de Acción del Decenio de las y los Afrodescendientes en las Américas (2016-2025)* (AG/RES. 2891 (XLVI-O/16)), 2016.

^a La Agenda Regional de Género comprende los compromisos de los Gobiernos de América Latina y el Caribe aprobados en las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

No obstante, el racismo arraigado en la arquitectura institucional de la región, combinado con la falta de procesos y mecanismos integrados, ha dificultado considerablemente que las mujeres afrodescendientes puedan recurrir a la ley y la justicia. “Para las mujeres afrocolombianas, el incremento de la presencia militar —por ejemplo, en Buenaventura y Tumaco— disminuye la tasa de homicidios general, pero aumenta la de mujeres” (Colectivo de Mujeres PCN, 2012, pág. 19). De ello se deduce que sigue existiendo una necesidad crítica de desarrollar políticas de prevención, atención y reparación, con un claro enfoque en las necesidades de las mujeres afrodescendientes, así como de abordar el racismo que persiste en las instituciones del Estado, sin lo cual no se puede asegurar que ellas puedan ejercer plenamente la autonomía como un derecho humano fundamental (CEPAL, 2018).

La manifestación más extrema de la violencia contra las mujeres es el feminicidio. Según datos oficiales recopilados por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL, un total de 3.287 mujeres fueron asesinadas por su condición de tales en 15 países de América Latina y 3 del Caribe en 2018⁷. El feminicidio representa el final de una cadena o continuo en que se conjugan diversas formas de violencia, que van desde ofensas, intimidaciones y amenazas, y pueden llegar al acoso sexual, la violencia doméstica y la violación, antes de que se produzca el asesinato de la mujer por su condición de género. En el caso de las mujeres afrodescendientes, la violencia feminicida adquiere otros matices vinculados al racismo y, frecuentemente, a las condiciones de mayor pobreza y vulnerabilidad (CEPAL, 2018).

Por otro lado, la creciente ola de feminicidios también es fruto de negligencia y omisión de los Estados en su obligación de prevenir, erradicar y sancionar la violencia doméstica, familiar y sexual contra las mujeres, aunque ha habido algunos avances legislativos en lo referente a la penalización, como el avance en la tipificación del delito de feminicidio, que se ha producido en 17 países de América Latina entre 2007 y 2017⁸. En estos países

⁷ Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, “Feminicidio” [en línea] <https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio>.

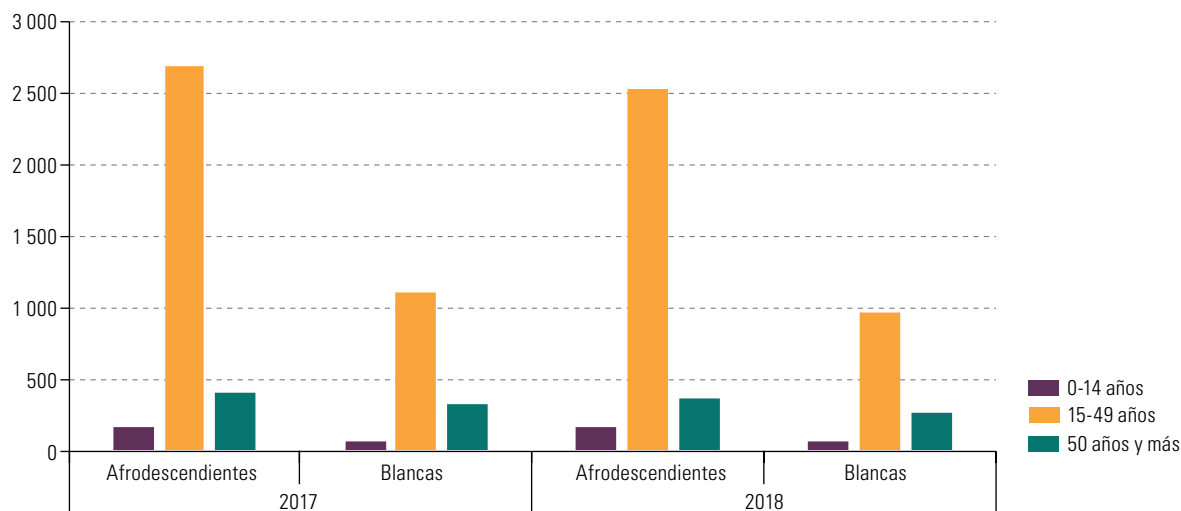
⁸ Costa Rica, 2007; Colombia, 2008; Guatemala, 2008; Chile, 2010; El Salvador, 2010; Perú, 2011; Argentina, 2012; México, 2012; Nicaragua, 2012; Estado Plurinacional de Bolivia, 2013; Honduras, 2013; Panamá, 2013; Ecuador, 2014; República Bolivariana de Venezuela, 2014; República Dominicana, 2014; Brasil, 2015, y Uruguay, 2017.

existe la figura penal del feminicidio, con mecanismos de castigo específicos para garantizar la notificación y también calificar la muerte como resultado de violencia doméstica, familiar y sexual contra mujeres como una violación de los derechos humanos. Para realizar un análisis adecuado del feminicidio se deben tener en cuenta las formas complejas del racismo patriarcal, no solo en el fenómeno del feminicidio, sino también en las acciones de la policía, en el sistema judicial y en los medios de comunicación.

Aunque no existen muchos datos sobre feminicidio desagregados por condición étnico-racial, es posible hacer aproximaciones empíricas sobre la base de datos de salud, considerando al menos tres tipos: feminicidio reproductivo, vinculado a políticas para controlar el cuerpo y la sexualidad de las mujeres, cuya expresión máxima es la muerte por aborto inseguro; feminicidio doméstico —violencia letal por agresión física contra mujeres en el hogar o en el contexto conyugal o familiar— registrado en el sistema de salud, y feminicidio sexual —violencia letal por agresión física contra mujeres por medios sexuales (Romio, 2017). En el caso del Brasil, el porcentaje de mujeres afrodescendientes de entre 15 y 49 años de edad víctimas de homicidios duplica con creces el de mujeres blancas, aunque se pueda documentar una leve disminución de ambos fenómenos entre 2017 y 2018 (véase el gráfico IX.4).

Gráfico IX.4

Brasil: muertes por homicidio de mujeres, según condición étnico-racial y tramo etario, 2017 y 2018
(En número de fallecidas)

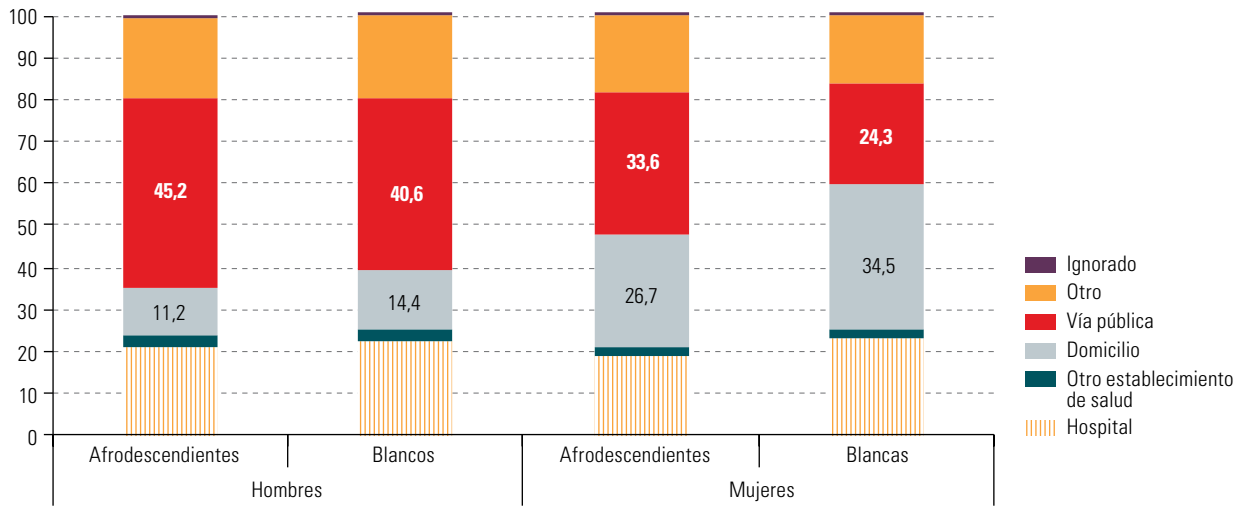


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Sistema de Información sobre Mortalidad (SIM), Ministerio de Salud del Brasil.

En otros estudios sobre el Brasil ya se han documentado mayores niveles de feminicidio de mujeres afrodescendientes en comparación con sus pares no afrodescendientes, con expresiones territoriales particulares (CEPAL, 2017). En el gráfico IX.5 se presenta una aproximación al feminicidio en el Brasil, analizado según el lugar en que ocurrió y la condición étnico-racial de la víctima. Un primer hallazgo es que, en comparación con las mujeres, las muertes por homicidios de hombres, afrodescendientes o no, ocurren en mayor medida en la vía pública. En estos datos también es posible observar que, al margen del feminicidio que ocurre en el entorno doméstico, la muerte violenta en la vía pública es proporcionalmente más elevada en el caso de las mujeres afrodescendientes que en el de las no afrodescendientes.

Gráfico IX.5

Brasil: homicidios por lugar de defunción, según sexo y condición étnico-racial, 2018
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Sistema de Información sobre Mortalidad (SIM), Ministerio de Salud del Brasil.

B. Otras expresiones de violencia

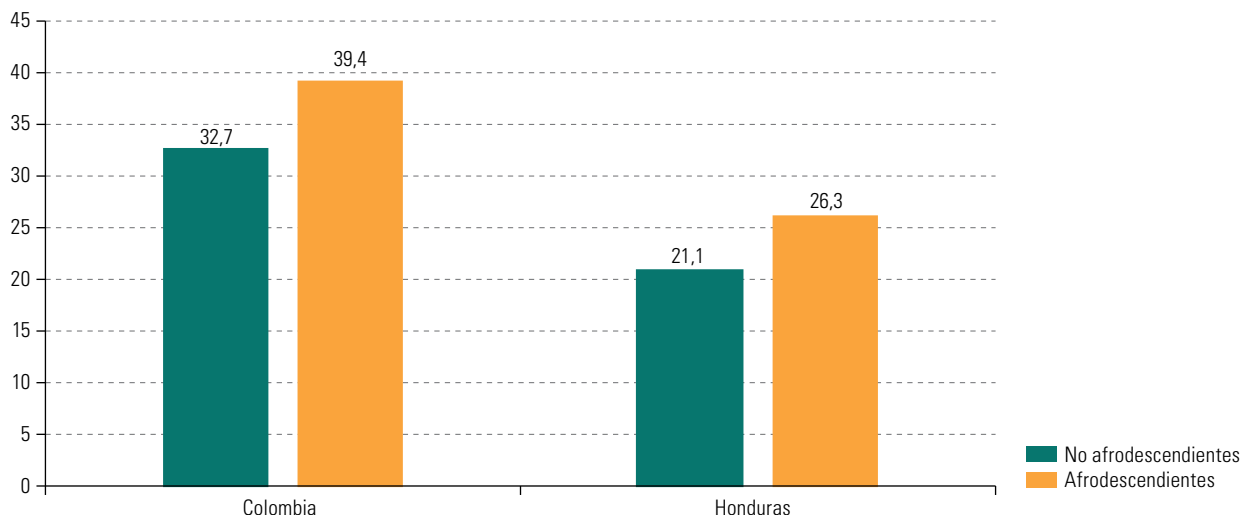
Si bien las elevadas tasas de homicidio son una de las manifestaciones más extremas y dramáticas de las violencias que abundan en la región, afectando de manera aguda a la población afrodescendiente, existen otros tipos de violencia, como asaltos e incidentes de violencia sexual que también inciden sobre los derechos y el bienestar de esta población (CEPAL, 2019). Efectivamente, la violencia que tiene como resultado una muerte es gravísima, pero también lo son aquellas formas de violencia que no tienen un desenlace fatal, pero que producen heridas o discapacidad, o aquellas que, sin producir heridas físicas, causan daños psicológicos y emocionales indelebles, dañando la dignidad de las víctimas y perjudicando su autoestima y su salud mental, con graves consecuencias sociales para ellas y para las sociedades en su conjunto.

Es difícil contar con información sobre otras manifestaciones de violencia, que adolecen de un elevado nivel de subregistro, debido a la falta de denuncias en un contexto de alta impunidad. En el caso de la violencia doméstica, una de las formas de violencia más insidiosas e invisibilizadas, se cuenta con alguna información empírica. En los pocos países de los que existe información estadística desagregada por condición étnico-racial sobre este tema, se observan tasas de violencia doméstica en el caso de las mujeres afrodescendientes superiores que las registradas entre las mujeres no afrodescendientes (véase el gráfico IX.6). Evidentemente es muy preocupante que en los dos países considerados un alto porcentaje de mujeres, afrodescendientes o no, declaren haber sufrido violencia doméstica: aproximadamente 1 de cada 3 mujeres en Colombia y más de 1 de cada 5 en Honduras.

En otros estudios también se ha documentado la brecha étnico-racial existente en la experiencia de violencia doméstica. En la última encuesta nacional sobre relaciones familiares y violencia de género contra las mujeres realizada en 2019 en el Ecuador se muestra que este fenómeno ha tenido mayor prevalencia entre las mujeres afroecuatorianas como víctimas. Un 40,8% de las mujeres afrodescendientes mayores de 15 años habían experimentado algún tipo de violencia en los últimos 12 meses, mientras que la prevalencia entre las mujeres mestizas era del 31,9% y entre las mujeres indígenas del 26,1%. Además, 30 de cada 100 mujeres que se identifican como afroecuatorianas han experimentado algún tipo de violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses (INEC, 2019).

Gráfico IX.6

Colombia y Honduras: mujeres de entre 15 y 49 años que declaran haber experimentado violencia por parte de su pareja^a, según condición étnico-racial
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de demografía y salud de Colombia, 2015 y Honduras, 2011-2012.

^a La pregunta está formulada así: "Le voy a preguntar acerca de algunas situaciones que les suceden a algunas mujeres. Por favor, dígame si estas situaciones se han presentado (presentaron) en su relación con su actual o última pareja". Se considera que la encuestada fue víctima de violencia si respondió en forma afirmativa a cualquiera de las siguientes expresiones de violencia física: la pareja la ha empujado, golpeado con la mano, golpeado con un objeto, pateado o arrastrado, atacado con un arma, tratado de estrangularla o quemarla.

Del mismo modo, en el Uruguay, en 2013, los datos del sistema de información de género del Instituto Nacional de las Mujeres mostraban que la violencia por razones de género sufrida por las mujeres afrodescendientes en diferentes ámbitos era mayor que la experimentada por las mujeres no afrodescendientes. En el ámbito social, la prevalencia de la violencia por razones de género experimentada por mujeres afrodescendientes en los últimos 12 meses alcanzaba un 43,7%, mientras que en el caso de las mujeres no afrodescendientes era del 35,3% (CEPAL, 2018).

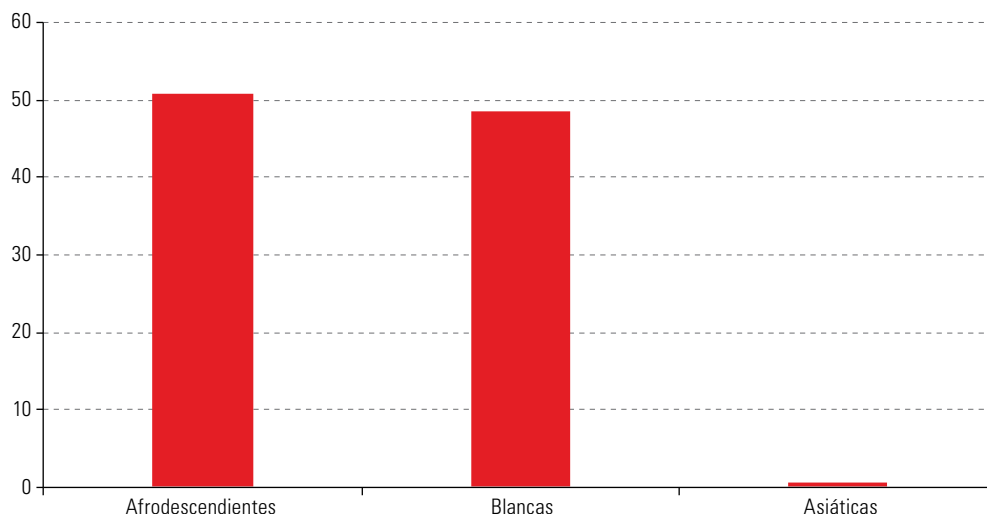
Otra manifestación dramática de la violencia son las violaciones sexuales, que generan graves y perdurables impactos físicos y emocionales sobre las víctimas. Aunque no se tengan datos de todos los países, en el Brasil, por ejemplo, es posible constatar una mayor prevalencia de violaciones de mujeres afrodescendientes (véase el gráfico IX.7). Considerando el marcado subregistro de este tipo de violencia en general, así como una mayor dificultad de las mujeres afrodescendientes para lograr el registro de las violaciones en la policía brasileña, es probable que esta concentración sea aún mayor en estas últimas (IPEA, 2013).

La Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora en su Plataforma Política de lideresas afrodescendientes ha señalado que es fundamental adoptar medidas para sensibilizar a los profesionales de los medios de comunicación con respecto a la naturaleza y la incidencia de la discriminación contra las mujeres afrodescendientes, haciéndoles ver su responsabilidad en la no perpetuación del prejuicio y de la imagen de la mujer como objeto sexual, que pueden incluso afectar las posibilidades de que una mujer afrodescendiente logre que se registre la violencia que ha sufrido, debido a la falta de disposición del sistema de seguridad para reconocer su derecho en materia de salud y seguridad reproductiva y sexual (RMAAD, 2015).

Gráfico IX.7

Brasil: violaciones por condición étnico-racial de las víctimas, 2018

(En porcentajes)



Fuente: Foro Brasileño de Seguridad Pública (FBSP), "Perfil dos estupros no Brasil", 13º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2019.

C. Políticas para reducir los elevados niveles de violencia que menoscaban el desarrollo de las personas afrodescendientes y sus comunidades

Poner fin a las diversas formas de violencia que impiden el pleno desarrollo de las personas y las comunidades afrodescendientes es una tarea compleja y a su vez inaplazable, para la que se requieren estrategias integrales y multisectoriales de corto, mediano y largo plazo que operen en diferentes niveles y espacios. Un paso importante en esa dirección han sido los acuerdos y los avances a nivel normativo que reconocen y visibilizan la violencia que afecta a la población afrodescendiente y reclaman acción para combatirla.

La Declaración y el Programa de Acción de Durban, por ejemplo, contienen mensajes claros sobre el vínculo entre la discriminación racial y la violencia, incluida la violencia de género, y la necesidad de emprender medidas urgentes para poner fin a estos flagelos. Entre otros aspectos, en dicho documento: i) se insta a los Estados, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado a reducir la violencia, en particular la violencia por el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, entre otros medios, prestando asistencia apropiada a las víctimas e impartiendo educación pública para impedir futuros incidentes de violencia motivada por el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia; ii) se insta a los Estados a efectuar investigaciones para examinar las posibles vinculaciones entre el enjuiciamiento penal, la violencia policial y las sanciones penales, por un lado, y el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, por el otro, a fin de disponer de pruebas que permitan adoptar las medidas necesarias para eliminar esas vinculaciones y prácticas discriminatorias, y iii) se pide a los Estados que consideren adoptar y, en la medida de lo posible, aplicar leyes apropiadas para enjuiciar a los responsables de la incitación al odio o la violencia racial por medio de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, inclusive Internet.

En la región, diversos órganos subsidiarios de la CEPAL, entre ellos la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe y la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, han abordado el tema de la violencia que afecta a la población afrodescendiente, incluida la violencia de género, como se destaca en el

recuadro IX.2, en los documentos presentados en dichas Conferencias y en sus instrumentos dirigidos a brindar lineamientos para la acción (por ejemplo, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo y la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030), ofreciendo diagnósticos, análisis, mensajes y lineamientos de políticas.

A nivel nacional también se están llevando adelante acciones. Por ejemplo, en el Brasil el sistema de las Naciones Unidas impulsó la campaña nacional *Vidas Negras*, en 2017, con el fin de aumentar la visibilidad del problema de la violencia contra la juventud afrodescendiente en la sociedad en general, incluidos los administradores públicos, el sistema de justicia, el sector privado y los movimientos sociales. El objetivo fue llamar la atención y crear conciencia sobre los impactos del racismo en la restricción de la ciudadanía de las personas afrodescendientes, a fin de influir en los actores estratégicos en el ámbito de la realización y el apoyo de acciones para combatir la discriminación y la violencia, particularmente aquella que experimentan los jóvenes afrodescendientes en el país.

Las respuestas del tipo “mano dura”, que conllevan enfoques represivos y que abordan la violencia únicamente desde una perspectiva de seguridad en ciertos territorios, no han funcionado, sino que han redundado en un aumento de la violencia que impacta a la población afrodescendiente y ha empeorado la situación de seguridad pública. La complejidad de la violencia que afecta a la población afrodescendiente de la región, que involucra también una diversidad de actores y escenarios, implica la necesidad de plantear acciones en distintos ámbitos, incluida la superación del racismo y de la discriminación y, de forma importante, la apertura de espacios de inclusión, particularmente en las áreas de educación, empleo y protección social, además de otras, como las artes, la cultura y la participación en diferentes espacios comunitarios que desincentiven la participación en escenarios de violencia. Además, frente al contexto de violencia actualmente existente, en forma paralela con estrategias de prevención, es fundamental implementar estrategias de mitigación y control, atendiendo tanto a los grupos en riesgo de sufrir violencia como a los grupos en riesgo de perpetrarla, así como a aquellos que ya han sido víctimas o victimarios. Esto último es esencial, ya que muchas veces los victimarios han sido también víctimas y su situación refleja una multiplicidad de procesos de desigualdades acumuladas, discriminación y exclusión. En el desarrollo de todas estas estrategias, la participación de las personas y las comunidades afrodescendientes es primordial. En particular, erradicar las múltiples manifestaciones de violencia que afectan a la población afrodescendiente en América Latina requerirá visibilizar esta violencia y fomentar un cambio cultural a través de la educación y de las comunicaciones, en contra de la discriminación, el racismo y la misoginia y en favor de una valoración de la diversidad.

La discriminación y la violencia contra las mujeres afrodescendientes también debe abordarse estructuralmente, en todos los sectores. Por ejemplo, en el sector de la salud, los proveedores de servicios salud deben recibir capacitación sobre el impacto de la discriminación y la violencia en los resultados de salud de las mujeres afrodescendientes y en su contribución a las persistentes inequidades en materia de salud (Castro, Sauvage y Kaufman, 2015). Es urgente reconocer, abordar y erradicar los patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos e invertir en la prevención de la violencia y la lucha contra los estereotipos de género y étnico-raciales, cambiando así las percepciones y actitudes sociales, culturales e institucionales en relación con la violencia de género, con un particular énfasis en las mujeres afrodescendientes (CEPAL, 2018).

Finalmente, como se ha discutido a lo largo de este capítulo, es incuestionable que se requieren avances importantes para visibilizar la temática de la violencia y sus componentes étnico-raciales en los sistemas nacionales de estadística. Esto incluye la posibilidad de desagregar los datos sobre mortalidad y diversas otras expresiones de violencia por raza, etnia, género, edad y zona de residencia.

Bibliografía

- Abramo, L. y M. Rangel (2019), "Niñez y adolescencia afrodescendiente en América Latina," *Los derechos de la infancia afrodescendiente en América Latina*, Boletín Desafíos, N° 22, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (CEPAL/UNICEF), 29 de septiembre.
- ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2019), "La prevención y el combate del perfilado racial de los afrodescendientes: buenas prácticas y dificultades" [en línea] <https://www.un.org/es/events/african-descent-decade/assets/pdf/RacialProfiling-SPANISH-WEB.pdf>.
- ADS/OEA (Asuntos del Sur/Organización de los Estados Americanos) (2017), *Agenda del Activismo de las Mujeres Afrodescendientes en América Latina: prioridades y apuestas a futuro*, Buenos Aires.
- Bourdieu, P. (1977), "Sur le pouvoir symbolique", *Annales. Economies, Sociétés, Civilisations*, N° 3.
- Castro, A., V. Savage y H. Kaufman (2015), "Assessing equitable care for Indigenous and Afrodescendant women in Latin America", *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 38, N° 2.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional (LC/CDS.3/3)*, Santiago.
- ____ (2018), "Mujeres afrodescendientes en América Latina y el Caribe: deudas de igualdad", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/33)*, Santiago, julio.
- ____ (2017), "Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2017/121)*, Santiago.
- Cerqueira, D. y otros (2017), *Atlas da Violência*, São Paulo, Instituto de Investigación Económica Aplicada/Foro Brasileño de Seguridad Pública (IPEA/FBSP) [en línea] http://www.ipea.gov.br/portal/images/170609_atlas_da_violencia_2017.pdf.
- Colectivo de Mujeres PCN (2012), *Derrotar la invisibilidad: un reto para las mujeres afrodescendientes en Colombia. El panorama de la violencia y la violación de los derechos humanos contra las mujeres afrodescendientes en Colombia, en el marco de los derechos colectivos* [en línea] <http://www.afrocolombians.org/pdfs/Derrotarlainvisibilidad.pdf>.
- Dahlberg, L. L. y E. G. Krug (2002), "Violence: a global public health problem", *Introduction to Report on Violence and Health (WHO)*, Ginebra.
- FBSP (Foro Brasileño de Seguridad Pública) (2017), *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017*, São Paulo.
- ____ (2015), *Índice de Vulnerabilidade Juvenil a Violência e Desigualdade Racial 2014*, São Paulo.
- Galtung, J. (1969), "Violence, peace, and peace research", *Journal of Peace Research*, vol. 6, N° 3.
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2019), *Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres ENVIGMU*, Quito.
- Instituto Nacional de Salud/Observatorio Nacional de Salud (2014), *Cuarto Informe ONS: violencia homicida en Colombia*, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia.
- IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada) (2013), *Dossiê mulheres negras: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil*, Brasília [en línea] http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dossie_mulheres_negras.pdf.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2014), *Global Status Report on Violence Prevention 2014* [en línea] https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/status_report/2014/en/.
- RMAAD (Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora) (2015), "Political Platform for the International Decade for People of African Descent" [en línea] <http://www.mujeresafro.org/publicaciones/presentaciones/>.
- Romio, J. A. F. (2017), "Feminicídios no Brasil, uma proposta de análise com dados do setor de saúde", tesis para optar al grado de doctor, Campinas, Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP).
- ____ (2009), *Mortes femininas violentas segundo raça/cor*, Campinas, Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP).
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2020), *Prevenção da violência juvenil no Brasil: uma análise do que funciona*, febrero.

Racismo y migración: entrecruzamientos de una problemática común

América Latina es una región muy diversa en lo humano y lo cultural, por tratarse de un territorio donde históricamente han ocurrido y siguen ocurriendo amplios movimientos migratorios. En efecto, en la región la migración internacional, sus patrones y corredores migratorios reflejan tanto continuidades de largo plazo (por ejemplo, la prevalencia de la Argentina como uno de los países de mayor inmigración) como cambios más recientes en el volumen y la dirección de los flujos (por ejemplo, la intensa inmigración en Chile y la emigración centroamericana y venezolana actual). Procesos como estos han producido cambios importantes en las características de los migrantes en la región (CEPAL, 2019a; Canales, Fuentes y de León, 2019).

Los flujos migratorios se han intensificado en la región: en 1990, del total de población migrante un 50% correspondía a la migración intrarregional, cifra que aumentó a un 63% en 2010. Asimismo, en los últimos años han surgido nuevos destinos, como consecuencia de la emigración venezolana y la masiva presencia de migrantes de ese origen en varios países de la región (especialmente en Colombia, el Ecuador, el Perú, Chile y algunos países caribeños). En 2019 alrededor de 40,5 millones de latinoamericanos y caribeños residían en países distintos al de su nacimiento (Naciones Unidas, 2019, citado en CEPAL, 2019a), en comparación con 30 millones en 2010 (Martínez, Cano y Soffia, 2014). En términos proporcionales, un 6% de la población total de América Latina y el Caribe residía en un país distinto al de su nacimiento. Según estimaciones de las Naciones Unidas sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda de 2010, alrededor de esa fecha la población extranjera residente en países de América Latina y el Caribe sumaba 7,6 millones de personas, mientras que, también según estimaciones, en 2019 dicha población llegaba a 11,7 millones de personas, que representan alrededor de un 1,8% de la población total de la región (CEPAL, 2019a).

En un contexto de profundas desigualdades y asimetrías entre los países, las desventajas y vulnerabilidades que padecen las personas migrantes provenientes de países de menor desarrollo pueden acentuarse en el caso de las personas migrantes afrodescendientes. Este grupo puede estar expuesto a situaciones más intensas de discriminación y exclusión, en las que interactúan tanto la condición de extranjero como la estigmatización negativa de su condición étnico-racial presente ya en sus propias sociedades de origen. En tal sentido, en la actualidad la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) plantea serios retos ante la posibilidad de exacerbación del racismo y de la xenofobia, como ya se ha visto en la región. En efecto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) incluye a las poblaciones migrante y afrodescendiente entre aquellas más afectadas por los impactos socioeconómicos de la pandemia, como consecuencia de sus efectos en la salud, la nutrición, la educación y los ingresos laborales, entre otras dimensiones (CEPAL, 2020b), lo que pone en evidencia la mayor vulnerabilidad del grupo conformado por esas poblaciones. Dicha vulnerabilidad se produce por varias razones: primero, porque, como se ha señalado en capítulos anteriores, la población afrodescendiente, en sus países de origen, está sobrerrepresentada entre las personas afectadas por situaciones de pobreza, desempleo, empleo informal y precario, y, en su mayoría, no dispone de ahorros suficientes para enfrentar la crisis; segundo, por la agudización de la vulnerabilidad de los migrantes debido al cierre de las fronteras y las dificultades de desplazamiento, el incremento del desempleo (tanto en los países de origen como de destino) y la reducción de las remesas; por último, porque la crisis también afecta de manera particular a las

personas afrodescendientes debido a las enfermedades que las afectan desproporcionadamente (diabetes e hipertensión, por ejemplo) y las exponen a mayor riesgo en caso de infección por COVID-19.

Es importante destacar que existe consenso en cuanto a las dificultades de contar con informaciones estadísticas confiables, oportunas y actualizadas para los estudios sobre migraciones, en especial desde una perspectiva racial. La mayoría de los datos disponibles provienen de los censos, los registros administrativos, las encuestas de hogares y encuestas nacionales específicas sobre migración¹. Entre las principales ventajas de la utilización de los censos para el estudio de las migraciones están su universalidad y la posibilidad de armonización de indicadores y de desagregación de subpoblaciones y hogares; sus principales desventajas son su periodicidad decenal y los temas que no son considerados, como, por ejemplo, los ingresos. Las encuestas de hogares, a su vez, presentan limitaciones en términos de las posibilidades de desagregación de subpoblaciones, pero permiten una mejor caracterización tanto de la población local como de los inmigrantes en aspectos como nivel de ingresos, calidad del empleo, educación, salud y vivienda, por ejemplo; además, cuentan con una mayor frecuencia, lo que posibilita la elaboración de estudios más actualizados y análisis longitudinales en menores intervalos de tiempo. Finalmente, los registros administrativos, aunque cuentan con representatividad del total de la población migrante y proporcionan información continua de los flujos migratorios, presentan mayores dificultades para armonizar indicadores y son una fuente de acceso más restringido (Carrasco y Suárez, 2018; Maldonado, Martínez y Martínez, 2018; CEPAL, 2019a).

Las dificultades mencionadas se hacen aún mayores al introducir la dimensión étnico-racial en los estudios migratorios, ya sea en los análisis de los flujos migratorios o en aquellos referentes a las desigualdades entre migrantes y no migrantes afrodescendientes y no afrodescendientes. Esto se debe principalmente a que las desagregaciones necesarias para una mejor caracterización del fenómeno no siempre son posibles, debido a la falta de representatividad estadística en el caso de varios indicadores, incluso cuando se trabaja con los censos demográficos. Esta es posiblemente una de las dificultades para la realización de estudios regionales en que se analicen de manera sistemática las desigualdades raciales presentes tanto en los flujos y corredores migratorios como en la situación socioeconómica de los migrantes en los lugares de destino.

El objetivo de este capítulo es revisar estudios sobre la población que es al mismo tiempo migrante y afrodescendiente, en algunos países de la región. Las prácticas racistas y xenófobas y la discriminación asociada a ellas, que se puede producir tanto a nivel individual como institucional, agudizan las dificultades de inclusión social y laboral de los migrantes afrodescendientes, creando barreras adicionales al ejercicio de sus derechos. El análisis se hará sobre la base de informaciones secundarias y el foco estará limitado a las personas afrodescendientes que son migrantes internacionales, es decir, aquellas que viven en un país diferente de su país de nacimiento. En el capítulo se aboga, además, por la necesidad de elaborar políticas dirigidas a erradicar la discriminación en general y hacia la población afrodescendiente migrante, en particular. Se entiende que en este ámbito existe un rezago que no es posible mantener, en especial en estos tiempos de pandemia, pues las personas migrantes, siendo tanto o más vulnerables al contagio, no han sido consideradas sistemáticamente como objeto de las políticas y programas de emergencia. Más allá del aspecto sanitario, las personas migrantes afrodescendientes tienden, en muchos casos, a trabajar en actividades informales, lo que aumenta su vulnerabilidad a la pobreza en un contexto de crisis o paralización de múltiples sectores de la economía.

A. Racismo, xenofobia, inclusión y exclusión de los migrantes afrodescendientes

Una constante que se observa en el último medio siglo es que junto con el incremento de los movimientos migratorios se han desatado un conjunto de procesos de intensificación del racismo y la xenofobia —entendida como el odio, aversión u hostilidad con relación a extranjeros, grupos étnico-raciales diferentes o personas desconocidas—.

¹ Véase un análisis en mayor profundidad del tema de las fuentes de datos estadísticos para el estudio de las migraciones internacionales en, por ejemplo, Martínez (2009), CEPAL (2019a) y OIT (2016).

A pesar de las normativas, tanto internacionales como nacionales, creadas para combatir estos flagelos, el miedo al diferente termina produciendo actos de discriminación basados en prejuicios (históricos, religiosos, culturales y de origen nacional) que llevan a las personas o grupos que desarrollan actitudes y prácticas xenófobas a justificar la segregación practicada. Una de las formas más comunes de xenofobia² es el racismo, pero el extranjero también puede ser discriminado por su condición social u otros atributos, como la propia nacionalidad (Kundani, 2001).

La construcción del concepto de sujeto migrante ocurre a partir de los conceptos de nacionalidad y extranjería. La condición de extranjería³ que la persona migrante porta, sus diferencias fenotípicas y culturales (raza/etnicidad) y las necesidades de una economía que crece en base a la precarización del trabajo y del trabajador ubican a los migrantes en espacios de marginalidad funcionales a una economía que se desarrolla en una sociedad cada vez más desigual y reduce el trabajador a condiciones cada vez más vulnerables. Así, la intersección entre la categoría de extranjero y la de raza profundiza el racismo y la xenofobia al posibilitar la construcción de un “nosotros” nacional y un “otro” que, además de no ser nacional, puede tener un origen racial no deseado (Castells, 2004).

Esta situación en que las personas afrodescendientes en América Latina ocupan mayormente espacios de exclusión produce un entrecruce que profundiza la situación de vulnerabilidad de las personas migrantes que se autoidentifican como afrodescendientes. Sin embargo, la discriminación racial en la región, cuando está asociada con la condición migratoria, se presenta plena de matices. Por ejemplo, las personas migrantes blancas son vistas más como “extranjeras” que como migrantes y, bajo esta concepción, son personas valoradas positivamente y cuya presencia es deseada, sobre todo si provienen de países desarrollados y son portadoras de tradiciones e imaginarios considerados positivos y precursores de la modernidad. Al respecto, cabe recordar que las grandes olas de europeos que llegaron al continente desde fines del siglo XIX hasta comienzos del siglo XX eran deseadas no solo para sustituir mano de obra esclavizada, sino también para “blanquear” la raza, y que el Brasil ofrece un ejemplo importante de la implementación de políticas como estas (Hasenbalg, 1979; OIT, 2005).

B. Marco normativo e institucionalidad referidos al racismo y la migración

Diversos instrumentos internacionales de derecho hacen hincapié en la igualdad de todos los seres humanos y en el absurdo de las ideas racistas, carentes de cualquier respaldo científico⁴. Además de la importancia de estos instrumentos para la promoción de la igualdad racial, que se analizó en el capítulo II, en la mayoría de ellos también se expresa la preocupación por los derechos de las personas migrantes, al mencionarse que no es admisible ningún tipo de discriminación por motivos de nacionalidad (véase el recuadro X.1).

² De la misma manera que el racismo, la xenofobia también puede ser considerada un delito. Véase, por ejemplo, la Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo de la Unión Europea, donde se afirma que es “necesario definir un enfoque penal del racismo y la xenofobia [...] con el fin de que [...] se establezcan sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias contra las personas físicas y jurídicas que cometan tales delitos o que sean responsables de los mismos” (Unión Europea, 2008).

³ Para Canales (2015), la configuración de comunidades transnacionales ha disminuido la importancia del concepto de extranjero, pues los migrantes ya no son personas que abandonan la sociedad de origen y que dejan de pertenecer a ella. A través de la migración y de los migrantes la sociedad de origen, las comunidades y las familias se expanden hacia otros territorios en un proceso de reconfiguración, ampliación e incorporación de otros lugares donde reproducirse. Para las sociedades de destino, los inmigrantes también han dejado de ser personas que llegan de fuera y, así, la “llamada ‘sociedad de destino’ no hace sino difuminar sus fronteras territoriales, deviniendo en espacio globalizado donde no hay un interior ni un exterior, sino una misma sociedad y un mismo espacio globalizado” (Canales, 2015, pág. 11).

⁴ Además de los instrumentos internacionales de derecho, también es importante destacar las cuatro declaraciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) sobre la inexistencia científica de las razas (véase un resumen de la discusión sobre estas declaraciones en Rangel, 2020).

Recuadro X.1**Marco normativo internacional referido al origen nacional y a la migración**

Se deben destacar en primer lugar los instrumentos internacionales de carácter más general, pero que incluyen una referencia específica a la prohibición de discriminación por razón del origen nacional de las personas:

- En la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) se reconoce que todos los derechos y libertades proclamados se refieren a todas las personas "sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición".
- En la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965) se extiende la expresión "discriminación racial" a toda "distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico".
- En el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) se considera que el término discriminación comprende "cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social".
- En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) se condena cualquier discriminación "por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".
- En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) los Estados Partes se comprometen a garantizar los derechos "sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

En segundo lugar, existen diversos instrumentos internacionales que se refieren a los derechos de las personas migrantes y que hacen referencia a la no discriminación por motivos de nacionalidad:

- Convenio sobre la conservación de los derechos de pensión de los migrantes, 1935 (núm. 48);
- Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97);
- Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105);
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111);
- Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118);
- Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143);
- Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157);
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990);
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), y
- Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189).

A su vez, la Declaración y el Programa de Acción de Durban, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Programa de actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes y la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 contienen referencias a la intersección entre la condición de afrodescendiente y de migrante.

La Declaración de Durban cuenta con párrafos dedicados en forma específica a los migrantes, en los que se pone de relieve la importancia de sus contribuciones económicas, sociales y culturales, tanto para los países de origen como para los de destino; la situación de vulnerabilidad de las personas migrantes, entre otras cosas, por las dificultades que enfrentan debido a diferencias de idioma y costumbres, y los obstáculos para el retorno de aquellos que se encuentran en situación irregular, y la necesidad de evitar que los medios de comunicación promuevan estereotipos negativos de personas migrantes y refugiadas, pues esto alimenta la violencia y los sentimientos racistas y xenófobos.

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se sostiene la necesidad de garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones —incluso mediante políticas migratorias planificadas—, respetando los derechos humanos de las personas migrantes —sea cual sea su estatus migratorio—, refugiadas y desplazadas. Se reconoce, entre otras

Recuadro X.1 (conclusión)

cosas, que las personas migrantes contribuyen al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible y que deben tener sus derechos laborales protegidos. Además, se afirma que tienen derecho a recibir educación de calidad, inclusiva e igualitaria en todos los niveles y, finalmente, que deben ser empoderadas y que debe respetarse su derecho a regresar a su país de origen y a ser recibidas adecuadamente^a.

En el documento *Programa de actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes. Informe del Secretario General* se expresa la preocupación por los migrantes afrodescendientes y el racismo, la discriminación racial y la xenofobia en el lugar de trabajo. Por esto, se insta a los Estados a adoptar medidas para eliminar dichas prácticas, que van en contra de todos los trabajadores y, en particular, de las personas afrodescendientes, incluidas aquellas que son migrantes. En este sentido, se condenan los estereotipos racistas formados sobre la base del colonialismo, de la esclavitud y de la percepción de los africanos como migrantes económicos indeseados; se señala el creciente aumento de migrantes y el temor ciudadano por el endurecimiento de la competencia en el mercado laboral y en la búsqueda de vivienda digna, servicios y prestaciones sociales, y se rechaza que se considere que los migrantes no contribuyen a enriquecer a las sociedades y que son una amenaza a la estabilidad social, lo que afecta su estatus social, propiciando múltiples formas de discriminación.

Por último, más recientemente, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (2018) presenta 23 objetivos centrados en los derechos de las personas migrantes, la soberanía nacional, el estado de derecho, el desarrollo sostenible y los derechos humanos, entre otros (CEPAL, 2019a). El tema étnico-racial está presente explícitamente en sus principios rectores (el de "derechos humanos", que incluye el compromiso de eliminar todas las formas de discriminación, como el racismo, la xenofobia y la intolerancia), así como en cuatro de sus objetivos. En el objetivo 7 (abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración) se establece que se debe prestar atención especial a los miembros de minorías étnicas, entre otros grupos; en el objetivo 15 (proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos) se reconoce la necesidad de promulgar leyes y adoptar medidas para garantizar que en la prestación de servicios básicos no se discrimine a los migrantes por su raza, color u origen nacional, entre otros motivos; en el objetivo 16 (empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social) se menciona la necesidad de que en los entornos escolares se realicen actividades de integración que contribuyan a promover el respeto de la diversidad y la inclusión, y prevenir el racismo y la xenofobia; finalmente, en el objetivo 17 (eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración) se establece el compromiso de eliminar el racismo y la xenofobia, a través de la promoción de un periodismo independiente y objetivo, y la sensibilización y educación de los profesionales de los medios informativos en las cuestiones relacionadas con la migración; el establecimiento de mecanismos para prevenir y detectar la utilización de perfiles étnico-raciales de los migrantes por parte de las autoridades, y la promoción de campañas de concienciación, entre otras iniciativas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago, 2019; Naciones Unidas, "Proyecto de documento final de la Conferencia. Nota de la Presidencia de la Asamblea General" (A/CONF.231/3), Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, Marrakech (Marruecos), 10 y 11 de diciembre de 2018, y *Programa de actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes. Informe del Secretario General* (A/70/339), Nueva York, 2015.

^a Véase una revisión de los avances de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el marco de la emergencia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en CEPAL (2020c).

En el ámbito regional, el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo cuenta con un capítulo específico referente a las personas migrantes (capítulo F). En este marco, se incluyen las siguientes medidas prioritarias, entre otras: brindar asistencia y protección a las personas migrantes; incorporar principios de reciprocidad en la atención de las diversas situaciones que enfrentan estas personas, abarcando todas las etapas del proceso migratorio; garantizar el acceso a servicios sociales básicos (educación y salud) para todas las personas migrantes, independientemente de la condición migratoria, prestando particular atención a los grupos en condición de mayor vulnerabilidad (niños, niñas y adolescentes no acompañados, personas que se desplazan en situación irregular, mujeres víctimas de la violencia y víctimas de trata, entre otras), y fortalecer la cooperación entre países de origen, tránsito y destino para enfrentar las causas y los desafíos de la migración que acontece de manera irregular (CEPAL, 2017b). No obstante, se debe notar que en muy pocos informes

de seguimiento de la implementación de este instrumento se hace referencia a la población afrodescendiente (constituyen una excepción los informes del Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador). En este sentido, en la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe (Lima, 2018), los representantes de la sociedad civil hicieron ver la necesidad de transversalizar los asuntos referentes a las personas afrodescendientes en el análisis de las medidas prioritarias de cada capítulo del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2019b).

En la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, a su vez, se reconoce la persistencia de pautas culturales patriarcales que excluyen e invisibilizan la identidad y los conocimientos de las mujeres —especialmente las mujeres rurales, indígenas, afrodescendientes y migrantes—, negando el carácter pluricultural de América Latina y el Caribe. En particular, en el eje de implementación sobre cooperación se insta a la armonización de la normativa a nivel regional y a la evaluación de los efectos extraterritoriales de la legislación y las políticas que se adoptan, a fin de responder a fenómenos de carácter transnacional como la migración, la trata de mujeres y niñas, el tráfico ilícito de migrantes, los desplazamientos forzados y las situaciones de refugio, las cadenas globales de cuidados, la portabilidad de las pensiones y los derechos de las mujeres indígenas, afrodescendientes, de etnias diversas y originarias, entre otros (medida 8.a) (CEPAL, 2017a)⁵.

La Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, aprobada en la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (Ciudad de México, 2020), establece que, para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo, es imperativo considerar la situación de especial desigualdad, discriminación y exclusión social y económica que experimentan varios grupos vulnerables, entre los cuales se encuentran la población afrodescendiente y los migrantes. Se destaca también la importancia de la coordinación con las instituciones de seguridad social para avanzar en la extensión de su cobertura y la suficiencia de sus prestaciones, eliminando los mecanismos discriminatorios que pueden persistir en sus instrumentos y visibilizando los desafíos específicos de acceso que enfrentan las poblaciones afrodescendientes y las personas migrantes (CEPAL, 2020a)⁶.

En el ámbito nacional, algunos países han definido una legislación para abarcar la diversidad de situaciones de las personas migrantes (emigración, inmigración, tránsito y retorno) y otros contemplan, además, instrumentos específicos respecto a su población emigrante. En países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Cuba, el Ecuador, Haití, México, Panamá y la República Dominicana los textos constitucionales mencionan a los migrantes o extranjeros como personas con igualdad de derechos sociales frente a los nacionales⁷. La constitución del Ecuador es la única que menciona la protección de los derechos de las personas migrantes en múltiples áreas, independientemente de su situación migratoria. Así, en la región se ha avanzado hacia una mayor garantía respecto de algunos derechos de las personas migrantes⁸, se ha incorporado el enfoque de

⁵ La Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 fue aprobada en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, en 2016.

⁶ Véanse especialmente las siguientes líneas de acción: 1.4: “Transitar hacia una creciente articulación entre los componentes de los sistemas de protección social. Favorecer la coordinación con las instituciones de la seguridad social para avanzar en la extensión de su cobertura, la suficiencia de sus prestaciones y su sostenibilidad, eliminando los mecanismos discriminatorios que puedan persistir en el diseño de sus instrumentos, y visibilizando los desafíos específicos que en su acceso enfrentan las trabajadoras y los trabajadores informales, las cuidadoras y los cuidadores no remunerados, las mujeres, las personas mayores, los pueblos indígenas, las poblaciones afrodescendientes, las personas con discapacidad, la población rural y las personas migrantes”; 1.14: “Garantizar el acceso a la protección social de las personas migrantes en todas las fases del ciclo migratorio, considerando la creciente demanda que los flujos migratorios imponen a estas políticas, y atendiendo de manera especial a la situación de las niñas y los niños migrantes. Además, contribuir a la construcción y fortalecimiento de acuerdos de portabilidad de derechos a la seguridad social. Asimismo, considerar la protección social como una de las políticas fundamentales para atender las causas que impulsan a la migración en los lugares de origen”, y 2.13: “Impulsar acciones para reconocer y valorar las contribuciones positivas que hacen las personas migrantes a las sociedades en los países receptores y de origen. Propiciar el establecimiento de nuevos instrumentos públicos para la atención de los fenómenos migratorios, por ejemplo, mediante el estímulo de políticas y programas de desarrollo local y generación de empleo en los países de origen y mecanismos para proteger los derechos de los migrantes, independientemente de su estatus legal, a lo largo del ciclo migratorio. Empezar acciones para favorecer la inclusión de las personas migrantes en la educación, la salud y el trabajo decente” (CEPAL, 2020a).

⁷ Las constituciones de la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) contienen referencias en cuanto a la protección, en general, tanto de los nacionales como de los extranjeros, quienes se afirma que gozan de igualdad de derechos y no deben ser objeto de discriminación (CEPAL, 2019a)

⁸ Véanse mayores detalles sobre esta legislación en CEPAL (2019a).

género en la legislación migratoria de 12 países (CEPAL, 2019a)⁹ y también se está avanzando en el desarrollo de una institucionalidad dedicada a esta población (CEPAL, 2019a).

Respecto al punto anterior, se debe mencionar la evolución positiva de la institucionalidad social en las últimas décadas, en el sentido de atender al conjunto de la población, incluidas las personas migrantes (Martínez, 2019). Sin embargo, solo a partir de 2000 se introdujeron cambios legales para definir las funciones y obligaciones y las formas de coordinación intersectorial de los principales organismos encargados de la migración. La progresiva inclusión de derechos de las personas migrantes en las legislaciones nacionales muestra que ellas dejan de ser vistas solamente como personas que deben ser controladas, reguladas y registradas, y que se avanza en la concepción de los migrantes como sujetos de derechos. Se debe notar, no obstante, que buena parte de esta legislación desconsidera los derechos de los migrantes en situación irregular y que también se ha desarrollado una institucionalidad que permite combatir la trata de personas y asistir a sus víctimas (CEPAL, 2019a).

En suma, desde hace ya muchas décadas existen marcos internacionales y nacionales dirigidos a combatir el racismo y la discriminación y fomentar la tolerancia entre las personas y los pueblos. El objetivo último es proteger y garantizar el derecho de todas las personas, incluidas las personas afrodescendientes, a vivir en condiciones de igualdad, no discriminación y participación plena y libre en todas las esferas de la sociedad. Cuando además se trata de personas migrantes, y en especial mujeres y niños, niñas y adolescentes migrantes, la preocupación por que no se vulneren sus derechos debería ser aún mayor, tomando en cuenta que la condición de migrante aumenta la exclusión y la vulnerabilidad de un grupo ya excluido y discriminado. Sin embargo, a pesar del gran desafío que significa proteger al grupo de afrodescendientes migrantes, no son muchos los países preocupados por esa problemática específica, como fue posible observar en la información proporcionada por los países para el seguimiento de la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2019b).

C. Brechas de bienestar entre la población migrante afrodescendiente y no afrodescendiente y la población local

Los niveles de bienestar social son bastante desiguales en los distintos países latinoamericanos, lo que de cierta manera se puede ver reflejado en indicadores relacionados con la población migrante. En lo referente a la pobreza, por ejemplo, en algunos países los migrantes internacionales presentan tasas de pobreza inferiores a las correspondientes a la población nativa y en otros ocurre lo contrario, mientras que en otros no hay diferencias importantes (CEPAL, 2019a). Sin embargo, al controlar por algunas variables (edad, sexo, nivel de educación, condición de actividad, zona de residencia y características del hogar) se observa que en algunos países latinoamericanos los migrantes presentan tasas de pobreza superiores a los nativos. Asimismo, un conjunto amplio de países reciben elevados flujos de remesas desde el exterior, enviados por los emigrantes a sus familias. Estos flujos se distribuyen en todos los estratos de la sociedad y constituyen un factor de protección contra la pobreza, especialmente en los países donde las remesas recibidas representan una parte considerable del PIB. Sin los recursos provenientes de las remesas, las tasas de pobreza de los hogares receptores de remesas se elevarían 27,6 puntos porcentuales en la República Dominicana, 17,7 puntos porcentuales en Guatemala, 17,2 puntos porcentuales en el Ecuador, 15,5 puntos porcentuales en México y 13,8 puntos porcentuales en Honduras (CEPAL, 2019a). A la dependencia de los flujos de remesas con relación a la situación económica internacional, se suma el hecho de que esas cifras también evidencian las debilidades de los países en el sentido de cumplir sus metas de erradicación de la pobreza a partir de la generación de oportunidades de trabajo decente y de sus sistemas de protección social. Esa realidad sin duda se agravará en el contexto de la pandemia de COVID-19 (CEPAL, 2020b).

⁹ El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe cuenta con una base de datos de normativa sobre migración internacional y género (véase [en línea] <https://oig.cepal.org/es/laws/6?page=3>). Dicho Observatorio contiene 95 normas, que se distribuyen entre 21 países de América Latina y el Caribe. De este total, 31 normas (incluidas constituciones) se refieren como tema central a la migración, su regulación y la protección de las poblaciones migrantes, y 19 a materias relativas a la prevención y sanción de la trata y el tráfico de personas y la asistencia a las víctimas (Fries, 2019, citado en CEPAL, 2019a). Algunas de las normas se refieren también al tema étnico-racial, como ocurre, por ejemplo, en los casos de Costa Rica, el Ecuador y el Uruguay.

El racismo que afecta a las personas afrodescendientes e indígenas tiende a agravar la vulnerabilidad, la violación de derechos y las dificultades de inclusión en los países de destino que experimentan los migrantes, particularmente aquellos que migran presionados por las condiciones de pobreza, desempleo, violencia o persecución política en sus países de origen¹⁰. En otras palabras, la condición étnico-racial y el estatus migratorio, ejes constitutivos de la matriz de la desigualdad social en América Latina, junto con el racismo, la xenofobia y la cultura del privilegio, se potencian e influyen en los grados de exclusión y violación de derechos que afectan a las personas migrantes afrodescendientes (CEPAL, 2019a).

En esta sección se buscará ejemplificar las interrelaciones entre migración y condición étnico-racial en los procesos de inclusión y exclusión social de las personas migrantes en América Latina. Para eso es necesario enfrentar el desafío de medir y analizar el grado de influencia de la condición étnico-racial en las condiciones de inclusión o exclusión social de las personas migrantes afrodescendientes en la región, a fin de avanzar en políticas de inclusión, igualdad y promoción de derechos de modo que, efectivamente, nadie se quede atrás.

Gran parte de los estudios que abordan simultáneamente los temas de racismo, migración y discriminación racial son estudios de casos y, en general, están relacionados con determinados colectivos nacionales existentes en los países de destino. Sin embargo, son muy pocos aquellos en que, sobre la base de información empírica, es posible constatar brechas o situaciones de desigualdad entre migrantes y nativos respecto a la inserción en las sociedades de destino, considerando a las personas afrodescendientes¹¹. Asimismo, a pesar de la existencia de estudios sobre migración que incluyen a las personas afrodescendientes, se trata de estudios nacionales. Hacen falta estudios regionales incluso sobre los movimientos migratorios de las personas afrodescendientes, considerando especialmente que la movilidad territorial de las poblaciones afrodescendientes se remonta al período colonial y al comercio esclavista. En este marco, sería importante distinguir y caracterizar los movimientos migratorios transfronterizos con carácter de migración internacional e, incluso, la migración forzosa.

Es posible contar con una mirada enfocada en la condición étnico-racial de las personas migrantes y la discriminación sufrida por esta condición en varios países de la región. Aquí se destacarán ejemplos de tres países: Argentina, República Dominicana y Chile. En la Argentina, a partir de los años noventa, diversos estudios indican que los migrantes intrarregionales fueron objeto de discriminación (principalmente aquellas personas provenientes del Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay y el Perú) por encarnar características poco valoradas (“ruralidad” y “negritud”). Así, los inmigrantes intrarregionales se encontraban incluidos en la producción, pero excluidos del reconocimiento de —o limitados en su acceso a— sus derechos civiles, políticos y sociales (Halpern, 2010). La discriminación y la exclusión se manifiestan incluso en el acceso a las políticas de carácter universal, pues la Asignación Universal por Hijo (AUH) para protección social, política pública diseñada desde el enfoque de derechos, en la práctica excluye a los niños, niñas o adolescentes con menos de tres años de residencia en el país (Cena, 2014).

En la República Dominicana, la dimensión étnico-racial está fuertemente asociada a temas de nacionalidad, debido a la proximidad con Haití, país que tiene una población predominantemente afrodescendiente y desde donde existe un importante flujo migratorio hacia la República Dominicana. Sin embargo, el tema étnico-racial es invisibilizado por ambos países, incluso porque ninguno de ellos cuenta con la autoidentificación étnico-racial en sus censos y encuestas de hogares (véase el capítulo IV). La invisibilización estadística afecta la lucha contra la discriminación no solo en relación con los haitianos, sino también respecto de los dominicanos de piel más oscura, que son permanentemente confundidos con haitianos. Según Martínez y Wooding (2017), la discriminación racial es invisibilizada en el país y existen acciones discriminatorias promovidas por el propio Estado, como las que se ejecutan en el marco de la sentencia 168/13, dictada por el Tribunal Constitucional en 2013, que no solo ordena la expulsión de los inmigrantes haitianos no autorizados, sino que también anula los derechos de las personas dominicanas nacidas de padres que no residen legalmente en el país. Con dicha sentencia se busca restringir la movilidad socioeconómica y el ascenso a la clase media de inmigrantes haitianos y de dominicanos de ascendencia haitiana profesionalmente calificados. A partir de la emisión de la

¹⁰ Un estudio anterior de la CEPAL, basado en las encuestas de hogares de siete países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, República Dominicana y Uruguay) proporciona información que evidencia situaciones de mayor desventaja de las personas migrantes en cuanto a sus niveles de inclusión social y laboral en comparación con la población nativa. Sin embargo, no se hace referencia a las posibles brechas por condición étnico-racial (Carrasco y Suárez, 2018; CEPAL, 2019a).

¹¹ Véase un estado del arte de esta discusión en la región en Rangel (2020).

sentencia, son objeto de exclusión no solo los migrantes sin documentación, sino también los descendientes de haitianos nacidos en el país, que hasta entonces eran ciudadanos dominicanos (Martínez y Wooding, 2017).

En el caso de Chile, el aumento de la llegada en los últimos años de personas afrodescendientes, especialmente haitianas, ha puesto en evidencia los procesos de discriminación racial ya presentes en la sociedad chilena¹². En este escenario, de acuerdo con diversos autores, se está haciendo en el país una relectura de la antigua migración europea y del proceso que buscaba “mejorar la raza”, con lo que ha quedado en evidencia que ambos procesos se inscriben dentro de la misma matriz colonial de discriminación racial de la que son objeto actualmente las poblaciones migrantes peruana, colombiana, haitiana y dominicana, entre otras. La jerarquización y la subordinación de determinados grupos sociales sigue realizándose en función del color de la piel o del origen (afrodescendiente), lo que reproduce situaciones de desigualdad y exclusión que actúan como ejes estructurantes de la desigualdad y son parte constitutiva del discurso nacionalista de construcción blanqueada del Estado (Tijoux, 2011 y 2016; Tijoux y Palominos, 2015). En el caso de la discriminación de los inmigrantes haitianos, por ejemplo, ellos están disconformes con el trato recibido, la poca solidaridad y el grado de individualismo de la sociedad chilena (Rojas, Amode y Vásquez, 2015). Por otra parte, incluso en la migración de médicos ecuatorianos a Chile, la discriminación racial está presente (Bedoya, 2008).

Como se ha comentado anteriormente, no abundan los estudios que hayan abordado el desafío de medir y analizar el grado de influencia de la condición étnico-racial en la inclusión o exclusión social de las personas migrantes afrodescendientes en la región. No obstante esa insuficiencia, es posible ilustrar esta situación con los casos de Chile en el sector de la educación, y de Chile y el Uruguay en el mercado laboral, aunque no siempre con datos cuantitativos.

En el sector de la educación, el caso de Chile es bastante ilustrativo. Según Castillo y otros (2016), escuelas públicas de la Región Metropolitana de Santiago no contaban con políticas específicas que respondieran a la realidad migratoria, frente a la gran afluencia reciente de inmigrantes de origen haitiano. Tampoco contaban con los recursos necesarios para enfrentar la situación adecuadamente, o con herramientas que permitieran orientar las acciones desarrolladas de forma dispersa. Asimismo, la mayor presencia de migrantes en el sistema escolar no implicó un esfuerzo institucional por conocer las características y las dificultades de estos nuevos estudiantes y sus familias, al mismo tiempo que muchas veces el contexto escolar era percibido por los niños y niñas migrantes como agresivo y violento. Finalmente, muchos actores del sistema escolar sostenían que a los extranjeros les correspondían menos derechos, sobre la base de prejuicios sobre sus capacidades académicas y comportamientos morales (Castillo y otros, 2016).

En el caso del mercado de trabajo del Uruguay (Meza, 2003, citado en Alfaro, 2013), alrededor del 70% de las personas de origen peruano trabajaban como marineros-pescadores y empleadas domésticas, y las mujeres migrantes peruanas se ocupaban básicamente en el servicio doméstico. La inserción laboral de los migrantes dominicanos, a su vez, era un poco más diversificada. Al analizar la relación entre el nivel educativo y la ocupación, se observó que, en el caso de las mujeres —tanto peruanas como dominicanas— había una sobrecualificación mucho más acentuada que en el caso de los hombres. La casi totalidad de los entrevistados¹³ poseían un trabajo formal, pero anteriormente habían tenido al menos un trabajo informal en el Uruguay. En cuanto a las horas trabajadas, no se respetaba la normativa legal, principalmente en el caso de la pesca y del trabajo de las empleadas domésticas (MIDES, 2017).

Finalmente, en Chile los inmigrantes haitianos tienden a realizar trabajos asalariados en jornadas más extensas de lo permitido y trabajos no calificados, con un desaprovechamiento de sus calificaciones. Los hombres se insertan mayoritariamente en centros de lavado de automóviles, bombas de bencina, pequeños talleres y bodegas,

¹² El *Informe Anual 2017: Situación de los Derechos Humanos en Chile* mostró “la presencia de discursos prejuiciados y expresiones de discriminación arbitraria en virtud del origen nacional, la pertenencia étnica, el color de piel y otras características físicas y culturales de las personas ‘no chilenas’” (INDH, 2017). Además, una encuesta aplicada en 2018 mostró que un 38% de los encuestados consideraba negativa la llegada de inmigrantes; un 80% consideraba que la cantidad de inmigrantes que había era alta y que debería haber políticas más restrictivas, y un 66% estaba a favor de la expulsión de los inmigrantes que no contaban con permisos legales. Independientemente de lo anterior, un 84% estaba de acuerdo con la promoción del arribo de “médicos extranjeros especialistas graduados en universidades de calidad” y más del 60% afirmó que los inmigrantes constituían una oportunidad de desarrollo y un aporte al enriquecimiento cultural del país (véase [en línea] https://www.cadem.cl/wp-content/uploads/2018/02/Track-PP-215-Feb_S4-VF.pdf).

¹³ Aunque la selección de los integrantes de los grupos focales no respondió a criterios de representatividad estadística, se intentó que guardara un razonable equilibrio entre las variables sociodemográficas (sexo, edad, nacionalidad, nivel educativo y actividad laboral) (MIDES, 2017).

y las mujeres en labores de ventas y limpieza (Rojas, Amode y Vásquez, 2015). No les tomaba mucho tiempo encontrar empleos, porque contaban con visas laborales y porque los empleadores chilenos los consideran más responsables y disciplinados (Solimano y otros, 2012, citado en Rojas, Amode y Vásquez, 2015). De cierta manera, según esos autores, los inmigrantes haitianos terminan por tener una actitud de mayor aceptación hacia “el racismo y sus efectos, en pos de la concreción [de] sus objetivos migratorios: principalmente la inserción económica en la sociedad chilena. La disposición a asumir los elevados costos de esta inserción (el racismo, el desarraigo, las precariedades laborales, etc.) mientras sea posible alcanzar el status de sujeto de crédito, como consumidores y ‘buenos trabajadores’, da cuenta de una acentuada capacidad adaptativa y por sobre todo de una gran resiliencia en la población haitiana que llega a Chile” (Rojas, Amode y Vásquez, 2015, pág. 237).

D. Consideraciones finales

Considerar el tema migratorio en América Latina es una tarea impostergable, no solo por el aumento del número de personas que viven en un país diferente a aquel en que nacieron, sino también, principalmente, porque se trata de una región que presenta una matriz de la desigualdad social que tiene como ejes estructurantes, entre otros, la condición étnico-racial y migratoria, que ubica a las personas afrodescendientes y migrantes mayoritariamente en los estratos socioeconómicos más bajos. La propia condición de migrante, en especial de migrante irregular, es un factor de vulnerabilidad adicional que se suma a lo anterior. Por tanto, incluir la perspectiva étnico-racial en los estudios sobre migración es clave, debido a la posibilidad de que la situación socioeconómica de las personas migrantes pueda deteriorarse aún más en los lugares de destino, como consecuencia de sus características étnico-raciales, interactuando negativamente, además, con otros ejes estructurantes de la desigualdad social, como el género, la edad o el territorio (tanto de origen como de destino). Es un tema impostergable en el marco de las agendas mundiales y regionales actuales, incluidos el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (y los Objetivos de Desarrollo Sostenible) y el Programa de actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes, así como el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo y la Agenda Regional de Género. Se trata de no dejar a nadie atrás, lo que significa desmontar la cultura del privilegio imperante y avanzar hacia mayor igualdad, desde un enfoque de derechos.

En países como en la Argentina, el Uruguay, la República Dominicana y Chile se observan grandes brechas entre nativos y migrantes intrarregionales y de países limítrofes cuando, además, son afrodescendientes. En la República Dominicana los inmigrantes, predominantemente de nacionalidad haitiana y afrodescendientes, se concentran en el sector agropecuario y de la construcción. Las personas de origen haitiano se insertan en trabajos poco calificados y la discriminación social y racial está presente, incluso, en la inmigración de médicos ecuatorianos a Chile. No obstante, se debe destacar la existencia de legislaciones, políticas y arreglos institucionales inclusivos con el objetivo de alcanzar la igualdad, en los que incluso se reconoce el derecho a migrar como un derecho humano, aunque en la práctica esto no sea efectivo para todos los segmentos de la población (CEPAL, 2019a).

Son varios los desafíos que es necesario enfrentar. Respecto de las personas migrantes, se impone reconocerles tanto sus libertades y derechos civiles básicos (libertad de movimiento, reunión, expresión, pensamiento y confesión, propiedad y acceso a la justicia) como sus derechos políticos (poder de criticar, exigir y tener preferencias, entre otros) y sus derechos económicos, sociales y culturales (participación en el bienestar económico y social con inclusión para prevenir la marginalización y la discriminación) (CEPAL, 2019a). Además, los marcos internacionales deben ser efectivamente aplicados y traducidos en políticas y programas que tengan incidencia en el bienestar y los derechos de las personas migrantes. Asimismo, urge erradicar prácticas racistas y xenofóbicas, y promover la igualdad étnico-racial a través del cierre de brechas en la implementación de derechos, es decir, poner fin al racismo estructural. Para alcanzar esos objetivos es necesario avanzar, por un lado, en el diagnóstico de las brechas y, por otro, en la discusión de propuestas de políticas que signifiquen progresar más específicamente en la defensa de la igualdad de derechos de las personas afrodescendientes que son migrantes. Se trata de un tema de la agenda regional que obliga a seguir avanzando hacia una cultura de la igualdad, desde un enfoque de derechos en los procesos migratorios. El rezago de este grupo ya no es posible de mantener en el tiempo.

Bibliografía

- Alfaro, M. (2013), *Inmigración peruana en el Uruguay de hoy: espejismos de la integración*, Montevideo, Universidad de la República [en línea] https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/123456789/8111/1/TTS_AlfaroMicaela.pdf.
- Bedoya, R. (2008), "Migración profesional y desigualdad social: el caso de los médicos ecuatorianos en Chile", tesis para optar al grado de magister, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) [en línea] <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/1461>.
- Belvedere, C. y otros (2007), "Racismo y discurso: una semblanza de la situación argentina", *Racismo y discurso en América Latina*, T. van Dijk (coord.), Barcelona, Gedisa.
- Campos, A. (2012), "Racialización, racialismo y racismo: un discernimiento necesario", *Revista de la Universidad de La Habana*, N° 273, La Habana, Universidad de La Habana.
- Canales, A. (2015), "E pur si muove. Elementos para una teoría de las migraciones en el capitalismo global", Jalisco, Universidad de Guadalajara/Miguel Ángel Porrúa.
- Canales, A., J. A. Fuentes y C. R. de León Escribano (2019), *Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica* (LC/MEX/TS.2019/7), Ciudad de México.
- Carrasco, I. y J. Suárez (2018), "Migración internacional e inclusión en América Latina: análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares", *serie Políticas Sociales*, N° 231 (LC/TS.2018/57), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Casaravilla, D. (1999), *Los laberintos de la exclusión: relatos de inmigrantes ilegales en Argentina*, Buenos Aires, Lumen Humanitas.
- Castells, M. (2004), "Immigrant workers and class struggles in advanced capitalism: the Western European experience", *Migration, Globalization and Ethnic Relations: An Interdisciplinary Approach*, M. Mobasher y M. Sadri (eds.), Nueva Jersey, Pearson Prentice Hall.
- Castillo, D. y otros (2016), "Inclusión y procesos de escolarización en estudiantes migrantes que asisten a establecimientos de educación básica", Santiago, Ministerio de Educación [en línea] <https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2017/07/INFORME-FINAL-F911463.pdf>.
- Cena, R. (2014), "Fronteras complejas: protección social e inmigración. Asignación universal por hijo para protección social e inmigración en Argentina", Buenos Aires, *Polis: Revista Latinoamericana*, vol. 13, N° 38 [en línea] <https://scielo.conicyt.cl/pdf/polis/v13n38/art19.pdf>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- ____ (2020b), "El desafío social en tiempos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 3 [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf.
- ____ (2020c), *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el nuevo contexto mundial y regional: escenarios y proyecciones en la presente crisis*, Santiago [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45336/4/S2000208_es.pdf.
- ____ (2019a), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.
- ____ (2019b), *Primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/CRPD.3/6), Santiago.
- ____ (2017a), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago.
- ____ (2017b), *Informe final del Grupo de Trabajo ad hoc encargado de elaborar una propuesta de indicadores para el seguimiento regional del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/MDP-E/3), Santiago, octubre.
- Grimson, A. (2006), "Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina", *Migraciones regionales hacia la Argentina: diferencia, desigualdad y derechos*, A. Grimson y E. Jelin (comps.), Buenos Aires, Prometeo.
- Halpern, G. (2010), "Desigualdades y diferencias: inmigrantes regionales en la Argentina", *América Latina interrogada: mecanismos de la desigualdad y exclusión social*, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa.
- Hasenbalg, C. A. (1979), *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*, Río de Janeiro, Graal.
- INDH (Instituto Nacional de Derechos Humanos) (2017), *Informe Anual 2017: Situación de los Derechos Humanos en Chile*, Santiago.
- Kundnani, A. (2001), "From Oldham to Bradford: the violence of the violated", *Race and Class*, vol. 43, N° 2, Thousand Oaks, SAGE Publications.
- Maldonado, C., J. Martínez y R. Martínez (2018), "Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/62), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Margulis, M. y C. Belvedere (1998), "La 'racialización' de las relaciones de clase en Buenos Aires: genealogía de la discriminación", *La segregación negada: cultura y discriminación social*, M. Margulis y otros, Buenos Aires, Biblos.

- Martínez, J. (2009), "Medición e información sobre la migración internacional a partir de los censos: lecciones, desafíos y oportunidades", *Notas de Población* No. 88 (LC/G.2409-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, J., M. Cano y M. Soffia (2014), "Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional", *serie Población y Desarrollo*, N° 109 (LC/L.3914), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. (ed.) (2019), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, S. y B. Wooding (2017), "El antihaitianismo en la República Dominicana: ¿un giro biopolítico?", *Migración y Desarrollo*, vol. 15, N° 28, Zacatecas, Red Internacional de Migración y Desarrollo.
- Meza, F. (2003), "Tercas ilusiones", *Migrantes peruanos en Uruguay*, N° 39, Montevideo, Cotidiano Mujer.
- MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) (2017), *Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay: nuevos orígenes latinoamericanos: estudio de caso de las personas peruanas y dominicanas. Informe final*, Montevideo.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016), *Estadísticas de migración laboral: mapeo y análisis en 5 países de América Latina*, Brasilia.
- _____(2005), *Manual de capacitação e informação sobre gênero, raça, pobreza e emprego: guia para o leitor*, Brasilia.
- Oteiza, E., S. Novick y R. Aruj (1997), *Inmigración y discriminación: políticas y discursos*, Buenos Aires, Grupo Editor Universitario.
- Pizarro, C. (2012), "El racismo en los discursos de los patrones argentinos sobre inmigrantes laborales bolivianos: estudio de caso en un lugar de trabajo en Córdoba, Argentina", *Convergencia*, vol. 19, N° 60, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Rangel, M. (2020), "Protección social y migración: el desafío de la inclusión sin racismo ni xenofobia", *serie Políticas Sociales*, N° 232 (LC/TS.2019/127), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rojas, N., N. Amode y J. Vásquez (2015), "Racismo y matrices de 'inclusión' de la migración haitiana en Chile: elementos conceptuales y contextuales para la discusión", *Polis: Revista Latinoamericana*, vol. 14, N° 42 [en línea] https://scielo.conicyt.cl/pdf/polis/v14n42/art_11.pdf.
- Solimano, A. y otros (2012), *Incorporación laboral de los migrantes en la Región Metropolitana de Chile*, Santiago, Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- Tijoux, M. (2016), *Racismo en Chile: la piel como marca de la inmigración*, Santiago, Editorial Universitaria.
- _____(2011), "Negando al 'otro': el constante sufrimiento de los inmigrantes peruanos en Chile", *Mujeres inmigrantes en Chile: ¿mano de obra o trabajadoras con derechos?*, C. Stefoni (ed.), Santiago, Universidad Alberto Hurtado.
- Tijoux, M. y S. Palominos (2015), "Aproximaciones teóricas para el estudio de procesos de racialización y sexualización en los fenómenos migratorios de Chile", *Polis: Revista Latinoamericana*, vol. 14, N° 42, Santiago, Universidad de Los Lagos.
- Unión Europea (2008), "Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo de 28 de noviembre de 2008 relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal", *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Institucionalidad y políticas para la promoción de la igualdad racial

América Latina y el Caribe ha registrado importantes avances en las últimas décadas en el área del desarrollo social inclusivo, como la reducción de la pobreza entre 2002 y 2014, la disminución de la desigualdad de ingresos, la mejora de los niveles de educación de la población y de algunos indicadores de salud, protección social y acceso a la infraestructura básica (CEPAL, 2016a, 2016b, 2017c, 2018, 2019a y 2019b). No obstante, fenómenos como la volatilidad del crecimiento económico, el cambio climático, las nuevas tecnologías, la transición demográfica, los desastres, las migraciones y, más recientemente, el fuertísimo impacto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en la situación económica, social y sanitaria de los países de la región (CEPAL, 2020b y 2020c) imponen nuevos desafíos a las políticas públicas. Un contexto así de cambiante demanda una institucionalidad social sólida para enfrentar los nuevos desafíos y evitar o aminorar retrocesos (Martínez, 2019).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha avanzado de manera significativa en la elaboración de estudios sobre la institucionalidad social en América Latina¹, por su rol fundamental en el logro de los objetivos de las políticas públicas, especialmente en escenarios cambiantes. En este sentido, la institucionalidad de la política social enfrenta numerosos desafíos, tanto por la necesidad de cumplir las funciones sociales gubernamentales (protección social, salud, educación y vivienda, entre otras) como por el imperativo de atender a segmentos poblacionales determinados (mujeres, pueblos indígenas, población afrodescendiente, niños, niñas y adolescentes, jóvenes, personas mayores y personas con discapacidad, entre otros), reduciendo brechas y buscando garantizar los derechos de todas las personas en un marco de respecto a la diversidad. Para ello, en los últimos años, junto con los ministerios sectoriales, se han desarrollado en algunos países nuevos mecanismos gubernamentales que se enfocan en los grupos de población más excluidos, discriminados o en situación de vulnerabilidad (Martínez, 2019).

En otras palabras, se ha producido tanto un aumento como una diversificación de las instituciones encargadas de los temas sociales en la región, lo que refleja una progresiva institucionalización de la política social, en especial en las áreas de protección social y de lucha contra la pobreza, y también de los mecanismos gubernamentales encargados de ámbitos específicos como, por ejemplo, los referentes a las mujeres y la igualdad de género, y a las personas afrodescendientes. En ambos casos, la creación de los mecanismos nacionales coordinadores de políticas en esas áreas se aceleró en el período posterior a la celebración de las conferencias mundiales respectivas, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) y la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban (Sudáfrica), 2001).

¹ Véase, por ejemplo, en CEPAL (2016a) y Martínez (2019), una revisión exhaustiva de los principales elementos de la institucionalidad de las políticas sociales implementadas en la región, con especial atención en las políticas de protección social, y un análisis de los avances y principales desafíos que se presentan, tanto a nivel regional como nacional. Además, el Observatorio de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe (<https://dds.cepal.org/observatorio/>) mantiene una base de datos actualizada en la materia.

Actualmente, en América Latina hay más de una docena de países que cuentan con algún tipo de mecanismo gubernamental dedicado a los temas vinculados a la población afrodescendiente y contra la discriminación étnico-racial (véase la sección A). En concordancia con esto, también se han expandido, además de las políticas sectoriales analizadas en los capítulos anteriores, otros tipos de políticas de promoción de la igualdad racial (CEPAL, 2017a y 2017b), que se revisarán en este capítulo.

Los mecanismos de promoción de la igualdad racial y las principales políticas de lucha contra el racismo y de promoción de la igualdad racial en América Latina ya han sido analizados con mayor detalle en otros estudios de la CEPAL (véanse, por ejemplo, Rangel, 2019a y CEPAL, 2017a y 2017b). En este capítulo se destacarán los principales y más actualizados aspectos de estos mecanismos y de las políticas de lucha contra el racismo y de promoción de la igualdad racial existentes en la región.

Lo que se debe destacar, fundamentalmente, es que tanto la creación de mecanismos encargados de los temas étnico-raciales como la implementación de políticas contra el racismo y de promoción de la igualdad racial son el resultado de un largo trabajo de incidencia de los movimientos sociales afrodescendientes, las organizaciones de la sociedad civil, los Gobiernos y los organismos internacionales. En los capítulos II y III de este documento se destaca la incidencia política de las organizaciones afrodescendientes, que se intensificó a partir de 2000, con el proceso de preparación de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban, 2001) y posteriormente a ella, para monitorear el cumplimiento de los compromisos asumidos. La mayor visibilización y movilización con motivo de la Conferencia, al mismo tiempo que fortaleció a los movimientos afrodescendientes, facilitó la incidencia política en torno a sus temas, que se analizan detenidamente en el capítulo III. Además, como se pudo observar en ese capítulo, los mecanismos de promoción de la igualdad racial, así como las organizaciones afrodescendientes, al buscar construir sociedades más igualitarias, terminan cumpliendo fines que exceden a la población afrodescendiente.

Considerando lo anterior, importa destacar que poner fin al racismo es tarea de todas las personas y constituye un aspecto fundamental en el proceso de construcción de sociedades más justas, democráticas e igualitarias. Asimismo, en la situación de grandes desigualdades y discriminaciones estructurales que persisten en América Latina, la tarea debe involucrar no solo la implementación de políticas universales, sino también de aquellas de acción afirmativa, como parte del enfoque de un universalismo sensible a las diferencias (CEPAL, 2018, 2019a y 2020a). Ellas son fundamentales para garantizar que, incluso donde existan políticas públicas de carácter universal, ellas lleguen efectivamente a las poblaciones afrodescendientes (CEPAL, 2017a y 2017b).

A. Los mecanismos coordinadores de políticas dirigidas a las personas afrodescendientes

Gran parte de los mecanismos de promoción de la igualdad racial fueron creados a partir del año 2000 (véase el cuadro XI.1), con la intensificación del proceso de preparación de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban, 2001) y, posteriormente, para dar cumplimiento a los compromisos asumidos por los Gobiernos en el período posterior a dicha Conferencia. Sin embargo, el hecho de que exista o no una institucionalidad propia y el momento de su creación se relacionan también con la historia de los movimientos sociales afrodescendientes en cada país y con la existencia de voluntad política por parte de los Gobiernos.

En los casos de Colombia y la Argentina ya existían mecanismos gubernamentales de coordinación de políticas contra el racismo y la discriminación racial varios años antes de la Conferencia celebrada en Durban. En Colombia se creó en 1993 una dirección encargada de asuntos relacionados con las comunidades afrodescendientes. En la Argentina se creó en 1995 una institucionalidad contra la discriminación, el racismo y la xenofobia, lo que evidencia la voluntad política de luchar contra estos flagelos, aunque el porcentaje de personas afrodescendientes en el país sea reducido y solo recientemente haya sido visibilizado por estadísticas oficiales.

Cuadro XI.1

América Latina: mecanismos de promoción de la igualdad racial

País	Nombre del mecanismo de promoción de la igualdad racial	Instrumento legal de su creación	Dependencia institucional	Año de creación
Argentina	Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI)	Ley núm. 24515	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	1995
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Comité Nacional contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación	Ley núm. 045	Dirección General de Lucha Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación, del Ministerio de Culturas y Turismo	2010
Brasil	Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR)	Ley núm. 10678	Presidencia de la República ^a	2003
	Secretaría Nacional de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR)	Ley núm. 13844	Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos	2019
Colombia	Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras	Ley núm. 70	Ministerio del Interior y de Justicia	1993
	Dirección de Poblaciones (incluye "comunidades negras")	Decreto núm. 4827	Ministerio de Cultura	2008
Costa Rica	Comisión Nacional Afrocostarricense de la Celebración del Año de los Afrodescendientes en Costa Rica y actividades conexas que se desarrollen en los años siguientes	Decreto Ejecutivo núm. 36465	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	2011
	Comisionado de la Presidencia de la República para Asuntos Relacionados con la Comunidad Afrocostarricense	Decreto Ejecutivo núm. 38835	Presidencia de la República	2015
Ecuador	Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE)	Decreto Ejecutivo núm. 1747	Presidencia de la República	1998
	Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades	Decreto Ejecutivo núm. 686	Presidencia de la República	2015
Guatemala	Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala (CODISRA)	Acuerdo Gubernativo núm. 390	Presidencia de la República	2002
Honduras	Comisión Nacional contra la Discriminación Racial, el Racismo, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia	Decreto Ejecutivo núm. 002	Secretaría de Gobernación y Justicia	2004
	Dirección de Pueblos Indígenas y Afrohondureños (DINAFROH)	Decreto Ley núm. 203	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social	2010
México	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	Secretaría de Gobernación	2003
Nicaragua	Comisión Nacional para la Eliminación de la Discriminación Racial ^b	2001
	Secretaría para Asuntos Indígenas y Afrodescendientes (SAIA)	Decreto Presidencial núm. 21	Ministerio de Relaciones Exteriores	2008
Panamá	Comisión Nacional contra la Discriminación	Ley núm. 16	Ministerio de la Presidencia	2002
	Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afropanameños	Ley 64/2016	Ministerio de la Presidencia	2016
Perú	Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA)	Ley núm. 28495	Presidencia del Consejo de Ministros	2005
	Dirección de Políticas para la Población Afroperuana	Ley núm. 29565	Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura	2010
Uruguay	Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y Toda Otra Forma de Discriminación	Ley núm. 17817	Ministerio de Educación y Cultura	2004
	Consejo Consultivo Nacional de Equidad Étnico Racial y Afrodescendencia	Decreto núm. 81/019	Ministerio de Desarrollo Social	2019
Venezuela (República Bolivariana de)	Comisión Presidencial para la Prevención y Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y Otras Distinciones en el Sistema Educativo Venezolano	Decreto núm. 3645	Ministerio del Poder Popular para la Cultura	2005
	Instituto Nacional contra la Discriminación Racial (INCODIR)	Ley Orgánica contra la Discriminación Racial	Vicepresidencia de la República	2011

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago, 2017; y "Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/121), Santiago, 2017.

Nota: En los países en que se registra la existencia de dos instituciones, eso significa que se optó por registrar la primera y la última institución creada (Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Perú) o que ambas instituciones siguen vigentes (Colombia, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)).

^a Entre 2008 y 2016 tuvo rango de ministerio. En 2016 dejó de estar directamente vinculada a la Presidencia de la República y pasó a tener el estatus de secretaría en el ámbito del Ministerio de las Mujeres, de la Igualdad Racial, de la Juventud y de los Derechos Humanos.

^b Esta comisión no llegó a ser oficializada ni a funcionar (CEPAL, 2017a).

La mayoría de los mecanismos de promoción de la igualdad étnico-racial cuentan con respaldo y fueron creados mediante leyes o decretos presidenciales. Son distintas las figuras jurídicas que han asumido (ministerio, comisión, dirección, secretaría, consejo, instituto, comité o corporación, entre otras), que, de cierta manera, definen su posición en el aparato del Estado. En muchos casos, están en una baja posición jerárquica en la estructura del Estado, lo que no solo pone en riesgo la estabilidad del trabajo de defensa y promoción de los derechos de las poblaciones afrodescendientes, sino que también termina por afectar el monto de los recursos que se les asignan y, por ende, restringe el alcance de su acción y su efectividad. Con mayor frecuencia, estos mecanismos están relacionados con la Presidencia de la República o dependen institucionalmente de ella; en los otros casos, están relacionados con ministerios sectoriales (justicia, educación, cultura y relaciones exteriores) o de desarrollo e inclusión.

Entre los objetivos principales de estos mecanismos están coordinar los asuntos relacionados con los temas étnico-raciales y desarrollar políticas contra el racismo y la discriminación y de promoción de la igualdad racial. Entre sus funciones principales están transversalizar los temas étnico-raciales en las políticas públicas, implementar directamente determinados programas o coordinar instancias interministeriales para la implementación de programas dirigidos a la población afrodescendiente. Las funciones que desempeñan dependen del tamaño de cada mecanismo; algunos de ellos cuentan con muy poco personal y presupuesto, lo que limita sus funciones. Entre las funciones que cumplen los mecanismos de promoción de la igualdad racial se destacan: realizar investigaciones, prestar asesoría jurídica gratuita a víctimas de actitudes discriminatorias; estimular la participación de las personas afrodescendientes en la formulación de las políticas; promover la cultura afrodescendiente y su inclusión en el material escolar; asesorar a gobernaciones y alcaldías en la articulación con entidades territoriales afrodescendientes y coordinar la consulta previa en relación con proyectos que pueden afectar a las comunidades, coordinar agendas ambientales y apoyar la resolución de conflictos, según costumbres de las comunidades (Colombia); denunciar la presencia en el país y proponer la extradición de personas que en la Segunda Guerra Mundial cometieron violaciones de los derechos humanos (Argentina), y, finalmente, promover el reconocimiento de figuras destacadas en la lucha contra el racismo y de los héroes afrodescendientes (Estado Plurinacional de Bolivia) (CEPAL, 2017b). Además, considerando la magnitud de las desigualdades, producto de la interseccionalidad entre género, raza y etnia, que afecta de forma más severa a las mujeres afrodescendientes, se ha tratado de actuar de manera más articulada, creando políticas específicas para estos grupos², así como estableciendo instancias coordinadoras en lo referente a la interseccionalidad entre raza y género, incluso con un diseño institucional propio³.

Se debe destacar que en algunos casos los mecanismos pueden tener un carácter casi meramente simbólico y no llegar a funcionar de forma efectiva o, en caso de funcionar, no contar con las condiciones mínimas para ejercer un rol coordinador e influyente. Por ejemplo, en Nicaragua, la Comisión Nacional para la Eliminación de la Discriminación Racial, creada en 2001 en el Ministerio de Relaciones Exteriores, nunca fue oficializada mediante un instrumento legal ni llegó a funcionar de manera efectiva (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 2008). En Panamá, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional contra la Discriminación nunca tuvo oficinas propias y trabajó con un presupuesto mínimo en comparación con otras instancias gubernamentales de similares funciones (Coordinadora Nacional de Organizaciones Negras Panameñas, 2010).

De esta manera, se puede decir que la figura jurídica que asumen los mecanismos gubernamentales de promoción de la igualdad racial es muy importante, porque está relacionada con su poder y su influencia para proponer e incidir en el diseño e implementación de políticas, así como con su ámbito de actuación y el volumen de recursos económicos y humanos manejados y, por lo tanto, con su capacidad de contribuir efectivamente a la disminución de la desigualdad y la discriminación racial existentes en cada país.

² En el Brasil, por ejemplo, la Secretaría Nacional de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR) ha trabajado desde su creación en el tema de género y en lo referente a las mujeres negras, junto con la Secretaría de Políticas para las Mujeres (actualmente ambas Secretarías son parte del Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos). Como ejemplos de trabajo articulado, vale la pena mencionar la aprobación en 2013 de la Enmienda Constitucional núm. 72, que amplía los derechos de las trabajadoras del servicio doméstico (conformado por mujeres afrodescendientes en su gran mayoría); la Política Nacional de Atención Integral a la Salud de la Mujer, que incorpora explícitamente a la mujer afrodescendiente; el Plan Nacional de Promoción de la Igualdad Racial, que incluye los derechos de las mujeres negras; las políticas de salud para la población negra, con las que se busca reducir las brechas especialmente en la morbilidad y en la mortalidad materna, y el Programa Pro Equidad de Género y Raza, que promueve el acceso, la promoción y la calidad del empleo en empresas e instituciones públicas.

³ Por ejemplo, el Instituto Nacional de las Mujeres del Uruguay cuenta con un área de trabajo específica en relación con las mujeres afrodescendientes. En Guatemala, la Secretaría Presidencial de la Mujer incluye a las mujeres garífunas como uno de los grupos objetivo de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y, en Honduras, el Instituto Nacional de la Mujer (INAM) incluye en su Consejo Directivo a una representante de organizaciones indígenas y afrodescendientes (véanse mayores detalles en CEPAL, 2017b).

La heterogeneidad de los mecanismos también está marcada por la población a la cual atiende cada uno y por los temas en los cuales se enfoca. Por ejemplo, algunos mecanismos se dedican a la lucha contra la discriminación étnico-racial en términos generales, mientras que otros se enfocan solamente en los temas vinculados a las personas afrodescendientes. Existen mecanismos que se dedican, al mismo tiempo, a pueblos indígenas, poblaciones afrodescendientes u otros grupos de la población. Importa mencionar asimismo que existen mecanismos no solo a nivel nacional, sino también de carácter local⁴. El Brasil, por ejemplo, cuenta con un Sistema Nacional de Promoción de la Igualdad Racial (SINAPIR), instituido en 2010 mediante el Estatuto de la Igualdad Racial (Ley núm. 12288 de 2010)⁵, y un Consejo Nacional de Promoción de la Igualdad Racial (CNPPIR)⁶, que articulan acciones del Gobierno central con los estados⁷.

Es relevante destacar que en algunos países existe más de un mecanismo gubernamental de promoción de la igualdad racial de carácter nacional, como, por ejemplo, en Colombia y el Ecuador, y que ellos pueden tener funciones distintas (Colombia) o coexistir mientras uno no absorbe las funciones del otro (Ecuador). En el caso de Colombia, hay dos mecanismos encargados de los temas relacionados con la población afrodescendiente: la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (DACN), que está dirigida específicamente hacia las comunidades mencionadas y se encuentra vinculada institucionalmente al Ministerio del Interior, y la Dirección de Poblaciones, que atiende también a otros grupos de población (pueblos indígenas y pueblos rom) y está vinculada al Ministerio de Cultura. En el Ecuador, la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE) coexistió con el Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades hasta 2017, cuando cesó en sus funciones y el mencionado Consejo pasó a actuar en plenitud (CEPAL, 2017b).

Asimismo, es necesario destacar que pueden existir otros espacios institucionales de toma de decisiones en temas referentes a la población afrodescendiente, además de los mencionados antes, los que tienen un carácter general o se refieren a temas específicos. En el caso del Ecuador, por ejemplo, están la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana y la Mesa Nacional de Etnoeducación Afroecuatoriana. En Colombia, se puede mencionar la Comisión Pedagógica de Comunidades Negras⁸, el Espacio Nacional de Consulta Previa de las medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (en el marco del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT))⁹, el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano, la Comisión Consultiva de Alto Nivel y el hecho de que representantes de las poblaciones afrodescendientes son miembros del Consejo Nacional de Planeación.

En suma, los mecanismos gubernamentales encargados de coordinar y promover la igualdad racial en la región a nivel nacional son muy heterogéneos y están en un proceso constante de avances y retrocesos debido a su sensibilidad a los ciclos económicos y políticos (cambios de gobierno), que pueden traducirse en modificaciones considerables de sus figuras jurídicas. Los cambios, en la mayoría de los casos, están dirigidos a mejorarlos y otorgarles más poder de incidencia en las políticas, más estabilidad y mayores recursos (por ejemplo, en el caso de una comisión que llega a ser una secretaría o un ministerio). Sin embargo, también pueden ocurrir retrocesos institucionales en función del contexto político de los países; en este sentido, lo ocurrido en el Brasil con la SEPPPIR es un ejemplo que merece ser comentado, ya que, después de haber tenido el estatus de Ministerio y el rol de coordinación de diversas comisiones interministeriales, hoy es una más entre las 22 subdivisiones temáticas existentes en el Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos (véase el recuadro XI.1).

⁴ Véanse mayores detalles en CEPAL, 2017b.

⁵ Los objetivos del SINAPIR son: i) promover la igualdad étnico-racial y la lucha contra las desigualdades sociales resultantes del racismo, incluso mediante acciones afirmativas; ii) formular políticas destinadas a promover la integración social de la población negra; iii) descentralizar la implementación de acciones afirmativas por medio de los gobiernos estatales, distritales y municipales, y iv) articular planes, acciones y mecanismos de promoción de la igualdad étnico-racial (Ribeiro, 2014).

⁶ El CNPPIR es un órgano consultivo de la Secretaría Nacional de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPPIR). Su principal misión es proponer políticas de promoción de la igualdad racial con énfasis en la población afrodescendiente. Se reúne bimestralmente y está conformando por un total de 43 personas, incluidos funcionarios del Gobierno, representantes de entidades de la sociedad civil y personas de notable saber (véase [en línea] <https://www.gov.br/mdh/pt-br/area-a-informacao/participacao-social/orgaos-colegiados/cnpir/conselho-nacional-de-promocao-da-igualdade-racial-cnpir>).

⁷ También es importante mencionar la creación del Foro Intergubernamental de Promoción de la Igualdad Racial (FIPIR), en 2004, con el objetivo de brindar un espacio de debate, interlocución y coordinación de esfuerzos entre los organismos gubernamentales (como secretarías, coordinaciones, asesorías y departamentos, entre otros) dedicados al tema de la igualdad racial en estados y municipios brasileños. En 2006, ya eran parte del FIPIR 23 estados (de los 27 existentes en el Brasil) y 427 municipios. De estos, 184 habían creado algún tipo de estructura oficial encargada de gestionar esas políticas: 23 en los estados y 161 en los municipios. Un año después, el Foro contaba con la participación de más de 500 órganos de gobiernos locales, estatales y municipales (Jaccoud, 2009). Véase un análisis más detallado de la creación de esa institucionalidad también en Ribeiro (2014).

⁸ Creada mediante el Decreto núm. 2249 de 1995. Véase [en línea] <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1425480>.

⁹ Creado mediante el Decreto núm. 1372 de 2018. Véase [en línea] <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30035576>.

Recuadro XI.1**Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR) del Brasil**

La SEPPIR fue creada en 2003, directamente vinculada a la Presidencia de la República, como órgano asesor de dicha Presidencia con estatus de ministerio. Su titular participaba en las reuniones ministeriales y en diversas instancias interministeriales en igualdad de condiciones con los demás ministros y coordinaba iniciativas como, por ejemplo, el Grupo de Trabajo Interministerial (GTI) dedicado a diseñar e implementar el Programa Brasil Quilombola y el Plan Juventud Viva. El primero tenía por objetivo diseñar e implementar políticas dirigidas a la población quilombola^a, como acceso a la tierra y a la infraestructura, desarrollo local, inclusión, derechos y ciudadanía. Con el segundo se buscaba reducir las altas tasas de mortalidad de jóvenes negros en los territorios con más altos índices de homicidio, además de combatir el racismo institucional.

En 2008 la SEPPIR fue transformada en ministerio, condición que mantuvo hasta octubre de 2015, cuando fue incorporada, como una secretaria, junto con la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres, la Secretaría Especial de Derechos Humanos y la Secretaría Nacional de la Juventud, al recién creado Ministerio de las Mujeres, de la Igualdad Racial y de los Derechos Humanos. Cambios de gobierno a partir de 2016 tuvieron como resultado la disolución del Ministerio mencionado, y las Secretarías pasaron a estar subordinadas al nuevo Ministerio de Justicia y Ciudadanía. En 2019, debido al nuevo cambio de gobierno tras las elecciones presidenciales de 2018, la SEPPIR cambió de nombre (de Secretaría Especial a Secretaría Nacional) y pasó a integrar el Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos, junto con otras secretarías (que trabajaban en materia de mujeres, familia, niños y adolescentes, juventud, protección global, personas con discapacidad y personas mayores). Actualmente la SEPPIR, aunque sigue existiendo legalmente, ha perdido mucha de su capacidad de actuación y su sigla no llega a ser nombrada en la Ley núm. 13844 de 2019 que definió la estructura del ministerio al cual hoy está subordinada.

El presupuesto es sin duda un indicador central del nivel de importancia otorgada a un organismo del Estado. El presupuesto de la SEPPIR ha sido muy oscilante: creció en los primeros años posteriores a su creación y en los últimos años ha bajado sistemáticamente (alcanzó un máximo de 16,7 millones de reales en 2010 y su menor nivel fue de 821.000 reales en 2017). Su presupuesto en 2018 fue de 23 millones de reales, aunque solamente 3 millones de reales habían sido ejecutados; para 2019 se estimaba un presupuesto de 7 millones de reales^b.

Por lo tanto, la SEPPIR sufrió una paulatina disminución de su estatus institucional, desde el rango de ministerio hasta prácticamente su extinción en términos de relevancia y poder de decisión. Este proceso fue acompañado por reducciones presupuestarias y puso en evidencia la fragilidad institucional a la que pueden estar sujetos estos mecanismos, incluso en casos como el de la SEPPIR, que entre 2003 y 2015 realizó un importante trabajo de elaboración e implementación de políticas públicas de lucha contra el racismo y promoción de la igualdad racial en diversas áreas, como salud, educación, empleo y trabajo, lucha contra la pobreza, promoción de la agricultura familiar y reforma agraria, reconocimiento y titulación de tierras quilombolas, defensa y promoción de los derechos de las trabajadoras domésticas remuneradas, investigación y definición de sistemas de indicadores.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/121), Santiago, 2017; y M. Ribeiro, *Políticas de promoção da igualdade racial no Brasil* (1986-2010), Río de Janeiro, Garamond, 2014.

^a Población que habita los quilombos. Véase una explicación del concepto en la nota 3 del capítulo I.

^b Véase [en línea] <http://www.generonumero.media/futuro-da-secretaria-nacional-de-politicas-de-promocao-da-igualdade-racial-preocupa-movimento-negro/>.

B. Principales políticas generales dirigidas a las personas afrodescendientes

Además de las políticas sectoriales que se analizan en los capítulos anteriores, diversos países latinoamericanos han incluido de forma explícita a las poblaciones afrodescendientes en sus planes de desarrollo e implementado otras políticas de carácter más general, como políticas de prevención y acciones contra el racismo, políticas de acción afirmativa, políticas de fortalecimiento de comunidades tradicionales y de inclusión de personas y comunidades afrodescendientes en procesos de toma de decisiones.

Con relación a los planes de desarrollo, en Colombia se incluye explícitamente a las personas afrodescendientes desde 1994 y en el Brasil se las incorpora desde 2004 en los planes plurianuales; el plan plurianual del Brasil correspondiente al período 2012-2019 contaba con un artículo en que se afirmaba la garantía de los derechos humanos y el objetivo de reducir las desigualdades sociales, regionales, étnico-raciales y de género. Lamentablemente, dicho artículo fue excluido del último plan plurianual, correspondiente al período 2020-2023. Otros países como Costa Rica, Guatemala, el Perú y el Uruguay también fueron paulatinamente incorporando a estas poblaciones de manera expresa en sus planes de desarrollo (CEPAL, 2017b). Más recientemente, países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, el Ecuador, Honduras, México y Nicaragua también han incluido expresamente en sus planes a las poblaciones afrodescendientes, incluso en capítulos especiales dedicados a ellas (por ejemplo, en el caso de Nicaragua) o, al menos, han mencionado que la ejecución de las políticas se llevará a cabo sin ningún tipo de discriminación, principalmente de índole étnico-racial¹⁰.

Las políticas de prevención y enfrentamiento del racismo abarcan desde leyes que prohíben manifestaciones racistas y tipifican el delito de racismo, hasta la recepción de denuncias, la creación de observatorios y el desarrollo de actividades de capacitación en el tema de la no discriminación y la tolerancia. Al menos 16 países de la región han aprobado algún tipo de legislación que prohíbe la discriminación racial y la tipifica como un delito que puede ser incluso penalizado con prisión¹¹. Además, como se expuso en el capítulo II, sobre marco normativo, 13 países han incluido en sus constituciones dispositivos contra la discriminación étnico-racial (CEPAL, 2017b).

Se deben mencionar también los programas y planes para eliminar la discriminación racial; las intervenciones en sectores y territorios donde existe mayor presencia de personas afrodescendientes y donde se presentan altos índices de violencia; la creación de observatorios y plataformas contra la discriminación; los cursos de formación en línea, talleres y conversaciones sobre reconocimiento, justicia y desarrollo de las personas afrodescendientes; la recepción de denuncias de racismo y el acompañamiento de las víctimas y la prestación de apoyo legal por parte de los mecanismos de promoción de la igualdad racial, y, finalmente, el establecimiento de normativas locales para eliminar la discriminación racial (CEPAL, 2017b).

Las políticas de acción afirmativa¹² son aquellas de tipo reparatorio, compensatorio o preventivo con las que se busca, durante un período limitado, corregir y prevenir situaciones de discriminación y desigualdad que ciertos grupos han sufrido históricamente, a través de su valorización social, económica, política o cultural¹³. Ellas actúan en favor no solo de los individuos y de los grupos discriminados, sino también de aquellas personas que podrían ser discriminadas y se basan en el reconocimiento de que la prohibición legal de la discriminación no garantiza por sí sola la igualdad de oportunidades y de tratamiento. Se trata de políticas de inclusión que amplían la noción de igualdad de oportunidades y de no discriminación y que en definitiva se traducen en redistribución de poder y recursos en la sociedad (Moehlecke, 2002; Tomei, 2005).

Se trata de políticas que cuentan con detractores y defensores. El primer grupo sostiene, entre otras cosas, que las políticas de acción afirmativa violan el principio de que todos son iguales ante la ley; no pueden ser aplicadas de manera justa, porque es imposible definir de forma inequívoca a sus verdaderos beneficiarios; no respetan el principio del mérito académico y, por ende, disminuyen la calidad de la educación; tienen

¹⁰ Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planning-development>.

¹¹ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay (véanse mayores detalles sobre la legislación en CEPAL, 2017b).

¹² Estas políticas se originaron en los Estados Unidos en la década de 1960, cuando las reivindicaciones democráticas expresadas principalmente por el movimiento afrodescendiente ganó fuerza y apoyo de progresistas blancos en la defensa de los derechos y garantías individuales. En este contexto se desarrolló la idea de acciones afirmativas; se exigía que el Estado, además de garantizar leyes antisegregacionistas, promoviera mejores condiciones para la población afrodescendiente. Posteriormente, se implementaron en otros países (India, Malasia, Australia, Canadá, Nigeria, Sudáfrica, Argentina y Cuba, entre otros). En Europa, las primeras experiencias son de 1976, bajo la denominación de discriminación positiva, y en 1982 se incorporaron políticas de este tipo en el primer Programa de Acción Comunitaria a Medio Plazo para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres de la Comunidad Económica Europea (Moehlecke, 2002).

¹³ En el Canadá, por ejemplo, un compromiso inicial de aplicación de acción afirmativa para las mujeres fue ampliado a otros tres grupos (aborígenes, personas con discapacidad y otras minorías). En la India, después de que se benefició a las primeras tribus y castas, las políticas pasaron a incluir a clases social y educacionalmente "atrasadas", categoría sin definición muy precisa, lo que suscitó disputas y críticas constantes. Por cuestiones como estas, la definición de quién puede beneficiarse de las medidas de acción afirmativa es compleja y al mismo tiempo fundamental para la sostenibilidad de las políticas. Puede ocurrir que grupos en situación de desventaja no quieran ser clasificados así, temiendo la estigmatización, o que, por otra parte, individuos que no son parte de la población beneficiada intenten obtener beneficios que no les corresponden; además, algunos grupos pueden sentir que determinados grupos no merecen este tipo de reparación (Tomei, 2005).

carácter asistencialista; son discriminatorias, puesto que sugieren que sus destinatarios no pueden llegar a determinadas posiciones por sus propios méritos; constituyen una forma de discriminación a la inversa; rebajan patrones de calidad, y minan la cohesión social al reforzar políticas identitarias. El segundo grupo defiende el hecho de que ellas contribuyen a garantizar una igualdad real al corregir desventajas históricas y estructurales; asegurar la presencia de minorías y grupos históricamente excluidos y discriminados en determinados espacios, disminuyendo prejuicios y aumentando la autoestima y las aspiraciones de las personas pertenecientes a los grupos beneficiados; valorizar la diversidad racial y cultural, lo que enriquece la sociedad y sus instituciones, ya que la heterogeneidad se traduce en decisiones más creativas e innovadoras; construir una clase media afrodescendiente con mayor presencia en espacios públicos, y disminuir la desigualdad y las brechas en el ejercicio de los derechos entre grupos raciales diferentes; aplicadas a la educación superior, estas políticas redundan en que esta represente mejor la composición étnico-racial del país (Rangel, 2019b). De esta forma, la acción afirmativa es un tipo de política importante para romper las barreras de acceso de las poblaciones y colectivos excluidos y discriminados, y un instrumento muy relevante para hacer avanzar efectivamente las políticas universales sensibles a las diferencias, como lo ha planteado la CEPAL (2016a) y lo han reconocido los Gobiernos de la región en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, aprobada en la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (celebrada en Ciudad de México en octubre de 2019)¹⁴.

Las principales áreas donde se aplican las acciones afirmativas son el mercado de trabajo (contratación, calificación y promoción), la educación (especialmente la enseñanza superior) y la representación política y asociativa. En los capítulos VII y VIII se hace referencia a estas políticas aplicadas en los sectores de la educación y el mercado de trabajo.

Otro tipo de política importante son las de fortalecimiento de las comunidades tradicionales compuestas por personas descendientes de aquellas que fueron esclavizadas durante el período colonial. Políticas de este tipo se han implementado en países como el Brasil, Colombia y el Ecuador. En el primer país, el Programa Brasil Quilombola, creado en 2004, busca consolidar las políticas ejecutadas en comunidades quilombolas o áreas cimarronas, como las de acceso a la tierra, infraestructura, desarrollo local, inclusión, derechos y ciudadanía. Colombia cuenta con una política de titulación colectiva de tierras, asesorías prestadas por órganos del Estado a las comunidades para la formulación de proyectos, solución de conflictos y capacitación en materia de derechos. En el Ecuador, existe una ley que protege los derechos colectivos del pueblo afroecuatoriano y garantiza la consulta sobre la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentren en su territorio, incluida la participación en los beneficios.

Finalmente, otro ámbito relevante en la lucha contra el racismo y la promoción de la igualdad racial es la participación de las personas y comunidades afrodescendientes en la toma de decisiones. La participación es clave cuando se trata de superar desigualdades, pues implica, entre otros aspectos, no solo la visibilidad de las poblaciones afrodescendientes y de la preocupación por su bienestar, sino también, principalmente, una mayor probabilidad de que las políticas implementadas sean más efectivas y respondan en forma más directa a sus necesidades. En el caso del Brasil, por ejemplo, las Conferencias Nacionales de Promoción de la Igualdad Racial, realizadas entre 2005 y 2018, reunieron a miles de delegados elegidos sucesivamente en conferencias municipales y estatales en las que se elaboraron propuestas que serían discutidas en la etapa nacional; las Conferencias tuvieron un rol fundamental en el fortalecimiento del tema de la promoción de la igualdad racial en la agenda de las políticas públicas¹⁵; el país cuenta también, como ya se mencionó, con el Consejo Nacional de Promoción de la Igualdad Racial (CNPIR), que facilita el diálogo con la sociedad civil en la incidencia y fiscalización de las políticas. En Colombia, se creó un Viceministerio para la Participación e Igualdad de Derechos, que tiene como una de sus materias de competencia los asuntos étnicos. En el Parlamento de este país existe una Circunscripción Nacional Especial para las Comunidades Negras y otra para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los “grupos étnicos, las minorías políticas

¹⁴ El universalismo sensible a las diferencias es uno de los principios de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo. En la línea de acción 2.9 de la Agenda se mencionan las acciones afirmativas como instrumentos importantes para garantizar los derechos de las personas afrodescendientes y sus comunidades, y derribar las múltiples barreras de acceso a la educación, a la salud y al trabajo decente que enfrentan (CEPAL, 2020a).

¹⁵ Véase un análisis del proceso de realización de las conferencias nacionales de políticas públicas, y en particular de las Conferencias Nacionales de Promoción de la Igualdad Racial, en Ribeiro (2014), Jaccoud (2009) y Abramo, Araújo y Bolzon (2014).

y los colombianos residentes en el exterior”¹⁶. El Ecuador cuenta con Consejos Nacionales para la Igualdad, que son fundamentalmente participativos en su concepción, pues son integrados de manera paritaria por representantes de la sociedad civil y del Estado, en tanto que la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana garantiza el derecho a la participación ciudadana y estimula acciones que consoliden la participación de los pueblos, los movimientos sociales y la ciudadanía en las decisiones claves que los afectan. En el Perú se han desarrollado diálogos interculturales con la participación de líderes afroperuanos y se han realizado reuniones para recolectar información acerca de lo que el Estado debería incluir en las políticas de salud intercultural (Rangel, 2016; CEPAL, 2017a).

En resumen, América Latina ha logrado importantes avances en las últimas décadas en la creación de mecanismos nacionales coordinadores de políticas sociales en general y también de aquellas dirigidas a sectores específicos de la población. Actualmente más de una docena de países cuentan con algún tipo de mecanismo gubernamental nacional dedicado a la coordinación de las políticas enfocadas en las poblaciones afrodescendientes y en la eliminación de la discriminación étnico-racial. No obstante, la institucionalidad encargada de los temas mencionados vive un proceso constante de avances y retrocesos debido a su sensibilidad a los cambios de gobierno, lo que se traduce en inestabilidad de sus recursos y su importancia relativa dentro de la agenda gubernamental. Estos mecanismos terminan reflejando mucho más la voluntad política de los gobiernos en ejercicio que una real política de Estado. La actual etapa, marcada por la debilidad y la volatilidad del crecimiento económico, la acelerada transición demográfica, el aumento de los flujos migratorios, el incremento de los desastres asociados al cambio climático, las profundas transformaciones en el mercado de trabajo y en la sociedad relacionadas con la cuarta revolución industrial, además de los nuevos problemas derivados de la pandemia de COVID-19, impone nuevos desafíos a las políticas públicas y evidencia la necesidad de una institucionalidad social capaz de enfrentarlos. En este marco, poner fin al racismo debería ser tarea de todas las personas e instituciones, para avanzar en la construcción de sociedades más justas, democráticas e igualitarias.

¹⁶ Ley núm. 649 de 2001, por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia [en línea] https://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013_html/Normas/Ley_649_2001.pdf.

Bibliografía

- Abramo, L., A. Araújo y A. Bolzon (2014), "La importancia de los procesos participativos: la experiencia de las conferencias nacionales de políticas públicas del Brasil", *Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa*, M. Hopenhayn y otros (eds.), serie Seminarios y Conferencias, N° 76 (LC/L.3820), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- ____ (2020b), "América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales", *Informe Especial COVID-19*, N° 1, Santiago, 3 de abril.
- ____ (2020c), "Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación", *Informe Especial COVID-19*, N° 2, Santiago, 21 de abril.
- ____ (2019a), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3), Santiago.
- ____ (2019b), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.
- ____ (2018), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2), Santiago.
- ____ (2017a), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- ____ (2017b), "Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/121), Santiago.
- ____ (2017c), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago.
- ____ (2016a), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.
- ____ (2016b), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L.4056/Rev.1), Santiago.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2008), *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención* (CERD/C/NIC/CO/14), 19 de junio.
- Coordinadora Nacional de Organizaciones Negras Panameñas (2010), *Informe alternativo ante El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)*, Panamá [en línea] https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/PAN/INT_CERD_NGO_PAN_76_9859_E.pdf.
- Del Popolo, F. y M. Rangel (2011), *Juventud afrodescendiente en América Latina: realidades diversas y derechos (in) cumplidos*, Ciudad de Panamá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- Jaccoud, L. (coord.) (2009), *A construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos*, Brasília, Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA).
- Martínez, R. (ed.) (2019), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Moehlecke, S. (2002), "Ação afirmativa: história e debates no Brasil", *Cadernos de Pesquisa*, N° 117, noviembre.
- Rangel, M. (2019a), "Afrodescendientes latinoamericanos: institucionalidad y políticas públicas", R. Martínez (ed.), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ____ (2019b), "Políticas de acción afirmativa para personas afrodescendientes en América Latina como instrumento de inclusión y cohesión social en el marco de la implementación de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo", inédito.
- ____ (2016), "Políticas públicas para afrodescendientes: marco institucional en el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú", serie *Políticas Sociales*, N° 220 (LC/L.4275), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ribeiro, M. (2014), *Políticas de promoção da igualdade racial no Brasil (1986-2010)*, Río de Janeiro, Garamond.
- Tomei, M. (2005), *Ação afirmativa para a igualdade racial: características, impactos e desafios*, Brasília, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Conclusiones y recomendaciones

El reconocimiento, la visibilidad y la garantía de los derechos de las poblaciones afrodescendientes constituyen asuntos básicos para la justicia social. El legado de exclusión de la esclavitud, que durante siglos moldeó en forma dramática la constitución histórica de América Latina, sigue presente hasta el día de hoy, ocultando además todos los aportes de estas poblaciones en los procesos independentistas y en el desarrollo de las naciones. Para romper con ese legado es necesaria la inclusión explícita de las personas afrodescendientes en las agendas de desarrollo de los países y de la comunidad internacional, y la implementación de acciones decididas para eliminar todas las formas de discriminación racial y garantizar sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales, ambientales y culturales. En este marco, la información y el análisis sobre las condiciones de vida de las personas afrodescendientes que se presentan en este documento constituyen un insumo para el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas que faciliten avanzar en estos procesos.

La matriz de la desigualdad social en América Latina (CEPAL, 2016) ha sido la estructura analítica utilizada en el documento, en conjunto con la perspectiva de los derechos humanos. Junto con ello, se han señalado los principales acuerdos internacionales y regionales que constituyen la ineludible hoja de ruta para el desarrollo de las acciones nacionales, esto es, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Programa de actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes, el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo y la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030.

La información y el análisis presentados en el documento ilustran la forma como el modelo de desarrollo vigente, el racismo estructural y la persistencia de la cultura del privilegio reproducen las desigualdades estructurales, las privaciones y las violaciones de derechos que siguen impactando a las poblaciones afrodescendientes en América Latina y alejándolas del bienestar. Son poblaciones que sufren de manera mucho más severa la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema, así como diversas formas de violencia, las carencias relacionadas con servicios adecuados de infraestructura básica, la falta de acceso a la educación y a la salud de calidad y que también presentan déficits más elevados de trabajo decente y de protección social. No obstante, es una población que ha demostrado gran resiliencia, pues mucho de la cultura afrodescendiente, sus modos de vida y sus valores no solo han resistido al proceso de esclavización y los reiterados intentos de invisibilización, sino que se han recreado y fortalecido en América Latina. A través de la resistencia y de un intenso proceso de organización social y política la población afrodescendiente ha logrado posicionar sus demandas en agendas nacionales, regionales e internacionales.

El documento muestra también importantes avances en materia de visibilidad estadística, con la progresiva inclusión de preguntas de autoidentificación afrodescendiente, principalmente en la última década y en los censos de población y vivienda. Las demandas del movimiento afrodescendiente por su inclusión en los censos son parte importante de su agenda de reconocimiento y han conducido a intensos debates técnicos y políticos entre organizaciones afrodescendientes, oficinas nacionales de estadística, organismos internacionales y el sector académico, con resultados notables, pero aún insuficientes. La crisis derivada de la pandemia de COVID-19 ha demostrado, por ejemplo, la incapacidad de los sistemas estadísticos para visibilizar la situación

de morbilidad de las poblaciones afrodescendientes y una clara necesidad de redoblar esfuerzos para incluir la identificación étnico-racial en los registros administrativos y mejorar la calidad de esta información en aquellos pocos países que ya la han incluido. Otros avances se aprecian en las encuestas de hogares, no solo en las que se realizan periódicamente para medir la pobreza y el empleo, sino también en encuestas de demografía y salud, entre otras. Ello ha permitido disponer de las cifras que aquí se presentan, en varios temas centrales, como la pobreza monetaria y diversos indicadores de salud y del mercado de trabajo relativos a la población afrodescendiente; no obstante, ello fue posible solamente en el aún reducido número de países que cuentan con esa información.

Los desafíos en materia de visibilidad estadística persisten y ante ellos se requieren acciones urgentes; de allí que la ronda de censos de la década de 2020 sea una oportunidad para reinstalar los debates con más fuerza y movilizar con vigor esta agenda. En este sentido, la experiencia regional descrita en este estudio es fundamental para no repetir los errores del pasado y evitar retrocesos. Medir bien no es solo un asunto vinculado con la formulación de las preguntas de autoidentificación, sino también con otros aspectos referentes al proceso de producción estadística, en el que la participación afrodescendiente es crucial. En este sentido, el contexto de pandemia puede perjudicar el funcionamiento de los mecanismos participativos en la preparación y el levantamiento censal y en las actividades poscensales, todo lo cual requiere especial atención. Otro de los retos se refiere a la democratización de la información, facilitando la accesibilidad de la información y el acceso a ella para la incidencia política, lo que conlleva la necesidad del fortalecimiento de las capacidades nacionales, incluidas las de las organizaciones del movimiento afrodescendiente y de la sociedad civil en general, para el uso y el análisis de la información.

Pese a las limitaciones que aún persisten, es posible estimar la población afrodescendiente de América Latina en al menos 134 millones de personas. Se observa una alta heterogeneidad demográfica entre los países de la región, lo que implica desafíos y el establecimiento de estrategias políticas diferenciadas, considerando que en algunos casos se trata de mayorías poblacionales mientras que en otros la población afrodescendiente constituye una minoría desde el punto de vista de su magnitud. Un común denominador es su predominio urbano, con los consecuentes retos asociados a las problemáticas de las ciudades; sin perjuicio de ello, es preciso no olvidar a las comunidades afrodescendientes rurales y aquellas que se asientan en sus territorios históricos, puesto que las asimetrías en el desarrollo territorial que caracterizan a la región ubican a estas comunidades en una situación de extrema vulnerabilidad. El estudio también muestra que las poblaciones afrodescendientes están avanzando en el proceso de transición demográfica; por lo tanto, el envejecimiento poblacional trae consigo una serie de transformaciones sociales, económicas y culturales que ameritan ser examinadas en profundidad.

Sobre la base de la información disponible, se evidencia en este documento que la desigualdad étnico-racial continúa siendo un rasgo estructural de las sociedades latinoamericanas y una expresión más del racismo estructural e institucional y de diversas formas de discriminación. Esas desigualdades son un obstáculo central para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, incluido el objetivo primordial de erradicar la pobreza en todas sus formas y en todos los lugares sin que nadie se quede atrás. En cinco de los seis países para los cuales se dispone de información, los índices de pobreza y pobreza extrema son significativamente más elevados en la población afrodescendiente. Las desigualdades persisten incluso en el Uruguay, el país de América Latina que presenta las tasas de pobreza más bajas, lo que demuestra que la reducción de la pobreza por sí sola no conduce a la igualdad si no está acompañada por otras medidas y estrategias destinadas específicamente a ese objetivo. Los datos confirman también la importancia de que el análisis de las desigualdades incluya no solamente la identificación de las brechas por condición étnico-racial, sino también su entrecruzamiento con otros ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social, como las desigualdades de género, territoriales y por edad. Eso permite observar, por ejemplo, la mayor incidencia de la pobreza y de otras carencias experimentadas por las mujeres afrodescendientes o por las personas afrodescendientes que viven en las zonas rurales.

Las tendencias analizadas indican que la privación de servicios de infraestructura básica, como la falta de acceso a una vivienda adecuada, al agua potable, a los servicios sanitarios, a la electricidad y a la Internet, problemas que en general están asociados y son expresiones de las situaciones de pobreza, más allá de su

dimensión monetaria, es, en general, más aguda entre la población afrodescendiente, en especial en las zonas rurales. También confirman que superar la pobreza no significa necesariamente acceder al bienestar. A pesar del aumento del porcentaje de la población afrodescendiente que ha logrado superar la pobreza y acceder a los estratos medios de ingreso, una elevada proporción de las personas que se encuentran en estos estratos, en mayor medida que las no afrodescendientes, se caracterizan por una gran vulnerabilidad y un alto riesgo de volver a la pobreza ante eventos como la pérdida del empleo, una enfermedad catastrófica, desastres o crisis como la provocada por la pandemia de COVID-19. Además, las personas afrodescendientes de los estratos medios siguen experimentando importantes carencias educativas (por ejemplo, en la conclusión de la educación secundaria) y de acceso a la salud y a los sistemas de pensiones. Los resultados muestran la importancia de que las estrategias de erradicación de la pobreza en todas sus dimensiones incluyan acciones específicas para la población afrodescendiente y los distintos grupos que la conforman, tales como las mujeres, los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y aquellos que viven en las zonas rurales.

Con relación a otros ámbitos fundamentales para la inclusión social, como la salud y la educación, en que se han registrado en las últimas décadas avances importantes en los países de América Latina (como el aumento de la expectativa de vida, la reducción de la mortalidad infantil, la disminución del analfabetismo, el aumento de los años de escolaridad y la casi universalización de la educación primaria), también se observan importantes brechas y desigualdades que afectan a la población afrodescendiente.

En el ámbito de la salud se registran desigualdades significativas en indicadores clave de la calidad de vida y de la salud sexual y reproductiva, que a su vez están muy condicionados por los determinantes sociales de la salud. Entre ellos se destacan la mayor incidencia en las poblaciones afrodescendientes de la mortalidad infantil, la diarrea en niños menores de 5 años, la maternidad en la adolescencia y la mortalidad materna. Asimismo, en los países que cuentan con esa información es posible constatar que las personas afrodescendientes presentan mayor riesgo de enfermar por el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) y por las infecciones asociadas a él. Además, tienen menos acceso a servicios de identificación precoz y tratamiento oportuno de determinadas enfermedades como la hipertensión arterial y los accidentes cardiovasculares, situación que puede agravar la evolución de las mencionadas enfermedades. Las tendencias observadas confirman la importancia de que los determinantes sociales de la salud sean analizados a la luz de los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en América Latina. Este punto adquiere especial relevancia en el contexto de la pandemia, en el que se observa que las condiciones socioeconómicas preexistentes de la población afrodescendiente, que a menudo se encuentra en situaciones de pobreza, hacinamiento, desempleo y trabajo informal y precario, dificultan sus posibilidades de seguir las medidas recomendadas de aislamiento y distanciamiento físico. Junto con lo anterior, la alta prevalencia de ciertas condiciones desfavorables de salud, como la hipertensión y la diabetes, redundan en que esta población se vea muy afectada por la crisis del COVID-19.

A pesar de los avances verificados en el campo de la educación en América Latina en las últimas décadas —sobre todo en lo que se refiere al aumento de los años de escolaridad, el acceso y conclusión de la educación primaria y el acceso a la educación secundaria—, persisten importantes déficits en el cumplimiento de ese derecho. Los logros difieren mucho de un país a otro y persisten las brechas étnico-raciales, que se profundizan a lo largo de las distintas etapas del ciclo escolar. Las tasas de abandono y retraso son mucho más elevadas entre los afrodescendientes y los niveles de conclusión de la educación secundaria y de acceso y conclusión de la educación terciaria son significativamente más bajos. En todos los indicadores considerados, las mujeres, tanto las afrodescendientes como las no afrodescendientes, presentan mejores resultados que los varones del mismo grupo; sin embargo, esos resultados no se expresan en las mejoras que se podrían esperar en el mercado de trabajo en función de esa ventaja educativa, tales como la reducción o la eliminación de las brechas de participación laboral, desempleo, ingresos o acceso a puestos de mayor responsabilidad y mejor remuneración en la jerarquía de las empresas e instituciones.

En algunos países también se observa que las brechas étnico-raciales han disminuido en varios de los indicadores del ámbito educativo. Ese es el caso, por ejemplo, del Brasil, donde tanto la expansión de la red pública de educación técnico-profesional de nivel secundario y de educación terciaria como la implementación de políticas de acción afirmativa han contribuido enormemente al aumento del acceso de jóvenes afrodescendientes a esos niveles de enseñanza y a la reducción de las brechas respecto de la población no afrodescendiente

en un período de tiempo relativamente corto. Asimismo, se ha avanzado en la promoción de la educación intercultural y bilingüe en diversos países. Por lo tanto, los datos revelan, por un lado, la persistencia de diversos vectores de exclusión, discriminación y racismo estructural en el sistema educacional que afectan a la población afrodescendiente, lo que tiene consecuencias importantes en sus posibilidades de inserción laboral, así como en la calidad de esa inserción, y, por otro lado, caminos posibles para avanzar en la superación de esa situación a través del diseño e implementación de políticas inclusivas y de acción afirmativa.

El análisis sobre el mundo del trabajo que se expone en el documento parte de la concepción de que para caracterizar la estructura y la dinámica de los mercados de trabajo, así como las desigualdades étnico-raciales y de género que los caracterizan, es fundamental considerar también el ámbito del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, que sigue siendo realizado principalmente por las mujeres. Entender la dinámica entre esos dos ámbitos es fundamental para explicar características estructurales, como, por ejemplo, las menores tasas de participación laboral y de ocupación de las mujeres y su sobrerrepresentación entre las personas jóvenes que no están estudiando ni ocupadas en el mercado de trabajo. También es central para comprender la persistencia de la segmentación ocupacional por género y de las brechas de ingreso entre hombres y mujeres. El resultado del análisis realizado en este estudio muestra, asimismo, que todos esos indicadores negativos son más desfavorables en el caso de las mujeres afrodescendientes. Además, pone de relieve la persistencia de profundas desigualdades entre las personas afrodescendientes y no afrodescendientes en todas las dimensiones analizadas del empleo y del trabajo decente. Las personas afrodescendientes enfrentan mayores dificultades de acceso al empleo y sufren grados más elevados de exclusión del mercado de trabajo, lo que se expresa en mayores tasas de desempleo y menores niveles de ocupación. Asimismo, enfrentan mayores dificultades en términos de la calidad de su inserción laboral: están sobrerrepresentadas en ocupaciones de baja calificación, informales y con mayor precariedad e inestabilidad laboral. Como resultado de la vivencia simultánea de las desigualdades étnico-raciales, de género y de edad, además de la persistencia del racismo y de diversas formas de discriminación racial en el mundo del trabajo, las mujeres y los jóvenes afrodescendientes son los más afectados. En los países para los cuales se dispone de información, la proporción de mujeres afrodescendientes ocupadas en el trabajo doméstico remunerado duplica, en promedio, la de las mujeres no afrodescendientes. Además, la proporción de jóvenes mujeres afrodescendientes que no están estudiando ni ocupadas en el mercado de trabajo excede la de las mujeres no afrodescendientes y la de los hombres en esta misma situación. También es más alta la incidencia del trabajo infantil entre los niños, niñas y adolescentes afrodescendientes.

Por otra parte, el documento muestra avances en las últimas décadas, aunque en distintos grados, en la creación de marcos normativos e institucionales para la lucha contra la discriminación racial como fruto del trabajo de las organizaciones afrodescendientes y otros actores gubernamentales y de la sociedad civil. Actualmente, en América Latina más de una docena de países cuentan con algún tipo de mecanismo gubernamental dedicado a los temas vinculados a la población afrodescendiente, a la lucha contra el racismo y a la promoción de la igualdad racial. En este marco, los desafíos para lograr el reconocimiento y el ejercicio de los derechos de las personas afrodescendientes son múltiples y para enfrentarlos es necesario redoblar los esfuerzos a fin de lograr mayor igualdad en menores plazos mediante la implementación de políticas y acciones afirmativas en los más variados ámbitos.

A partir de la Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban (Sudáfrica), 2001), se han ido desarrollando recomendaciones de políticas de manera más sistemática, las que han sido recogidas en instrumentos como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Programa de actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes y en acuerdos regionales como el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 y la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo. A continuación, se presentan algunas recomendaciones sobre la base de los acuerdos mencionados y de otros documentos elaborados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)¹.

¹ En particular, CEPAL (2017) y CEPAL/UNFPA (2020). En este último documento, se presentan recomendaciones en relación con la población afrodescendiente en el marco de la pandemia de COVID-19.

En las recomendaciones realizadas en dichos documentos se expresa un consenso en el sentido de que son fundamentales políticas dirigidas a reducir las desigualdades étnico-raciales mediante la activa participación en su elaboración y diseño de las personas y comunidades afrodescendientes en sectores como los de salud, educación, mercado laboral y vivienda, entre otros; y que, junto con ello, es necesario que se implementen políticas de lucha contra el racismo estructural e institucional y contra las prácticas discriminatorias, y que promuevan la igualdad y la tolerancia.

Una recomendación primordial es poner en práctica el principio establecido en los marcos normativos internacionales, regionales y nacionales de que todas las personas tienen derecho a la igualdad y la no discriminación. Para ello es imperioso eliminar los obstáculos que impiden a las personas afrodescendientes disfrutar en condiciones de igualdad de todos sus derechos, promoviendo la aplicación de los marcos normativos ya existentes y elaborando otros nuevos en los casos en que sea necesario, en consonancia con los estándares internacionales.

Otra recomendación fundamental es que todas las acciones que se emprendan cuenten con la participación activa y con el poder de decisión de las organizaciones de la sociedad civil afrodescendiente (organizaciones comunitarias, de mujeres, de jóvenes, religiosas y movimientos sociales, entre otras), en todos los ámbitos de políticas. También es importante reforzar la participación de las personas afrodescendientes y la agenda de lucha contra el racismo y promoción de la igualdad racial en otras instituciones, como los sindicatos, los partidos políticos y las organizaciones empresariales, de mujeres, de jóvenes y de derechos humanos. Esto es fundamental especialmente en el marco de la pandemia de COVID-19 y de la recuperación, pues la participación no solo brinda mayor legitimidad a las políticas sino que también aumenta su eficacia. Se debe potenciar también la participación de las personas afrodescendientes en los procesos electorales, a través del establecimiento de cuotas o circunscripciones especiales, o fomentando la incorporación de sus movimientos y plataformas en los partidos políticos, así como establecer, cuando corresponda, mecanismos de consulta acordes a los estándares establecidos en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), resguardando derechos colectivos, territoriales y culturales de las personas y comunidades afrodescendientes.

También es imperioso reestructurar las instituciones de acuerdo con las realidades pluriétnicas y multirraciales, y establecer mecanismos gubernamentales en todos los niveles (nacionales, subnacionales y locales) que formulen, coordinen y hagan seguimiento de las políticas de promoción de la igualdad racial y cuenten con recursos, autonomía y legitimidad. Además, se deben establecer y fortalecer instituciones nacionales independientes de derechos humanos, que brinden particular atención a las personas afrodescendientes que enfrentan formas múltiples y concomitantes de discriminación como, por ejemplo, mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI), entre otras. Hay que avanzar también en la lucha contra el racismo institucional y la violencia racial, incluida aquella perpetrada por fuerzas de seguridad y aquella que se manifiesta a través de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. Finalmente, es preciso garantizar los derechos de las personas afrodescendientes migrantes, especialmente la integridad de las mujeres, niñas y niños afrodescendientes que se movilizan por las fronteras nacionales.

Se debe asegurar que todas las personas afrodescendientes puedan tener y mantener una vivienda adecuada y habitar una comunidad donde puedan vivir en paz y con dignidad. Para esto es indispensable brindar espacios residenciales que cuenten con abrigo, seguridad y acceso a los servicios básicos, implementando programas que solucionen los problemas de hacinamiento y provean las condiciones adecuadas de materialidad y habitabilidad de las viviendas, además del acceso universal a agua, servicios sanitarios y fuentes de energía adecuadas, así como también, de manera creciente, a las tecnologías de la información y las comunicaciones.

En el sector de la salud, hay que mejorar el acceso de las personas y las comunidades afrodescendientes a servicios de salud de calidad y sin ningún tipo de discriminación; garantizar una buena nutrición, con alimentación suficiente y saludable; promover el enfoque intercultural, incluidas la medicina y las prácticas sanitarias ancestrales, el diálogo intercultural, la cosmovisión y los conceptos de salud de las comunidades y personas afrodescendientes; crear y fortalecer mecanismos de exigibilidad y evaluación del cumplimiento

de las políticas y de las normas en materia de salud, y aumentar el conocimiento en torno a los perfiles de morbimortalidad de las mujeres y los hombres afrodescendientes, con el fin de definir objetivos sanitarios y poder evaluar el impacto de las políticas y programas. Por último, en los servicios de salud sexual y reproductiva se deben tomar en cuenta las especificidades culturales y los procesos discriminatorios de los que son víctimas especialmente las jóvenes. En el marco de la pandemia de COVID-19, se recomienda garantizar la continuidad del acceso a todos los servicios de salud no relacionados con esta enfermedad, incluidos los de salud sexual y reproductiva y de salud mental, y asegurar que la población afrodescendiente tenga acceso a información sobre el virus y como prevenir el contagio, así como acceso a las pruebas de diagnóstico y a los tratamientos sin discriminación, además de velar por su seguridad alimentaria y nutricional y la atención adecuada a situaciones de salud preexistentes.

En el sector de la educación, es necesario incorporar prácticas no discriminatorias y de valoración de la diversidad, reconociendo en los currículos escolares el aporte de la cultura afrodescendiente al desarrollo y combatiendo los estigmas y estereotipos sobre las personas afrodescendientes; aumentar el número de docentes afrodescendientes en las instituciones educativas y capacitar a todo el personal docente en materia de no discriminación y tolerancia; garantizar el acceso de las personas afrodescendientes a la educación gratuita y de calidad, abordando las causas que frenan la culminación del nivel secundario y la incorporación de los jóvenes afrodescendientes a la educación superior; implementar políticas de acción afirmativa, especialmente en la educación superior, y apoyar la permanencia de los estudiantes afrodescendientes en la educación terciaria a través de incentivos económicos y programas de mentoría; considerar la pertinencia sociocultural en todos los niveles de la enseñanza y apoyar los procesos comunitarios de revitalización cultural afrodescendiente y las iniciativas de protección y desarrollo de los conocimientos tradicionales.

En el mundo del trabajo es fundamental desarrollar una política activa dirigida a eliminar el racismo y asegurar la plena igualdad de todas las personas en el lugar de trabajo y en la legislación laboral, según los estándares internacionales; promover la participación de las personas afrodescendientes en la formación técnica y profesional y en la capacitación laboral; promover asimismo su participación en los procesos de negociación y contratación colectiva y en las organizaciones sindicales, incluidas sus directivas, y fortalecer la agenda de lucha contra el racismo y promoción de la igualdad racial en esos ámbitos; fortalecer las estrategias y acciones de responsabilidad social de las empresas para eliminar la discriminación y promover el ingreso de personas afrodescendientes a empleos de calidad y a puestos de mayor responsabilidad y jerarquía en las empresas; apoyar en forma prioritaria el acceso de las mujeres afrodescendientes a las oportunidades de capacitación y empleo de calidad, y de acceso a cargos profesionales y directivos; implementar medidas que promuevan la inserción laboral de calidad de las personas afrodescendientes jóvenes, con garantía de derechos y acceso a la protección social; facilitar el acceso de las personas afrodescendientes a los tribunales judiciales y administrativos para plantear quejas laborales; garantizar a las trabajadoras domésticas remuneradas los mismos derechos de todos los trabajadores asalariados, de acuerdo con el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189) de la OIT, eliminando los dispositivos de exclusión y discriminación que persisten en las legislaciones laborales de algunos países y garantizando también su acceso a la seguridad social; promover medidas de conciliación entre el trabajo, la educación y la vida familiar y personal en las empresas, para enfrentar las barreras de acceso al empleo que enfrentan las mujeres afrodescendientes, y avanzar en medidas de corresponsabilidad, en particular mediante la creación y consolidación de sistemas de cuidados como pilares fundamentales de los sistemas de protección social. Considerando el contexto de la pandemia de COVID-19, se recomienda —además de medidas generales, como la garantía de ingresos suficientes para, por lo menos, superar la línea de pobreza, particularmente en el caso de los trabajadores y trabajadoras informales— implementar créditos especiales para micro, pequeñas y medianas empresas de propiedad de personas afrodescendientes durante la pandemia y en el período de recuperación, en un trabajo conjunto entre organismos del Estado, la sociedad civil y el sector privado; desarrollar estrategias de inclusión laboral y de generación de empleo que prioricen a los grupos más afectados por la pandemia, como, por ejemplo, las trabajadoras domésticas remuneradas y las personas jóvenes afrodescendientes, y redoblar los esfuerzos para prevenir y erradicar el trabajo infantil, en un contexto marcado por el aumento del desempleo y la precarización del trabajo de los miembros adultos de las familias.

Para enfrentar los elevados niveles de violencia que amenazan la vida y merman las posibilidades de desarrollo de los hombres jóvenes afrodescendientes es fundamental ampliar los espacios de inclusión, particularmente en las áreas de la educación, el empleo y la protección social, además de otras, como las artes, la cultura y la participación en diferentes espacios comunitarios que desincentiven la participación en escenarios de violencia; además, es fundamental eliminar las prácticas de “perfilamiento racial” en el trabajo de las fuerzas de seguridad y en las instancias judiciales y desarrollar acciones de divulgación y formación de los agentes del Estado, en sus diversos niveles, en la perspectiva de los derechos humanos y en una visión antirracista y de valorización de la igualdad y la diversidad. Además, frente al contexto de violencia actualmente existente, en forma paralela con estrategias de prevención, es fundamental implementar estrategias de mitigación y control, atendiendo tanto a los grupos en riesgo de sufrir violencia como a los grupos en riesgo de perpetrarla, así como a aquellos que ya han sido víctimas o victimarios. En el tema de la violencia por razones de género contra las mujeres, jóvenes y niñas afrodescendientes, es fundamental garantizar la producción de información que permita identificar la magnitud de fenómeno; realizar un abordaje multidisciplinario e integral que permita mejorar la atención a las víctimas, el sistema de denuncias, hasta llegar a una sanción, evitando la revictimización de estas mujeres, y los sistemas de prevención, y ampliar y fortalecer la red de atención para mejorar el seguimiento de las víctimas y para prevenir la violencia contra ellas por medio de la integración entre el sistema de salud y la justicia penal. Además es necesario implementar políticas públicas capaces de enfrentar las múltiples manifestaciones de la violencia, incluidas aquellas ligadas a la violencia política y a conflictos ambientales y territoriales, prestando atención especial a las mujeres migrantes, que se encuentran mayormente expuestas a la violencia y a los abusos, y generar espacios de reflexión desde la perspectiva de las mujeres, las jóvenes y las niñas, para saber cómo perciben y viven la violencia, y para hacer posible que este proceso contribuya a su empoderamiento.

En el área de la información, es fundamental visibilizar a las personas y comunidades afrodescendientes en las estadísticas oficiales, a través de la inclusión de la identificación étnico-racial en todas las fuentes de datos nacionales y promoviendo el desarrollo de sistemas de información que cuenten con instrumentos y procedimientos estadísticos pertinentes culturalmente. También es primordial desagregar de manera sistemática los indicadores convencionales para las personas afrodescendientes según otras variables relacionadas con los demás ejes de la matriz de la desigualdad social, como el sexo, la edad, la zona de residencia y el nivel socioeconómico; generar información sobre las comunidades y territorios afrodescendientes y realizar evaluaciones periódicas que permitan redireccionar las políticas orientadas a ellos y fortalecer las capacidades nacionales en el uso y análisis de la información, tanto de las instituciones del Estado como de las organizaciones afrodescendientes. Considerando la pandemia de COVID-19, se hace indispensable recolectar y publicar, desagregados por condición étnico-racial, los datos tanto de personas hospitalizadas como infectadas y fallecidas, para focalizar mejor las respuestas y lograr que lleguen de manera más rápida y precisa a las poblaciones más afectadas y necesitadas. Asimismo es importante incluir la autoidentificación afrodescendiente en los registros asociados al acceso a programas de transferencia de ingresos, protección al empleo, ampliación del crédito y otras medidas destinadas a aliviar los efectos de la crisis, como condición para evaluar la forma en que esas acciones llegan a las personas afrodescendientes. Además, es necesario redoblar los esfuerzos para que el acceso a las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones esté disponible para todas las personas, organizaciones y comunidades afrodescendientes en el más corto plazo posible.

Por último, en el marco de la pandemia, es primordial generar respuestas de emergencia en el ámbito de la protección social, desde una perspectiva de derechos y bienestar, a través de la implementación de políticas universales, redistributivas, solidarias y que sean sensibles a las diferencias, especialmente en lo que respecta a la población afrodescendiente. Dichas políticas deben incluir una atención especial a los subgrupos más vulnerables de la población afrodescendiente: las personas mayores, aquellas que realizan trabajos de cuidado tanto remunerados como no remunerados, las que viven en zonas de riesgo (territorios ancestrales donde habitan comunidades tradicionales y barrios periféricos), las que presentan comorbilidades (como hipertensión, diabetes o enfermedades respiratorias, o son portadoras de anemia de células falciformes) y las personas en situación de calle.

Entre las respuestas se destacan la importancia de fortalecer los programas de transferencias de ingresos existentes o crear otras formas de transferencias monetarias de emergencia con la cobertura y los montos suficientes para llegar a todas las personas en situación de pobreza mientras dure la pandemia; en el período de recuperación, mantener esos programas para la población mientras no se recuperen las fuentes de empleo y generación de ingresos propios, fortaleciendo al mismo tiempo los programas de inclusión laboral y productiva; fortalecer los salarios mínimos y crear o mejorar los sistemas de seguro de desempleo para alcanzar a la población afectada por la crisis durante la pandemia y en la pospandemia. La crisis demostró la importancia de los cuidados para la sostenibilidad de la vida, por lo que se requiere fortalecer las políticas y sistemas de cuidado, garantizando el derecho al cuidado de las personas que lo requieren a lo largo del ciclo de vida, así como los derechos de las personas que proveen dichos cuidados, ya sea de forma remunerada o no remunerada.

En conclusión, es fundamental repensar el modelo de desarrollo excluyente que impera en América Latina, basado en una estructura productiva muy heterogénea, poco diversificada y hostil al medio ambiente y en la persistencia y reproducción del racismo y de la cultura del privilegio. Las respuestas a la crisis derivada de la pandemia y las medidas para la recuperación que tomarán los países de la región deben ser concebidas como una oportunidad para realizar cambios estructurales que permitan transitar hacia un modelo inclusivo, sostenible y libre de racismo, que acerque a la región al horizonte de la igualdad.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), "Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/121), Santiago.
- (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- CEPAL/UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2020), "Desvelando desigualdades estructurales en América Latina: las personas afrodescendientes y el COVID-19", inédito.



El reconocimiento, la visibilidad y la garantía de los derechos de las poblaciones afrodescendientes constituyen asuntos fundamentales para la justicia social, la igualdad, la democracia y el desarrollo sostenible. El legado de exclusión de la esclavitud, que durante siglos moldeó en forma dramática la constitución histórica de América Latina, sigue presente en la actualidad, ocultando, además, el aporte de estas poblaciones en el desarrollo de las naciones. Romper con ese legado supone incluir explícitamente a las personas afrodescendientes en las agendas de desarrollo e implementar acciones decididas para garantizar sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales, ambientales y culturales, y eliminar todas las formas de discriminación racial.

Este documento brinda información novedosa y actualizada sobre las condiciones de vida de las personas afrodescendientes. Se constatan progresos en diversos ámbitos del desarrollo, pero que son insuficientes para superar el racismo y las profundas desigualdades estructurales que siguen caracterizando su situación. Estos hallazgos ponen en evidencia los desafíos urgentes que deben afrontar los Estados y la sociedad en general. Para ello, se ofrecen una serie de recomendaciones de política que es preciso considerar en los procesos de transformación y de profundización democrática que requiere la región.