

# Inclusión de la perspectiva étnico-racial en los gobiernos sub-nacionales

Los casos de Artigas, Cerro Largo, Montevideo, Rivera y Salto  
URUGUAY

Montevideo, julio 2022 - Mes de la Afrodescendencia





# Inclusión de la perspectiva étnico – racial en los gobiernos sub-nacionales

---

Los casos de Artigas, Cerro Largo, Montevideo, Rivera y Salto

## RESUMEN EJECUTIVO

Autores del estudio: Carlos Aloisio - Orlando Rivero

Apoyo técnico y revisión: Marcelo Mondelli - Juan José Meré

Montevideo, julio 2022 - Mes de la Afrodescendencia

Inclusión de la perspectiva étnico – racial en los gobiernos sub-nacionales  
Los casos de Artigas, Cerro Largo, Montevideo, Rivera y Salto

Autores del estudio: Carlos Aloisio - Orlando Rivero

Apoyo técnico y revisión: Marcelo Mondelli - Juan José Meré

Corrección de estilo y contenido: María Lila Ltaif

Diseño y diagramación: Cebra Comunicación

No se permite el uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer citando la fuente. Sólo se permite la distribución gratuita, ya que la obra no tiene fines de lucro.

Cita sugerida:

*Inclusión de la perspectiva étnico - racial en los gobiernos sub nacionales. Los casos de Artigas, Cerro Largo, Montevideo, Rivera y Salto, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Montevideo, julio 2022.*

Fecha de Publicación: Julio de 2022

Los textos incluidos en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del UNFPA, ni de su Junta Directiva y Estados miembros. Este documento es para distribución general. Se reservan los derechos de autoría a al Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA y se autorizan las reproducciones y traducciones siempre que se cite la fuente. Queda prohibido todo uso de esta obra, de sus reproducciones o de sus traducciones con fines comerciales.

ISBN: 978-92-95114-30-2

# Índice

Abreviaturas .....	7
Presentación.....	9
Resumen ejecutivo .....	13
1. Introducción .....	13
1.1. Contextualizando el impacto de la pandemia de COVID – 19 .....	14
1.2. El retroceso de la agenda de derechos de las minorías raciales durante la pandemia .....	15
2. Panorama de la exclusión racial en Uruguay.....	16
2.1. Hacia la inclusión social de los afrodescendientes a nivel nacional.....	17
3. Exclusión racial a nivel territorial en el contexto de la pandemia .....	18
3.1. Montevideo.....	20
3.2. Artigas .....	22
3.3. Cerro Largo.....	24
3.4. Rivera.....	26
3.5. Salto.....	27
3.6. Hacia la inclusión social de los afrodescendientes a nivel departamental.....	29
Introducción.....	35
Capítulo 1. El desarrollo económico y social de Uruguay ante el shock de la pandemia de covid-19 .....	39
Introducción.....	39
1. El desarrollo económico, la desigualdad y el bienestar entre dos crisis.....	40
2. El deterioro del mercado laboral.....	41
3. El incremento de la violencia basada en género .....	43
4. El shock de la pandemia de covid-19: impactos económicos y sociales.....	45
5. Efectos del distanciamiento social en la economía .....	46
6. La suspensión de actividades educativas.....	46
7. Las medidas de prevención de la violencia de género y el aislamiento social .....	47
8. Efectos de las medidas de protección del empleo .....	48
9. Comentarios finales: la crisis sanitaria y el desplazamiento de la agenda de derechos.....	51
Capítulo 2. Panorama de la exclusión racial en Uruguay.....	55
Introducción.....	55
1. Reconocimiento, redistribución y mecanismos de equidad racial.....	56
1.1. El desbalance entre las políticas de reconocimiento y la redistribución .....	57
1.2. La debilidad en la incorporación del enfoque étnico-racial en el Estado uruguayo.....	58
2. La desigualdad racial y el bienestar.....	61

2.1. Evolución de la brecha racial en pobreza monetaria (2010-2020).....	62
2.2. Cambios en la brecha racial de pobreza multidimensional .....	64
3. El mercado de trabajo según ascendencia .....	67
4. La disminución de la brecha racial educativa y la persistencia del rezago y la desafiliación .....	69
5. La persistencia de obstáculos para el acceso a la vivienda.....	71
6. La selectividad racial del sistema penal uruguayo .....	73
7. Violencia basada en género, afrodescendientes y población migrante .....	75
8. Hacia un marco de inclusión de la perspectiva étnico - racial a nivel nacional .....	77
 Capítulo 3. Exclusión racial a nivel territorial .....	81
Introducción.....	81
1. Diferencias regionales en términos económicos y sociales.....	82
2. El impacto de la pandemia de covid-19 en las brechas raciales de bienestar y acceso al mercado laboral a nivel regional.....	86
3. La situación de los afrodescendientes en los departamentos de Montevideo, Artigas, Cerro Largo, Rivera y Salto .....	89
3.1. Montevideo .....	89
3.2. Artigas .....	99
3.3. Cerro Largo .....	108
3.4. Rivera .....	117
3.5. Salto .....	126
4. Hacia la inclusión de la perspectiva étnico - racial a nivel departamental .....	134
Bibliografía consultada .....	143
Anexo 1. Normas internacionales .....	153
Anexo 2. Normativa nacional sobre personas afrodescendientes.....	154
Anexo 3. Indicadores de pobreza multidimensional.....	156
Anexo estadístico 1 Montevideo.....	158
Anexo estadístico 2 Artigas .....	159
Anexo estadístico 3 Cerro Largo.....	161
Anexo estadístico 4 Rivera.....	163
Anexo estadístico 5 Salto.....	165

# Abreviaturas

- ACNUR** - Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados
- ACSUN** - Asociación Cultural y Social Uruguay Negro
- AGEV-OPP** - Dirección de Gestión y Evaluación, Oficina de Planeamiento y Presupuesto
- ANDE** - Agencia Nacional de Desarrollo
- ANEP** - Administración Nacional de Educación Pública
- ANII** - Agencia Nacional de Investigación e Innovación
- ASSE** - Administración de los Servicios de Salud del Estado
- BID** - Banco Interamericano de Desarrollo
- CEFIR** - Centro de Formación para la Integración Regional
- CETP-UTU** - Consejo de Educación Técnico Profesional, Universidad del Trabajo del Uruguay
- CELADE** - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
- CENUR** - Centro Universitario Regional, Universidad de la República
- CEPAL** - Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CHRXD** - Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda forma de Discriminación
- CIPD25** - 25.º aniversario de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo
- CIU** - Cámara de Industrias del Uruguay
- CONEVAL** - Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (México)
- DCP** - Departamento de Ciencia Política
- ECH** - Encuesta Continua de Hogares
- ENAJ** - Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud
- ENHA 2006** - Encuesta Nacional de Hogares Ampliada de 2006
- EPVBGG** - Encuesta de Prevalencia de la Violencia basada en Género y Generaciones
- FCEA** - Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
- FCS** - Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República
- IAMC** - Institución de Asistencia Médica Colectiva
- ICHEM** - Instituto Chileno de Estudios Municipales
- IECON** - Instituto de Economía
- IM** - Intendencia de Montevideo
- INMUJERES** - Instituto Nacional de las Mujeres
- INE** - Instituto Nacional de Estadística del Uruguay
- INEFOP** - Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
- ISM** - Instituto Social del Mercosur

**FGN** - Fiscalía General de la Nación

**MEC** - Ministerio de Educación y Cultura

**MER** - mecanismos de equidad racial

**MI** - Ministerio del Interior

**MIDES** - Ministerio de Desarrollo Social

**MIEM** - Ministerio de Industria, Energía y Minería

**MiPyMES** - micro, pequeñas y medianas empresas

**MVOT** - Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial

**MVOTMA** - Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (actual MVOT)

**MTSS** - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

**NBI** - necesidades básicas insatisfechas

**LP** - línea de pobreza

**OIT** - Organización Internacional del Trabajo

**OMS** - Organización Mundial de la Salud

**ONSC** - Oficina Nacional del Servicio Civil

**ONU** - Organización de las Naciones Unidas

**OPP** - Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de la República Oriental del Uruguay

**PIB** - producto interno bruto

**PISA** - Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (Program for International Student Assessment)

**PMB** - Programa de Mejoramiento de Barrios

**PNUD** - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**SEERPM** - Secretaría Étnico-Racial y para Poblaciones Migrantes

**SNIS** - Sistema Nacional Integrado de Salud

**UA** - Universidad Autónoma de Chile

**Udelar** - Universidad de la República

**VAB** - valor agregado bruto

**VBG** - violencia basada en género

# Presentación

El presente informe se enmarca en el proyecto de trabajo más amplio de la *Oficina de Uruguay del Fondo de Población de las Naciones Unidas* (UNFPA) sobre la integración de la perspectiva étnico – racial en los gobiernos departamentales, en tanto acción de cooperación programática prioritaria por los derechos, la igualdad y la inclusión de las personas afrodescendientes. Dicha iniciativa es liderada por la *Oficina Regional del Fondo de Población de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe* (LACRO), acompañada por las *Oficinas de país*, y se concreta en varias líneas de acción programáticas, centradas en el avance de los derechos de las personas afrodescendientes en América Latina y el Caribe, particularmente de mujeres y jóvenes<sup>1</sup>.

Estas acciones están enmarcadas en compromisos internacionales – asumidos por los Estados – tales como el *Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo* (CIPD) de Cairo; la *Declaración y el Programa de Acción de la III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia*; la *Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad*; el *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*; la *Declaración y Programa de Actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes*; la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible*, para “No dejar a nadie atrás”; los *Compromisos de San José*; y la *Declaración de Nairobi*.

El objetivo general es resumido por la *Declaratoria de las Juventudes Afrodescendientes de América Latina y el Caribe*, (Panamá, nov. 2021), que afirma que el “reconocimiento, acceso 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”. Esto demanda el impulso de “modelos de desarrollo integral y equitativos que permitan transformar los imaginarios colectivos, eliminar el racismo y la discriminación racial para avanzar en el cumplimiento de los derechos de las personas afrodescendientes”<sup>2</sup>.

- 1 Programa por el avance de los derechos de las personas afrodescendientes de América Latina y el Caribe, UNFPA LACRO, <https://lac.unfpa.org/es/publications/informe-no-dejar-nadie-atr%C3%A1s-programa-por-el-avance-de-los-derechos-de-las-personas> (Último acceso: 17/10/2021).
- 2 Declaratoria de las juventudes afrodescendientes de América Latina y el Caribe, Panamá, 23 – 26 noviembre 2021, <https://lac.unfpa.org/es/news/juventudes-afrodescendientes-de-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe-adoptan-declaratoria-pol%C3%ADtica> (Último acceso: 17/10/2021).

Entre los desafíos más importantes que tiene América Latina actualmente, según UNFPA y la *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL), se destaca la erradicación de la exclusión social que históricamente han vivido las personas afrodescendientes como consecuencia del racismo y la discriminación<sup>3</sup>. En este sentido, la producción de información de calidad es fundamental para apoyar las acciones de transformación social y cultural necesarias que llevan adelante múltiples actores en Uruguay.

Casi en el epílogo del *Decenio Internacional para los Afrodescendientes*, orientar decididamente mayores esfuerzos al logro pleno de “reconocimiento, justicia y desarrollo” es para la Oficina de UNFPA en Uruguay tanto un mandato estratégico como ético.

Desde hace décadas, Uruguay ha impulsado una agenda sostenida por la movilización, abogacía y aporte de los colectivos afrodescendientes. Tales iniciativas se asocian con un marco legislativo que reconoce las situaciones históricas de racismo y discriminación que experimenta la población afrodescendiente, y a la vez propone una serie de acciones para dar respuestas ante las brechas y desigualdades que persisten, tanto en el acceso a las oportunidades y en el reconocimiento de sus derechos.

En particular, la *Ley contra el Racismo, Xenofobia y Discriminación* (2004), la *Ley de Acciones Afirmativas para Afrodescendientes* (2013), la ley que crea la *Rectoría en el Ministerio de Desarrollo Social* (MIDES) y el *Consejo Consultivo Afrodescendiente* (2018). Además, se asocia con el *Primer Plan de Equidad Racial y Afrodescendencia* (2019), la instalación del *Consejo Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia* (2019), y finalmente la creación de la *División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes* en el MIDES (2020).

Estas reformas institucionales y jurídicas se tradujeron en una serie de políticas públicas orientadas a mejorar las oportunidades y derechos de los afrodescendientes, y pueden visualizarse en el trabajo “*Línea de tiempo: Movilización social, reformas legislativas, institucionalidad y políticas públicas de Equidad Racial y Afrodescendencia 1987-2019*”, publicado por UNFPA en el año 2019<sup>4</sup>.

En este contexto, la Oficina de UNFPA en Uruguay ha desplegado acciones de cooperación para contribuir con el fortalecimiento de la ciudadanía y derechos de las personas afrodescendientes, conjuntamente con actores públicos nacionales, departamentales, de la academia y colectivos afrodescendiente. Específicamente, se han desarrollado acciones para fortalecer el reconocimiento e incorporar el enfoque de la dimensión étnico – racial en las líneas de trabajo del gobiernos nacional y los departamentales; la promoción de espacios educativos amigables e inclusivos libres de racismo y toda forma de discriminación y violencia, “*La convivencia al Centro*”<sup>5</sup>, así como iniciativas lideradas por la movilización y participación de la sociedad civil organizada afro para impactar en el diseño e implementación de políticas públicas (“*Zoom a tu voz: juventudes afro en Uruguay*”)<sup>6</sup>. En su conjunto, representan avances sustantivos, pero - muestran también la necesidad permanente de multiplicar esfuerzos, actores y estructuras que permita abordar de manera integral la brecha histórica de las desigualdades, que sigue afectando a las personas afrodescendientes en múltiples planos de la vida cotidiana.

Los estudios recientes promovidos por UNFPA confirman el impacto desigual de la emergencia sanitaria y social generada por la pandemia de COVID-19 en la población afrodescendiente del país, que sigue afectando desfavorablemente las condiciones, y vulnerabilidades de partida<sup>7</sup>. Existe amplia evidencia

3 Las juventudes afrodescendientes en América Latina y la matriz de la desigualdad social: Derechos, desigualdades y políticas, UNFPA, CEPAL, 2022, <https://lac.unfpa.org/es/publications/las-juventudes-afrodescendientes-en-am%C3%A9rica-latina-y-la-matriz-de-la-desigualdad-social> (Último acceso: 17/10/2021).

4 Disponible en: [https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Linea%20de%20tiempo\\_Afrodescendientes\\_2019\\_Offset\\_FINAL.pdf](https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Linea%20de%20tiempo_Afrodescendientes_2019_Offset_FINAL.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).

5 Al respecto, véase: <https://www.anep.edu.uy/15-d/campa-convivencia-al-centro-apela-empat-y-mejora-clima-educativo> (Último acceso: 17/10/2021).

6 Disponible en: <https://uruguay.unfpa.org/es/Una-aproximacion-a-la-realidad-de-las-y-los-adolescentes-y%20jovenes-afrodescendientes-en-Uruguay> (Último acceso: 17/10/2021).

7 Disponible en: [https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/nota\\_tecnica\\_ndeg1\\_el\\_impacto\\_de\\_la\\_pandemia\\_segun\\_ascendencia\\_en\\_montevideo\\_unfpa\\_julio\\_2021.pdf](https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/nota_tecnica_ndeg1_el_impacto_de_la_pandemia_segun_ascendencia_en_montevideo_unfpa_julio_2021.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).

sobre la repercusión negativa que la crisis sanitaria ha tenido en la población afro uruguaya, dada su peor posición relativa en diferentes dimensiones de la inclusión social en años previos a la misma (Banco Mundial, 2020<sup>8</sup>, CEPAL – UNFPA, 2020<sup>9</sup>).

El proyecto de inclusión de la perspectiva étnico – racial en los gobiernos sub – nacionales que UNFPA lleva adelante busca profundizar la agenda de igualdad racial a nivel territorial de cara a la fase de post – pandemia. En este sentido, los gobiernos departamentales se encuentran en una posición privilegiada para la identificación de necesidades de la población afrodescendiente en el territorio, y cuenta con la experiencia necesaria para afrontar los desafíos de implementación y el diseño de políticas dirigidas al combate de la pobreza y la desigualdad a nivel local.

Como gobiernos de cercanía, se encuentran mejor posicionados para contribuir con la cobertura y efectividad de las políticas universales y llevar adelante políticas que promuevan el desarrollo social, económico y productivo con equidad racial. Por estas razones que apoyamos un estudio que permitiera elaborar un panorama de las políticas desarrolladas a nivel departamental en Artigas, Cerro Largo, Montevideo, Rivera y Salto, que incorpore en el análisis la dimensión étnico – racial, con el fin de realizar recomendaciones de política para la mejora de la equidad racial a nivel departamental y nacional y fortalecer las alianzas entre intendencias departamentales, organismos del gobierno central y agencias de cooperación internacional.

Los insumos del estudio profundizan en el anclaje territorial de aquellas acciones promovidas por políticas de equidad étnico – racial; y a través del análisis de las brechas en el bienestar y el acceso a servicios entre población afro en cada uno de los territorios, incluyendo la identificación de buenas prácticas e iniciativas que cada Intendencia ha logrado implementar.

*Montevideo, julio 2022.*

FERNANDO FILGUEIRA  
JEFE DE OFICINA UNFPA – URUGUAY

8 Al respecto, véase Inclusión social en Uruguay, Banco Mundial 2020. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/215211595402950751/pdf/Social-Inclusion-in-Uruguay.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).

9 Afrodescendientes y la matriz de desigualdad social en América Latina. Retos para la inclusión, CEPAL, UNICEF, 2021, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46870/1/S2000929\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46870/1/S2000929_es.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).



# Resumen Ejecutivo

## 1 Introducción

En Uruguay, el resultado del proceso de “visibilización estadística”<sup>10</sup> de las minorías étnico - raciales que se inició con la *Encuesta Nacional de Hogares Ampliada de 2006* (ENHA) contradice la imagen tradicional de la sociedad uruguaya como “relativamente homogénea desde el punto de vista racial, y europeizada desde el cultural” (Arocena y Aguiar, 2007: 13). Según datos de la *Encuesta Continua de Hogares* (ECH), el 11% de la población reconoce tener ascendencia afro o negra, conformando así la minoría étnico – racial más importante del país.

A los efectos de este informe, es importante recordar que el proceso de institucionalización de la temática afrodescendiente en el estado uruguayo comienza en 2004, por la iniciativa de un gobierno departamental. En ese año se crea la *Unidad Temática por los Derechos Afrodescendientes* (UTDA) en la *Intendencia de Montevideo* (IMM), actual *Secretaría Étnico-Racial y para Poblaciones Migrantes* (SEERPM).

Desde entonces, la agenda de los afrodescendientes ha ido ganando mayor representación en diferentes niveles de la administración pública. Recientemente, se observa una proliferación de espacios en nivel de los gobiernos subnacionales, entre los que se destacan la *Unidad de Equidad Racial* de la *Intendencia de Artigas*, el *Espacio Pro Afro* en la *Intendencia de Cerro Largo*, la *Oficina de Inclusión Social* de la *Intendencia de Rivera* y la *Línea de Trabajo en Afrodescendencia* de la *Unidad de Género y Generaciones* de la *Intendencia de Salto*, entre otros<sup>11</sup>.

La necesidad y pertinencia de un análisis territorial de la inclusión étnico – racial en Montevideo, Artigas, Cerro Largo, Rivera y Salto se justifica por el hecho de que, de acuerdo a datos del Censo 2011 del *Instituto Nacional de Estadística* (INE), estos cinco departamentos concentran casi dos tercios del total de la población afrodescendiente del país, y cuentan con estructuras institucionales dedicadas a trabajar la temática, en diferentes formatos organizativos.

El presente informe se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, se describe el proceso de desarrollo económico y social del país desde la crisis económica de 2002 hasta el presente, con el fin de contextualizar el shock provocado por la pandemia de COVID-19. En particular, se examinan aquellos

10 “Visibilización estadística” refiere a la inclusión de la dimensión étnico/racial en los sistemas de producción de información oficial estadística y/o administrativa de los gobiernos. Se le considera una precondition para el diagnóstico, evaluación, diseño, asignación de recursos y monitoreo de las políticas públicas. Al respecto véase: UNFPA (2012).

11 Adicionalmente, en 2017, se crea la Mesa de Trabajo Afro Canaria en la Intendencia de Canelones.

problemas estructurales en materia de crecimiento económico y bienestar social previo a la crisis sanitaria que se vieron especialmente agravados por la pandemia, considerando la evolución de la desigualdad y la pobreza, el mercado laboral, y la violencia de género.

A continuación, se ofrece un panorama de la exclusión racial en Uruguay, argumentando que, por su condición histórica de marginación, los afrodescendientes fueron el colectivo más perjudicado por el shock de la pandemia de COVID-19. Para esto, se describe el estado de la institucionalización de la perspectiva étnico – racial en el estado uruguayo; las brechas históricas que presenta la población afrodescendiente en relación al bienestar: los problemas en el acceso al mercado laboral; los principales desafíos en relación al materia de educación y los obstáculos persistentes que enfrentan los afrodescendientes en relación al acceso a la vivienda de calidad; la existencia de un posible sesgo de selectividad racial en el sistema penal uruguayo, la incidencia de la violencia de género en el caso de las mujeres afrodescendientes, y también se muestra evidencia parcial sobre un problema que no ha recibido atención en las políticas públicas en relación a la violencia de género en el caso de las mujeres afro-uruguayas y migrantes, que es su mayor probabilidad de ser víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual. La información presentada en este apartado permite establecer de forma concluyente que *la pandemia tuvo efectos negativos diferenciales en términos raciales en Uruguay*.

A continuación, al analizar la situación de los afrodescendientes en perspectiva regional y a nivel departamental, se observa que los departamentos del norte del país presentaban importantes niveles de rezago en términos de desarrollo económico y social en los años previos a la pandemia. Esto permite establecer un segundo argumento de crucial importancia para comprender el impacto de la pandemia de COVID-19: *la emergencia sanitaria y las medidas de combate a la misma tuvieron efectos diferenciales en el territorio uruguayo*.

Dado que estas regiones concentran la mayor parte de población afrodescendiente, la evidencia presentada avala el argumento principal del estudio: *el impacto de la pandemia en el país fue especialmente negativo para los afrodescendientes en general, y en particular para los que residen en las regiones del noreste y litoral norte del país*.

Para comprender los desafíos que enfrentan las autoridades los gobiernos departamentales en materia de inclusión de la perspectiva étnico – racial, se examinan algunas limitantes estructurales a nivel departamental en materia participación ciudadana, el acceso a servicios de educación universitaria, y las diferencias regionales en términos de prevalencia de la discriminación según sexo y ascendencia.

Posteriormente, se ofrece una caracterización de la situación de los departamentos de Artigas, Cerro Largo, Montevideo, Rivera y Salto en relación a los factores económicos, productivos y sociales que obstaculizan la inclusión social de los afrodescendientes, además de una descripción de la institucionalidad local dedicada a la temática. En todos los casos, se constata que *el impacto de la crisis sanitaria fue diferencial a nivel territorial y según ascendencia étnico - racial*.

Al final de las estas secciones se ofrecen algunas alternativas de política pública dirigidos a actores del gobierno central y los gobiernos departamentales, en relación al desarrollo económico y social regional de cara al escenario de post-pandemia.

## **1.1. Contextualizando el impacto de la pandemia de COVID – 19**

Luego de la crisis económica de 2002, Uruguay experimenta un período de bonanza, sostenido por un contexto internacional favorable y un gasto público pro cíclico, entre otros factores (Rodríguez Miranda, 2010; Salas y Vigorito, 2021). Entre 2006 y 2014, se registran importantes mejoras en términos de bienestar social, con significativas reducciones de la incidencia de la pobreza y la indigencia.

A partir de 2014, la situación internacional se tornó desfavorable, y el crecimiento económico se desaceleró. Esto se refleja parcialmente en la evolución negativa de las tasas de actividad y empleo,

el incremento de las tasas de desempleo y subempleo, y en el progresivo deterioro del salario real y el bienestar social (Espí Hernández, 2021; Capurro et al, 2020; Carneiro y Traversa, 2018). En paralelo, se observa una tendencia al aumento de la violencia de género, medido a través de las denuncias policiales por violencia doméstica y la tasa de femicidios.

La pandemia de COVID-19 agudizó estos problemas, y trajo consigo otros nuevos, que distorsionaron la dinámica económica y social. Con la constatación de los primeros casos de COVID-19 en Uruguay el 13 de marzo de 2020, el gobierno decreta emergencia sanitaria, e implementa una serie de medidas orientadas a promover el distanciamiento social, la protección del empleo y la prevención de la violencia de género, entre otras (ONU MUJERES; 2020 y Suárez; 2020)<sup>12</sup>.

El *distanciamiento social* tuvo un impacto diferencial en la actividad económica y la educación. Sobre el primer punto, el sector comercio, la industria manufacturera, los servicios de alojamiento y suministro de alimentos, el transporte y almacenamiento y la administración y servicios de apoyo fueron los más afectados al principio de la pandemia (Mordecki, 2021). Respecto al segundo, según datos del *Monitor Educativo de Enseñanza Primaria*, la suspensión de las actividades educativas tuvo un efecto especialmente negativo en primaria común, donde se registra la menor tasa de asistencia en las últimas décadas y un aumento considerable de la repetición escolar.

Las medidas de *protección del empleo* se focalizaron en los trabajadores formales, y en menor medida, en los informales, que en el quinquenio previo a la pandemia representaban un cuarto de los ocupados. Adicionalmente, la recomendación de teletrabajar fue mayormente adoptada por los asalariados públicos en comparación a los privados.

El saldo final de la crisis sanitaria es una reducción de 3.6% de la cantidad de ocupados, lo que representa una pérdida de 58,507 puestos de trabajo según estimaciones del INE, y las ramas de actividad que perdieron mayor proporción de ocupados fueron los hogares en calidad de empleadores, la construcción, los servicios de alojamiento y comida, las actividades artísticas y de recreación y el comercio.

Finalmente, la evidencia sobre la efectividad de las medidas de *prevención de la violencia de género* es mixta. Por un lado, según datos del *Instituto de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social* (INMUJERES – MIDES), se registra un incremento de las llamadas a los servicios de atención a mujeres en situación de violencia de género en abril de 2020. Por otro, la información del *Ministerio del Interior* (MI), muestra que la cantidad de denuncias policiales es relativamente similar a la de los años previos a la pandemia. Esto sugiere un incremento de los incidentes de violencia de género, que no se consumaron en denuncias policiales.

## 1.2. El retroceso de la agenda de derechos de las minorías raciales durante la pandemia

Más allá de los resultados de las medidas de combate a la crisis sanitaria, la forma en que la misma se abordó tuvo efectos no deseados sobre la inclusión social de las minorías raciales, entre otros grupos marginados. La gestión de la pandemia se basó en el *enfoque epidemiológico*, enfatizando la importancia de los factores biológicos individuales y comportamentales que aumentan la probabilidad de contagio y mortalidad.

Esto desplazó de la agenda pública los avances en materia de derechos de los afrodescendientes, lo que resulta evidente al considerar los resultados de la aplicación de la *Ley 19.122*, que establece un cupo del 8% en llamados laborales públicos y becas educativas para personas afro. Según datos de la *Oficina Nacional del Servicio Civil* (ONSC), en 2020, registró su mínimo histórico desde su entrada en vigencia en 2014: menos de 0.7% de los ingresos a cargos públicos fueron ocupados por afrodescendientes.

<sup>12</sup> En este sentido, el gobierno uruguayo también implementó estímulos económicos para empresas pertenecientes a las ramas de actividad más afectadas por la pandemia. En tanto los efectos de dichas medidas podrán estimarse con mejor precisión en el mediano plazo, no se incluye información al respecto en el presente informe.

Como se muestra a continuación, la evidencia es concluyente respecto a que, los afrodescendientes eran los peor posicionados y más vulnerables en relación a la pandemia. Por su condición histórica de marginalidad era previsible – y por lo tanto, evitable – que sufrieran las consecuencias más agudas de la crisis sanitaria, en la medida que, en los años previos, presentaban importantes déficits de representación política, menores niveles de bienestar, mayores privaciones en términos del acceso al mercado de trabajo formal y por ende a la seguridad social, menores niveles de logros educativos, mayor propensión a residir en asentamientos irregulares, mayores tasas de prisionización, y en el caso de las mujeres, mayores niveles de prevalencia e incidencia de la violencia de género, y de ser víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual.

## 2 Panorama de la exclusión racial en Uruguay

Dado que el fenómeno de la exclusión racial es multidimensional, a continuación, se describe la situación de los afrodescendientes a nivel nacional, en los años previos a la pandemia y en 2020, en relación a diferentes temáticas. En particular, se analiza la institucionalidad orientada a la promoción de la equidad racial; las brechas en el bienestar respecto al resto de la población; las barreras de acceso al mercado de trabajo; los progresos en el cierre de la brecha racial educativa; los obstáculos persistentes en el acceso a la vivienda de calidad; la evidencia sobre selectividad racial en el sistema penal y la evolución de la violencia basada en género, incluyendo un tema que hasta el momento no había sido analizado: la preocupante incidencia de la explotación sexual en el caso de las mujeres afrodescendientes, y en particular, a las migrantes.

Sobre el primer punto, la creación de la División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes en el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), es una señal de progreso importante respecto al compromiso del estado uruguayo con la equidad racial. Con la excepción de la Ley 19.122 de promoción de la participación de los afrodescendientes en materia educativa y laboral, y la reciente Ley 19.924, de presupuesto nacional, por la que se crea la anteriormente mencionada división en el MIDES, el resto de la normativa nacional sobre el tema continúa enfatizando las *políticas de reconocimiento de la identidad sobre las políticas redistributivas* de carácter económico (Fraser, 2001; Fraser y Honneth, 2003; Fraser, 2009). Además, el resto de los *mecanismos de equidad racial*, es decir, las instituciones públicas especializadas en el tema, continúa presentando debilidades de diseño y carencias importantes en términos de capacidad de ejecución de políticas.

El análisis de la brecha racial de pobreza indica que la población afrodescendiente fue la más perjudicada por la crisis social y económica derivada de la pandemia de COVID-19. En este sentido, se destacan las situaciones de los hogares con jefatura femenina afro, en tanto 1 de cada 5 son pobres, y la de los niños y niñas afrodescendientes, en tanto más de un tercio vive en la pobreza, según datos de la ECH 2020.

En relación al mercado de trabajo, los afrodescendientes también fueron los más perjudicados por la emergencia sanitaria. A diferencia del resto de los trabajadores que, a partir de la desaceleración del crecimiento de economía en 2014, experimentó un paulatino aumento de la tasa de desempleo, en el caso de los afrodescendientes, este proceso comienza en 2013. Por otra parte, dado que presentan mayores tasas de informalidad, se deduce que buena parte de ellos no tuvieron acceso a mecanismos de protección social como el seguro de paro, y también, que sus derechos al acceso a servicios de salud se vieron particularmente resentidos desde 2020 en adelante.

En materia educativa, si bien se detecta una disminución en la brecha racial de logros educativos en los últimos años, el rezago y la desafiliación educativa continúan siendo desafíos persistentes, especialmente respecto a la culminación de la educación media superior. La información disponible no permite estimar el impacto de las medidas de distanciamiento social sobre las trayectorias educativas de los niños, niñas y adolescentes afro. Sin embargo, el aumento de la incidencia de la pobreza y el desempleo permiten

hipotetizar que las mismas se vieron particularmente afectadas por las medidas de distanciamiento social y suspensión de las actividades educativas.

Respecto al acceso al mercado de vivienda, que constituye un reclamo histórico de la sociedad civil afro organizada desde sus comienzos, según datos de la ECH, hacia 2019, 1 de cada 10 afrodescendientes reside en asentamientos irregulares, mientras que, para el resto de la población, esta probabilidad es de 1 cada 20. Esto vulnera el derecho a la vivienda digna de las personas, y se asocia a procesos de segregación territorial y dificultades para acceder a servicios públicos básicos.

En relación a la seguridad pública, durante la última década, Uruguay ocupa el primer puesto de los países de América del Sur en materia de prisionización, es decir, la relación entre personas privadas de libertad y la población total. En ese período, la cantidad de personas privadas de libertad (PPL) ha aumentado consistentemente, con la excepción de 2018. Según datos de la Fiscalía General de la Nación, entre 2019 y 2020 se produce un incremento significativo de la prisionización, y en mayo de 2020 se alcanza un máximo histórico de 12,921 PPL. Si bien no se conoce la cantidad o evolución del número de personas afrodescendientes privadas de libertad, existe evidencia que sugiere que su probabilidad de ser encarcelados es más de 3 veces superior a la del resto de la población (Juanche y Palummo, 2012; Leguizamón, 2020).

Finalmente, los datos de la Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones de 2013 y 2019, las mujeres afro presentan mayores niveles de prevalencia e incidencia de la violencia basada en género. Si bien el gobierno uruguayo fortaleció la prevención de la violencia de género durante la pandemia, no se implementaron acciones específicas dirigidas a sensibilizar o atender la situación de estas mujeres en particular. Adicionalmente, existe evidencia de que las mujeres afro migrantes, y en menor medida, las afro-uruguayas, presentan mayores niveles de riesgo de ser víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual. Según información administrativa del Servicio de Atención a Mujeres Víctimas de Trata del MIDES, entre 2011 y 2018, 69% de las consultas recibidas provinieron de mujeres afro. Por otra parte, el 23% de las consultas fueron realizadas por mujeres uruguayas, y el resto por extranjeras, provenientes de diversos países de América Latina (El Paso, 2020). Este problema se ve agudizado por la carencia de protocolos especializados en dichos colectivos, a pesar de que ambas poblaciones han sido contempladas tanto la Ley 19.643 de Prevención y Combate de la Trata de personas de 2018 como en el Plan Nacional de Acción para la Prevención y Combate a la Trata de Personas 2018 - 2020.

## **2.1. Hacia la inclusión de la perspectiva étnico – racial a nivel nacional**

Es importante fortalecer la normativa y las capacidades de los *mecanismos de equidad racial* a nivel de la administración central. En las últimas décadas, la mayor parte de la normativa nacional ha enfatizado las *políticas de reconocimiento de la identidad* de los afrodescendientes, por encima de las *políticas de redistribución* de recursos económicos. En este sentido, es deseable reconsiderar la implementación de la *Ley 19.122*, ya que no ha demostrado ser eficaz en la inclusión laboral de los afrodescendientes, por la dificultad de integrar sus cometidos en la planificación de las oficinas de gestión humana de los diversos organismos de la administración central, entre otros factores.

Además, esta ley se limita a la provisión de oportunidades en el sector público, no contemplando ningún mecanismo de incentivos en el sector privado, donde se podría lograr una diferencia significativa respecto a la brecha racial laboral. Finalmente, se considera conveniente crear nuevos *mecanismos de equidad racial* en otras entidades clave para el bienestar, como el *Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial*, el de *Salud Pública*, y la *Administración Nacional de Educación Pública*, con el fin de profundizar la transversalización de la perspectiva étnico – racial en el estado uruguayo. Sobre este punto, debe notarse que, para todos estos casos, existen antecedentes en la administración pública nacional.

Considerando que los efectos de la pandemia de COVID-19 fueron particularmente negativos sobre

la población afrodescendiente, debería fortalecerse las políticas de protección social, priorizando la situación de las mujeres y los niños y niñas afrodescendientes, y la de los trabajadores y trabajadoras informales. Esto implica un trabajo en conjunto entre el *Ministerio de Desarrollo Social*, el *de Trabajo y Seguridad Social*, y el *Banco de Previsión Social*, entre otras instituciones relevantes.

En la medida en que la brecha de pobreza entre la población afrodescendiente y el resto no ha mostrado cambios desde 2016 en adelante, resulta evidente que el potencial de los esquemas de transferencias contributivas y no contributivas vigentes llegó a un límite estructural respecto a su eficacia para mejorar el bienestar de este colectivo. Por lo tanto, es necesario diseñar estrategias de carácter integral, que incluyan una visión prospectiva del desarrollo social y económico del país, particularmente en el escenario post-pandemia.

Por otra parte, es necesario continuar con los esfuerzos en materia de reducción de la brecha racial educativa en Uruguay. En este sentido, es importante incorporar la variable étnico – racial en las estadísticas de educación nacional, para conocer las trayectorias de los afrodescendientes, y las causas que todavía operan en su desvinculación temprana de la educación secundaria. Al mismo tiempo, también es importante fortalecer las becas para jóvenes y adultos afrodescendientes en educación secundaria y terciaria, con el fin de mejorar su posicionamiento en el mercado laboral, y también en otros ámbitos de la vida social.

Dada la alta proporción de afrodescendientes que residen en asentamientos irregulares, y los lentos progresos que se observan en la mejora su acceso al mercado de vivienda, sería conveniente implementar medidas focalizadas en los asentamientos irregulares con mayor proporción de afrodescendientes, y facilitar el acceso al crédito para la compra y refacción de viviendas donde los mismos residen, entre otras posibles medidas que permitan mejorar la igualdad racial en el acceso a la vivienda de calidad.

En relación a la seguridad pública, es necesario explorar la inclusión de la variable étnico – racial en los registros del *Ministerio del Interior*, la *Fiscalía General de la Nación* y el *Poder Judicial*, con el fin de conocer en mayor profundidad si efectivamente existe un mayor sesgo punitivo en el sistema penal uruguayo. La evidencia disponible alude a esto, pero no se conoce el perfil socioeconómico, el tipo de delitos o el tratamiento policial que reciben los afrodescendientes en comparación al resto de la población. Si bien ha habido esfuerzos puntuales en el pasado por mejorar la información en la materia, los mismos no tuvieron continuidad en el tiempo. El próximo *Censo de Población Privada de Libertad*, es una gran oportunidad para cambiar esta situación, y refinar las políticas de reinserción social de las PPL afrodescendientes.

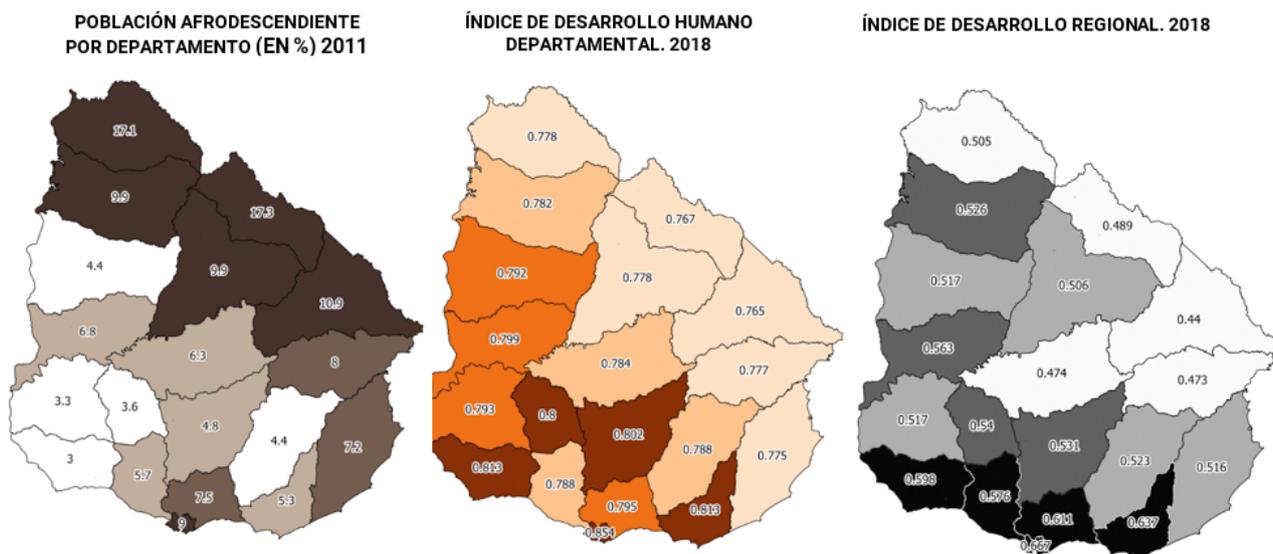
Finalmente, en materia de violencia de género, es importante que tanto el *Ministerio del Interior* como el de *Desarrollo Social* incorporen la variable étnico – racial en sus sistemas de información, y también que se realicen campañas de sensibilización e información focalizadas en mujeres afrodescendientes y migrantes respecto a en materia de los servicios disponibles para mujeres víctimas de violencia doméstica y de trata de personas con fines de explotación sexual.

Para comprender mejor la dinámica de exclusión racial en el contexto de pandemia y los años previos, a continuación, se examina la información disponible a nivel regional y departamental en materia de inclusión social de las personas afrodescendientes.

### **3 Exclusión racial a nivel territorial en el contexto de la pandemia**

Al considerar diversos índices compuestos sobre el desarrollo humano y territorial (*figura 1*), se observa que, en los años previos a la pandemia, los departamentos del norte presentan los peores desempeños en términos de desarrollo, mientras que Salto ocupa una posición intermedia. De esta forma, buena parte de los departamentos que concentran la mayor proporción de población afrodescendiente, presentaban importantes niveles de rezago económico y social en los años previos a la pandemia. Al mismo tiempo, cada departamento presenta diferentes barreras estructurales que afectan la inclusión social de la población afrodescendiente a nivel local.

FIGURA 1. POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE E INDICADORES DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL



Fuente: elaboración propia en base al Censo de 2011, datos de OTU-OPP y Rodríguez Miranda et al, 2018.

Más allá del caso de Montevideo, que se encuentra totalmente municipalizado, en el resto de los departamentos considerados, la mayor parte de la población afrodescendiente reside en las ciudades capitales, que se encuentran sin municipalizar. Esto puede constituir una barrera importante para su participación en la toma de decisiones locales.

Otro limitante de la inclusión social de los jóvenes en general, y de los afrodescendientes en particular a nivel territorial, tiene que ver con la oferta de servicios de educación terciaria universitaria en el departamento. En este sentido, se observa que Artigas y Cerro Largo son los únicos que carecen de este tipo de servicios. Esto tiene implicaciones sobre las posibilidades de formación profesional, provocando una segmentación de la población en términos de aquellos que tienen incentivos y medios para emigrar hacia otros departamentos con el fin de adquirir una titulación universitaria y los que no.

Un último tema vinculado a la exclusión social de los jóvenes tiene que ver con las distintas razones por las cuales se sienten discriminados. La complejidad de este problema es abordada adecuadamente a través del concepto de *interseccionalidad*, que plantea que ciertos individuos experimentan formas más intensas de exclusión social debido a que son discriminados por diferentes aspectos de su identidad, como su ascendencia étnico – racial, su género, su orientación sexual, su edad, sus capacidades, las diferencias en términos socioeconómicos, el lugar de residencia y nacionalidad entre otros mutuamente (Crenshaw, 1991; Collins, 1998; Shields, 2008).

La evidencia proveniente de la *Encuesta Nacional de Juventud* de 2018, señala que las jóvenes afrodescendientes de entre 15 y 29 años experimentan mayores niveles de discriminación por el color de su piel que los varones, y las que residen en Montevideo reportan niveles más elevados que las del interior. También se observan variaciones regionales interesantes, y en el caso de las del interior, por no tener dinero.

Los jóvenes varones afro del interior experimentan de forma más intensa la discriminación por discapacidad total o parcial, mientras que los varones de Montevideo reportan mayores niveles de discriminación por sus creencias religiosas, reales o proyectadas. Por su parte, las jóvenes afro de Montevideo experimentan altos niveles de discriminación por sus características físicas, y en el caso de las del interior, por no tener dinero.

En resumen, existen diferencias regionales en términos de la calidad de vida, desarrollo económico y social, posibilidades de acceder a estudios terciarios y también diferentes contextos socio – culturales que marcan las biografías de los afrodescendientes en los territorios en los que residen. Por lo tanto,

esta esperable es esperable que las mismas hayan jugado un papel relevante en términos del impacto de crisis sanitaria sobre los niveles bienestar y el acceso al mercado de trabajo en las diferentes regiones del país.

En este sentido, se observa que, entre 2019 y 2020, los afrodescendientes que residían en las regiones de la *Zona Metropolitana*, el *Noreste* y el *Litoral Norte* presentaron mayores niveles de incidencia de la pobreza que el resto de las regiones del país.

Y como era esperable, al interior de estas regiones, los afrodescendientes fueron lo que experimentaron las consecuencias más agudas de la crisis. Mientras que, en el caso de la *Zona Metropolitana*, se observa un aumento significativo en la brecha racial de pobreza, en el *Litoral Norte* se observa un incremento, aunque no significativo, y en el *Noreste*, se produce una disminución. En este caso, aumenta la pobreza en la población afro y la no afro.

También, se observa un aumento significativo de la brecha racial de pobreza infantil en la *Zona Metropolitana* y el *Noreste*, y una disminución en el *Litoral Norte*, producto del aumento de la incidencia de la pobreza en niños y niñas afro y no afro<sup>13 14 15</sup>.

Finalmente, en las tres regiones se observa un incremento importante en la tasa de desempleo, que afectó principalmente a la población afrodescendiente. Estos resultados permiten establecer que *el impacto de la pandemia en el país fue especialmente negativo para los afrodescendientes en general, y en particular en los que residen en las regiones del Noreste y Litoral Norte del país.*

Para comprender en mayor profundidad las posibles implicaciones que pudo haber tenido la crisis sanitaria sobre los afrodescendientes, en los siguientes apartados se describe la situación de los afrodescendientes en los años previos a la pandemia en Montevideo, Artigas, Cerro Largo, Rivera y Salto, considerando dónde residen, cuál es su situación en relación a las especializaciones productivas departamentales, los obstáculos persistentes para su inclusión social, y las principales características de los *mecanismos de equidad racial* de cada gobierno subnacional.

### 3.1. Montevideo

#### ¿Dónde viven?

Según datos del *Censo 2011*, 9% de los habitantes de Montevideo son afrodescendientes, posicionándose como el sexto departamento con mayor proporción de población afrodescendiente, después de Rivera, Artigas, Cerro Largo, Salto y Tacuarembó. Sin embargo, en términos absolutos, es el departamento con mayor cantidad de población negra (109,324 personas afro).

Como se mencionó previamente, a diferencia del resto de los departamentos analizados en este informe, la ciudad de Montevideo se encuentra totalmente municipalizada. Los municipios con mayor proporción de población afrodescendiente son el D (21.9%), seguido por el A (19%), el F (17%) y el G (13.3%). En el resto, la proporción de afrodescendientes no supera el 10% y es menor que la proporción de población no afrodescendiente.

La mayoría se concentra en los barrios periféricos de la ciudad. En los barrios costeros (Carrasco, Punta Gorda, Pocitos, Punta Carretas, etc.), la proporción de población afrodescendiente es menor a 5%, mientras que en los periféricos (Casavalle, Casabó, Punta de Rieles, La Paloma, Nuevo París y Pajas Blancas, entre otros), representa entre el 14% y 20% de la población que allí reside.

13 Compuesta por los departamentos de Montevideo, Canelones y San José.

14 Integrado por Cerro Largo, Tacuarembó y Rivera.

15 Comprende los departamentos de Artigas, Paysandú y Salto.

**FIGURA 2. POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE POR SEGMENTO CENSAL Y MUNICIPIOS. MONTEVIDEO**



Fuente: elaboración propia en base a Censo 2011.

### **¿Qué hacen?**

Al analizar la distribución de los ocupados por sectores de actividad económica según sexo y ascendencia para el período 2017 – 2019 en Montevideo en base a datos de la ECH, se observa que la participación de varones afro en el sector secundario (industrias), es superior a la de sus pares no afro (31.3% y 23.9% respectivamente). En este sentido, se destaca la participación de los varones afro en la construcción (15.5%) respecto a sus pares no afro (9.6%).

Por otra parte, el nivel de participación de los ocupados varones afro en el sector terciario (*servicios*), representa el 72.1%, mientras que en el caso de las mujeres afro es de 90.3%. En este sentido, se destacan las actividades del sector comercio, que fue uno de los más afectados por la pandemia en términos de su contribución a la economía entre 2019 y 2020, además de presentar la mayor cantidad de solicitudes de seguro de paro por causal de suspensión en marzo de 2020.

Adicionalmente, en relación a la provisión de servicios sociales y de salud, que fue un sector moderadamente afectado por la crisis sanitaria, la participación de las mujeres afro es importante, aunque no se encuentran diferencias significativas según ascendencia (17.3% en el caso de las mujeres afro y 16.8% en el caso de las no afro). Finalmente, cabe destacar un fenómeno que se repite en otros departamentos del país: el importante nivel de participación de las mujeres afro en actividades de trabajo doméstico en hogares como empleadores. En este sentido, las mujeres afro representan el 17.7%, mientras que las mujeres no afro constituyen el 9.5%.

### **¿Cuáles son los obstáculos a la inclusión social de los afrodescendientes?**

Si bien los afrodescendientes que residen en Montevideo presentan menores tasas de informalidad que el promedio nacional (casi un cuarto de los ocupados afros), para el período 2017 – 2019, la brecha de informalidad en relación a los trabajadores no afro es 10% mayor. Por otra parte, los varones y mujeres afro presentan en promedio dos años menos de educación que sus pares no afro.

Al mismo tiempo, Montevideo concentra la mayor cantidad de asentamientos del país, y un porcentaje importante de la población afrodescendiente reside en ellos. Estos factores permiten entender por qué,

más de un cuarto de los varones y mujeres afrodescendientes se encuentran en situación de pobreza, mientras que, para el caso de los no afro, esta proporción es menor a un décimo de la población para ambos sexos.

### Mecanismos de equidad racial departamental

La *Secretaría étnico-racial y para Poblaciones Migrantes* de la *Intendencia de Montevideo* se destaca por su carácter pionero como primer mecanismo institucional de equidad racial en un gobierno departamental con enfoque interseccional, combinando la perspectiva étnico – racial, el género y las poblaciones migrantes. Dicha entidad cuenta con recursos presupuestales propios, lo que le otorga mayor autonomía en comparación al resto de los mecanismos de equidad racial departamentales examinados en este estudio. Adicionalmente, es el único *mecanismo* departamental que lleva adelante un programa continuo de transversalización de la perspectiva étnico – racial dirigido a los funcionarios de la intendencia. Finalmente, es un espacio con gran capacidad de incidencia en relación a varios problemas vinculados a la población afrodescendiente en ámbitos institucionales nacionales como el *Consejo Nacional de Equidad Racial* y el *Congreso de Intendentes*, y también en espacios internacionales, como el *Sistema de Naciones Unidas*, entre otros.

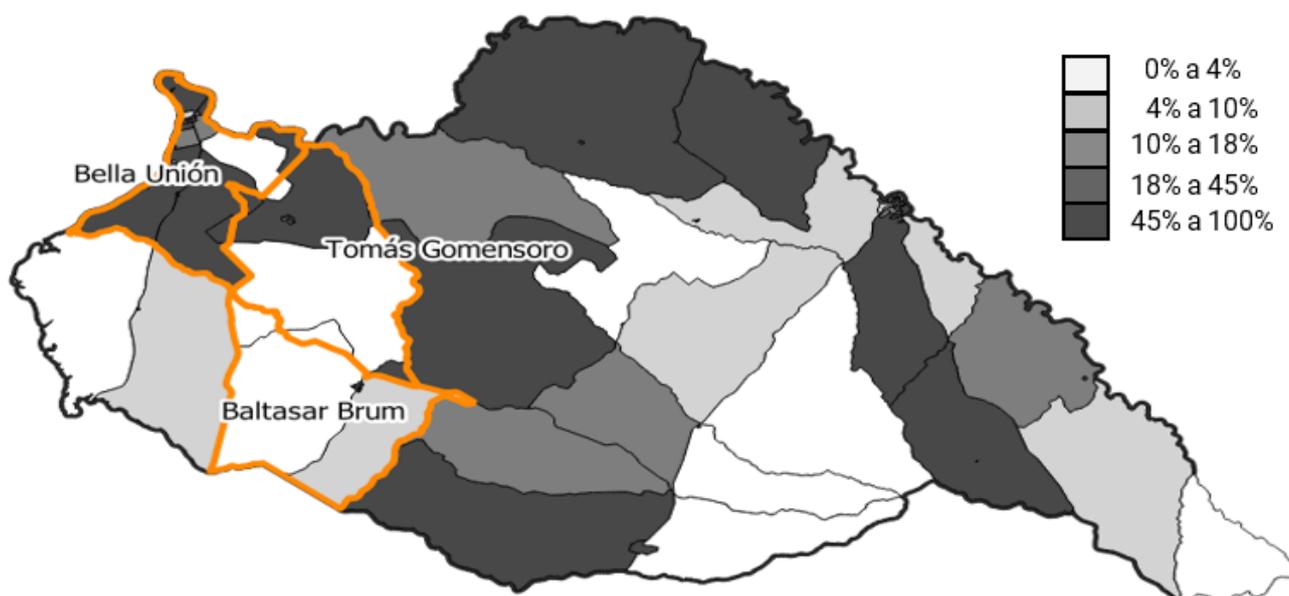
Entre sus principales debilidades, cabe mencionar la escasa dotación de recursos administrativos y personal técnico calificado. Estas restricciones constituyen obstáculos significativos para el desarrollo de procesos de planificación estratégica y de agendas programáticas, y se traducen en proyectos y programas puntuales que enfatizan aspectos vinculados al reconocimiento de la identidad cultural de los afrodescendientes.

## 3.2. Artigas

### ¿Dónde viven?

Según datos del Censo 2011, 17.1% de la población de Artigas es afrodescendiente, posicionándose como el segundo departamento con mayor proporción de población afrodescendiente después de Rivera.

FIGURA 3. POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE POR SEGMENTO CENSAL Y MUNICIPIOS DE ARTIGAS



Fuente: elaboración propia en base a Censo 2011.

Sin embargo, en términos absolutos, es el cuarto departamento mayor cantidad de población negra (12,428 personas afro), después de Montevideo, Canelones, y Rivera. Más de la mitad (54.4%) residen en la ciudad de Artigas, y 15.9% en Bella Unión. El resto de la población afro se encuentra dispersa en localidades de menos de 5,000 habitantes (25.2%), y un 4.5% reside en medio rural.

Artigas cuenta con tres municipios, creados en 2010: Baltasar Brum, Bella Unión y Tomás Gomensoro (figura 3). Más de dos tercios de la población afrodescendiente (67.2%) se encuentra sin municipalizar, dado que reside o bien en la capital departamental u otras localidades de menos de 5,000 habitantes. Entre los municipalizados, un cuarto de los residentes del municipio de Bella Unión es afrodescendiente, mientras que, en el resto de los municipios, es proporción es menor al 4%. En ninguno de estos casos, se encuentran diferencias significativas en términos de ascendencia.

### **¿Qué hacen?**

Al analizar la distribución de los ocupados por sectores de actividad económica según sexo y ascendencia en Artigas para el período 2017 – 2019 según datos de la ECH, se observa que los varones participan más que las mujeres en actividades vinculadas al sector primario (actividades agropecuarias, pesca y minería, entre otras) y secundario (industrias), mientras que la más del 80% del empleo de las mujeres se asocia a actividades en el sector terciario (servicios). Si bien el porcentaje de ocupados varones afro en actividades agropecuarias, pesca, caza y explotación de minerales es levemente inferior a la de los varones no afro, es importante destacar que, en ambos casos, constituye cerca del 30% del empleo de los varones.

En el caso del sector secundario, la participación de los hombres y mujeres afro es levemente superior a la de sus pares no afro. En este sentido, se destaca la participación de los varones afro en la construcción, donde la proporción de varones afro es de 15.1% y en el caso de los no afro, es de 12.6%.

En relación al sector terciario, la participación de las mujeres es casi 40% superior a la de los hombres. En este sentido, es importante considerar su participación en el sector comercio, que fue uno de los sectores más afectados por la crisis sanitaria, donde el nivel de participación de los varones afro es similar a la de los no afro (14.8% y 14.4% respectivamente). En el caso de las mujeres afro, su nivel de participación es menor respecto a las no afro (16.2% y 19.5% respectivamente).

Adicionalmente, las mujeres afro presentan mayores niveles de participación en actividades de servicios personales a organizaciones sociales y/o empresariales que las mujeres no afro (14.7% y 8.7% respectivamente). Finalmente, cabe destacar un fenómeno que se repite en otros departamentos del país: el importante nivel de participación de las mujeres afro en actividades de trabajo doméstico en hogares como empleadores. En este sentido, las mujeres afro representan el 14.9%, mientras que las mujeres no afro constituyen el 10%.

### **¿Cuáles son los obstáculos a la inclusión social de los afrodescendientes?**

En Artigas, más de la mitad de las ocupadas afrodescendientes son informales, mientras que, en el caso de los varones afro, es cercana a los tres séptimos. En los casos de los trabajadores y trabajadoras no afro, esta proporción es menor a los dos quintos de los ocupados. Por otra parte, si bien existe una leve diferencia en términos de logros educativos entre los ocupados varones afro y los no-afro, en el caso de las ocupadas afro, en promedio, presentan un año menos de educación que sus pares no afro.

Adicionalmente, tanto en la capital del departamento como en Bella Unión, se encuentra una sobre representación de los afrodescendientes entre quienes residen en asentamientos irregulares. Estas diferencias permiten comprender por qué, prácticamente 1 de cada 10 afrodescendientes en Artigas es pobre, mientras que la probabilidad de serlo para los no afro es de 1 de cada 5 aproximadamente.

### **Mecanismos de equidad racial departamental**

En el caso de la Intendencia de Artigas, si bien la *Unidad de Equidad Racial* es un mecanismo de equidad étnico – racial de reciente creación (2021), representa la concreción de una línea de trabajo que comenzó

a funcionar desde 2017, lo que implica un reconocimiento oficial de la importancia del tema a nivel local. Previa a la creación de dicha unidad, la intendencia ha desarrollado un conjunto de acciones de promoción social en barrios que concentran altos niveles de población afrodescendiente, como San Eugenio, Ejido, Mirador y Pintadito, en convenio con diferentes organizaciones de la sociedad afro organizada.

Las principales debilidades de esta unidad son la escasa dotación de recursos administrativos y personal técnico calificado y las limitaciones financieras. Dada la reciente creación de la unidad, las acciones de la intendencia se componen proyectos e iniciativas puntuales que enfatizan aspectos vinculados al reconocimiento de la identidad cultural de los afrodescendientes al mismo tiempo que iniciativas vinculadas a la igualdad de género y la diversidad.

### 3.3. Cerro Largo

#### ¿Dónde viven?

Según datos del Censo 2011, en Cerro Largo, 17.1% de su población es afrodescendiente, posicionándose como el tercer departamento con mayor proporción de población afrodescendiente después de Rivera y Artigas. Sin embargo, en términos absolutos, es el sexto departamento mayor cantidad de población negra (9,171 personas afro), después de Montevideo, Canelones, Rivera y Artigas.

La mayor parte de los afrodescendientes (63.5%) residen en Melo, 14.8% en Río Branco, y 3.2% en Fraile Muerto. El resto de la población afro se encuentra dispersa en localidades de menos de 2,500 habitantes, y un 4% reside en medio rural.

Cerro Largo cuenta con quince municipios. En este sentido, un 66.2% de la población afrodescendiente residente en el departamento se encuentra sin municipalizar, dado que reside o bien en la capital departamental, u otras localidades rurales adyacentes a la ciudad de Melo. En el municipio de Río Branco, 15.9% es afrodescendiente, mientras que, en el resto de los municipios, la proporción de población afrodescendiente es menor al 5% (figura 4).

**FIG. 4. POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE POR SEGMENTO CENSAL Y MUNICIPIOS. CERRO LARGO**



Fuente: elaboración propia en base a Censo 2011.

## ¿Qué hacen?

Al analizar la distribución de los ocupados por sectores de actividad económica según sexo y ascendencia para el período 2017 – 2019 en Cerro Largo según la ECH, se observa que los varones participan más que las mujeres en actividades vinculadas al sector primario (actividades agropecuarias, pesca y minería, entre otras), y secundario (industrias), mientras que más del 90% del empleo de las mujeres se asocia a actividades en el sector terciario (servicios).

El porcentaje de varones afro ocupados en actividades agropecuarias, pesca, caza y explotación de minerales es inferior al de los varones no afro (15.2% y 21.6%, respectivamente).

La participación de los varones afrodescendientes en el sector secundario es significativamente superior (36.7% y 28.6%, respectivamente). Esto se explica por la alta participación de los varones afro en la construcción, donde la proporción de varones afro es de 25.2% y en el caso de los no afro, es de 16.2%.

En relación al sector terciario, la participación de los varones es 40% menor a la de las mujeres. En este sentido, se destaca su participación en el sector comercio, que fue una de las actividades más perjudicadas por la pandemia, donde el nivel de participación de los varones afro es mayor a la de los no afro (23.4% y 18.2% respectivamente), mientras que, en el caso de las mujeres afro, se observa una participación menor respecto a las no afro (18.5% y 20.2% respectivamente). Adicionalmente, las mujeres afro presentan niveles levemente superiores de participación en actividades administrativas y servicios de apoyo que las mujeres no afro (10.7% y 8.2% respectivamente).

Finalmente, cabe destacar un fenómeno que se repite en otros departamentos del país: el importante nivel de participación de las mujeres afro en actividades de trabajo doméstico en hogares como empleadores. En este sentido, las mujeres afro representan el 30.7%, mientras que las mujeres no afro constituyen el 16.2%.

## ¿Cuáles son los obstáculos a la inclusión social de los afrodescendientes?

En Cerro Largo, más de la mitad de los ocupados varones afro son informales, mientras que, en caso de los varones no afro, esta tasa es superior a los dos quintos. Las mujeres presentan tasas similares de informalidad, que en ambos casos son mayores a los tres séptimos. Por otra parte, los ocupados afro en general, en promedio, presentan un año menos de educación que sus pares no afro, aunque en el caso de las mujeres (independientemente de su ascendencia), tienen mayor promedio de años educativos que los varones. Adicionalmente, en la ciudad de Melo, se observa un importante patrón de segregación residencial que no se asocia con un mayor porcentaje de afrodescendientes en asentamientos irregulares. Río Branco también tiene un marcado nivel de segregación racial territorial, aunque en este caso, sí se vincula con la mayor proporción de afrodescendientes que vive en asentamientos irregulares. Estos factores permiten comprender por qué, casi un séptimo de los varones y mujeres afrodescendientes sea pobre, y en el caso de las mujeres afro, los niveles de incidencia de la pobreza sean tres veces mayores que los de las mujeres no afro.

## Mecanismos de equidad racial departamental

El *Espacio Pro Afro* de la Intendencia de Cerro Largo, cuenta con una importante trayectoria de iniciativas vinculadas al desarrollo productivo y económico con perspectiva étnico – racial y de género. Adicionalmente, la implementación de un programa de apoyo educativo extracurricular focalizado en niños, niñas y adolescentes afrodescendientes es una iniciativa prometedora y potencialmente replicable por otros gobiernos departamentales. Si bien la institucionalización de este programa es reciente, el *Espacio Pro Afro*, como organización de la sociedad civil, cuenta con sólidos antecedentes de trabajo en el tema, y ha demostrado una importante capacidad de articulación con otros actores de la administración central.

Las principales debilidades de este mecanismo es su forma de vinculación administrativa con la Intendencia de Cerro Largo, que es en modalidad de contratación de servicios. Esto tiene como

consecuencia que sus actividades se limiten a proyectos e iniciativas puntuales que enfatizan aspectos vinculados al reconocimiento de la identidad cultural de los afrodescendientes al mismo tiempo que iniciativas de vinculadas a la igualdad de género.

### 3.4. Rivera

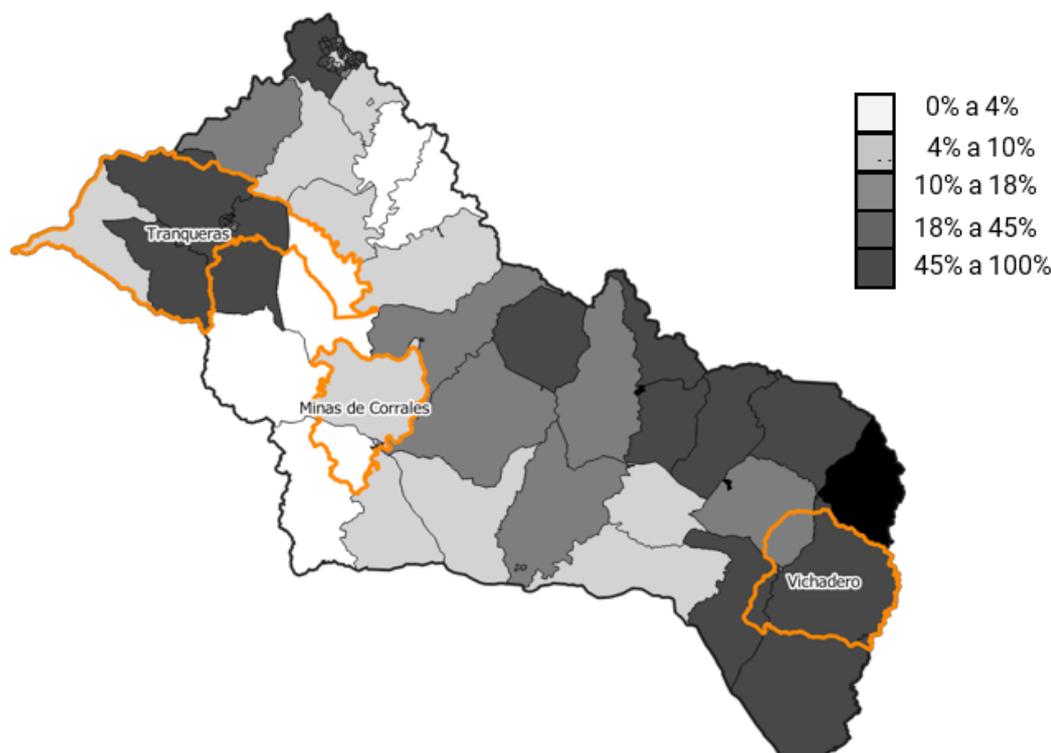
#### ¿Dónde viven?

Según datos del Censo 2011, en Rivera, 17.3% de su población es afrodescendiente, posicionándose como el departamento con mayor proporción de población negra. Sin embargo, en términos absolutos, es el tercer departamento con mayor cantidad de población negra (17,727 personas afro), después de Montevideo y Canelones.

La mayoría de los afrodescendientes (60%) residen en la ciudad de Rivera, Mandubí (8.7%), y Tranqueras (7.9%). El resto de la población afro se encuentra dispersa en localidades de menos de 5.000 habitantes (17.6%), y un 6% reside en medio rural.

Rivera cuenta con tres municipios: Tranqueras, Minas de Corrales y Vichadero (figura 5). En este sentido, un 83.8% de la población afrodescendiente residente en el departamento se encuentra sin municipalizar, dado que reside o bien en la capital departamental, en Mandubí, u otras localidades de menos de 5,000 habitantes. En el municipio de Tranqueras, 9.3% de la población se declara afrodescendiente, seguido por Vichadero (4%), y Minas de Corrales (2.9%).

**FIGURA 5. POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE POR SEGMENTO CENSAL Y MUNICIPIOS DE RIVERA**



Fuente: elaboración propia en base a Censo 2011.

#### ¿Qué hacen?

Al analizar la distribución de los ocupados por sectores de actividad económica según sexo y ascendencia para el período 2017 – 2019 con datos de la ECH, se observa que porcentaje de varones afro ocupados en el sector primario (actividades agropecuarias, pesca y minería, entre otras) es inferior al de los varones no afro (17% y 23.5%, respectivamente).

Por otra parte, la participación de los varones afro en el sector secundario (industrias) es significativamente superior a la de sus pares no afro (35.8% y 24.6%, respectivamente). Esto se explica por la alta participación de los varones afro en la construcción, donde la proporción de varones afro es de 22.2% y en el caso de los no afro, es de 14.2%, y también por su mayor participación relativa en la industria manufacturera, donde el porcentaje de varones afro es de 13.6% y el de los no afro es 10.4%. En relación al sector terciario (servicios), la participación de las mujeres es 38.2% superior a la de los varones.

En este sentido, es importante considerar su participación en el sector comercio, uno de los sectores más perjudicados por la pandemia, donde el nivel de participación de los varones afro es menor a la de los varones no afro (14.3% y 16.5% respectivamente). Lo mismo sucede en el caso de las mujeres afro en relación a las no afro (16.5% y 21.3% respectivamente). Adicionalmente, tanto varones como mujeres afro presentan mayores niveles de participación en actividades administrativas y servicios de apoyo (7.6% y 14.6%, respectivamente) que sus pares no afro (7.6% y 5.9% respectivamente). Finalmente, cabe destacar un fenómeno que se repite en otros departamentos del país: el importante nivel de participación de las mujeres afro en actividades de trabajo doméstico en hogares como empleadores. En este sentido, las mujeres afro representan el 24.2%, mientras que las mujeres no afro constituyen el 14.3%.

### **¿Cuáles son los obstáculos a la inclusión social de los afrodescendientes?**

En Rivera, más de la mitad de los ocupados afros son informales, mientras que, en el caso de los no afros, más de dos quintos lo son. Por otra parte, los ocupados varones afro presentan un año promedio menos de educación que sus pares no afro, y el mismo sucede entre las mujeres afro y no afro, que en promedio presentan mayor cantidad de años de educación que los varones. Adicionalmente, en la capital del departamento se observan importantes niveles de exclusión residencial, que se asocian con la presencia de asentamientos irregulares. Estas diferencias permiten entender por qué, un séptimo de los varones y mujeres afrodescendientes son pobres. En este sentido, los niveles de incidencia de la pobreza en las mujeres afro son dos veces superior a la de las mujeres no afro.

### **Mecanismos de equidad racial departamental**

La *Oficina de Inclusión Social* de la Intendencia de Rivera es un *mecanismo de equidad racial* integrado en la estructura administrativa del gobierno departamental, con una interesante trayectoria de iniciativas vinculadas al desarrollo productivo y económico con perspectiva étnico – racial y de género. Adicionalmente, la creación de un protocolo para la implementación de la *Ley 19.122* indica un elevado nivel de compromiso político de la intendencia de Rivera con la comunidad afrodescendiente y tiene el potencial de fortalecer la aplicación de acciones afirmativas en otros sectores del estado uruguayo. Si bien la creación de la oficina es relativamente reciente, ha demostrado una importante capacidad de articulación con otros actores de la administración central.

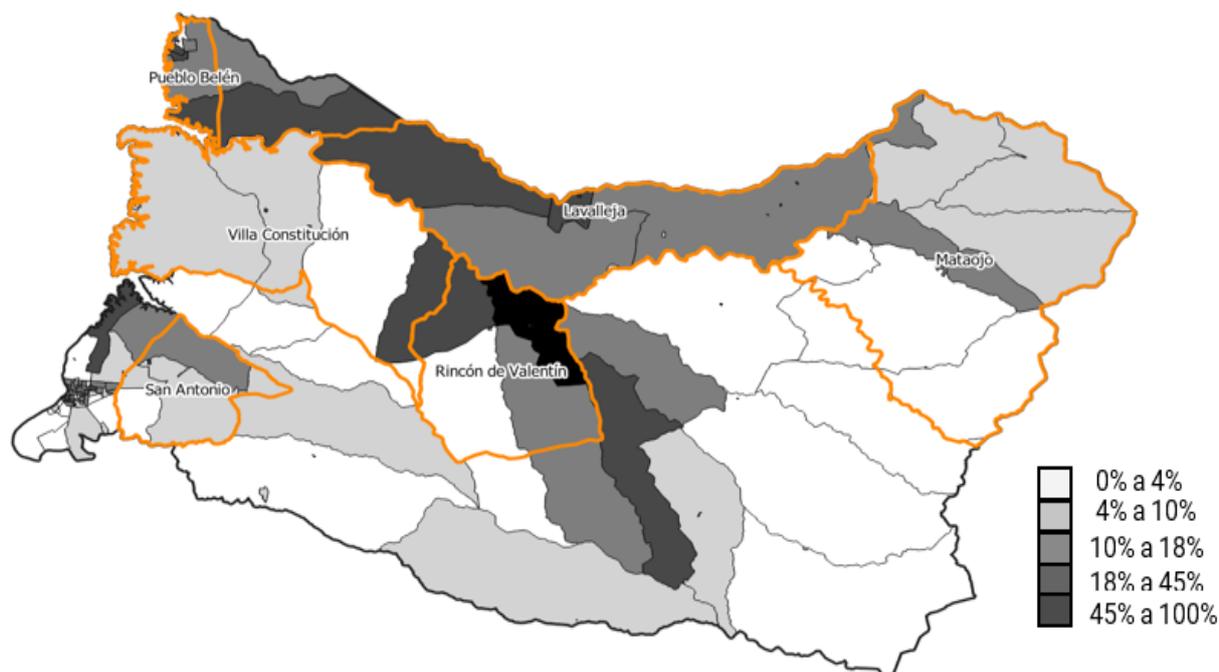
Las principales debilidades de esta unidad son la carencia de recursos administrativos y personal técnico calificado, además de las limitaciones financieras para desarrollar procesos de planificación estratégica y agenda programáticas que estructuren su labor. Sin embargo, a diferencia del resto de los *mecanismos de equidad racial* departamentales considerados, la *Oficina de Inclusión Social* ha logrado mantener un balance adecuado entre las *políticas de reconocimiento de la identidad* y la *redistribución*, combinando ambos aspectos en proyectos de carácter productivo focalizados en afrodescendientes.

## **3.5. Salto**

### **¿Dónde viven?**

Según datos del Censo 2011, 9.9% de los habitantes de Salto son afrodescendientes, posicionándose como el cuarto departamento con mayor proporción afrodescendientes después de Rivera, Artigas y Cerro Largo. Sin embargo, en términos absolutos, es el quinto departamento con mayor cantidad de población negra (11,779 personas afro), después de Montevideo, Canelones, Rivera y Artigas.

**FIGURA 6. POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE POR SEGMENTO CENSAL Y MUNICIPIOS. SALTO**



Fuente: elaboración propia en base a Censo 2011.

En términos de la distribución territorial de la población, la capital del departamento (ciudad de Salto) concentra el 83.2% de su población total, seguido por Constitución (2.3%). El resto de la población reside en localidades de menos de 2,500 habitantes (8.1%), y su población rural representa el 6.4% en el total departamental.

Salto cuenta con seis municipios. Sin embargo 88.3% de la población afrodescendiente residente en el departamento se encuentra sin municipalizar, dado que reside o bien en la capital departamental, en Constitución, u otras localidades de menos de 2,500 habitantes. En los municipios de Colonia Lavelleja y San Antonio, 6.6% de la población es afrodescendiente, mientras que esta proporción no supera el 2% en el resto de los municipios (figura 6).

### ¿Qué hacen?

Al analizar la distribución de los ocupados por sectores de actividad económica según sexo y ascendencia para el período 2017 – 2019 en base a datos de la ECH, se observan ciertas particularidades.

A diferencia del resto de los departamentos considerados, en el caso de Salto, el porcentaje de varones afro ocupados en el sector primario (actividades agropecuarias, pesca y minería, entre otras) es significativamente superior al de los varones no afro (40.5% y 26.4%, respectivamente). Al mismo tiempo, este sector emplea el 10.2% de las mujeres afro y 9.6% de las mujeres no afro.

En relación al sector secundario (industria), la participación de los varones afrodescendientes es significativamente menor en relación a los varones no afro (20.3% y 25.1%, respectivamente). A diferencia del resto de los departamentos considerados, la participación de los varones afro en la construcción es menor a la de los varones no afro (13.7% y 17.6% respectivamente).

Respecto al sector terciario (servicios), la participación de las mujeres es 38% superior a la de los varones. En este sentido, es importante considerar su participación en el sector comercio que, como se mostró anteriormente, fue uno de los más afectados en términos de su contribución a la economía entre 2019 y 2020, además de presentar la mayor cantidad de solicitudes de seguro de paro por causal de suspensión en marzo de 2020.

Respecto a tales actividades, si bien los ocupados no afro participan en mayor medida en el sector comercio, este tipo de actividades emplean el 13.7% de los varones afro y el 19.3% de las mujeres afro. En el caso de los no afro, estas cifras representan el 17.6% en el caso de los varones, y el 20.6% en el caso de las mujeres. Finalmente, cabe destacar un fenómeno que se repite en otros departamentos del país: el importante nivel de participación de las mujeres afro en actividades de trabajo doméstico en hogares como empleadores. En este sentido, las mujeres afro representan el 22.6%, mientras que las mujeres no afro constituyen el 13.3%.

### **¿Cuáles son los obstáculos a la inclusión social de los afrodescendientes?**

En Salto, dos quintos de los varones ocupados afro son informales, mientras que en el caso de los varones no afro, es levemente superior a un tercio. En el caso de las ocupadas afrodescendientes, es superior a los tres séptimos, mientras que en el caso de las mujeres es levemente inferior a los dos quintos. Por otra parte, los ocupados varones afro presentan un año promedio menos de educación que sus pares no afro, y lo mismo sucede entre las mujeres afro y no afro, aunque en promedio, las mujeres presentan mayor cantidad de años de educación que los varones.

Adicionalmente, en la capital del departamento se observan importantes niveles de exclusión residencial, que se vinculan con la presencia de asentamientos irregulares. Estas diferencias permiten entender por qué, casi unos décimos de los varones afro sean pobres, mientras que, en el caso de los varones no afro, esta proporción es menor a la mitad. Finalmente, las mujeres afro presentan mayores niveles de pobreza que las mujeres no afro, aunque la diferencia con las mujeres no afro es ciertamente menor.

### **Mecanismos de equidad racial departamental**

La Secretaría de Género y Generaciones de la Intendencia de Salto viene implementando desde 2018 una línea de trabajo en materia de población afrodescendiente, encuadrada dentro otras acciones sociales transversales llevadas adelante por el gobierno subnacional en diferentes áreas sociales. Si bien esto constituye un reconocimiento oficial de la intendencia sobre la importancia de la temática afrodescendiente en el departamento, por el momento, las principales medidas implementadas por esta secretaría se han restringido al desarrollo de actividades durante el Mes de la Afrodescendencia, por lo que cuenta con un potencial todavía no explorado en materia de promoción de la equidad étnico racial en el departamento de Salto.

La principal debilidad de este mecanismo de equidad racial, es que no cuenta con un referente claramente establecido en el tema, y no hay forma de determinar qué cantidad de recursos económicos y técnicos trabajan en esta problemática. Esto dificulta el desarrollo de procesos de planificación estratégica y agenda programáticas que estructuren las actividades.

## **3.6. Hacia la inclusión de la perspectiva étnico – racial a nivel departamental**

Para comprender en mayor profundidad las posibles implicaciones que pudo haber tenido la crisis sanitaria sobre los afrodescendientes, se compara la situación de cada departamento en relación a la distribución territorial de la población afrodescendiente en el territorio, su participación en el desarrollo económico y especializaciones productivas departamentales, los obstáculos persistentes para su inclusión social, y las principales características de los mecanismos de equidad racial de cada gobierno departamental.

En relación al primer punto, y a diferencia del resto de los departamentos considerados en este informe, Montevideo es el único que se encuentra totalmente municipalizado. El municipio D es el que concentra la mayor proporción de población afrodescendiente 21.9%, seguido por el municipio A (19%) y el F (17%).

En los departamentos del interior, se observa un patrón recurrente: la mayoría de la población afrodescendiente reside en las ciudades capitales, y mientras que el resto lo hace en diferentes localidades

urbanas de cada departamento. Dado que las capitales del interior no están municipalizadas, la mayoría de la población de estos departamentos no cuenta con la posibilidad de participar en el tercer nivel de gobierno, lo que constituye una limitación en términos de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones locales.

En este sentido, los cuatro departamentos del interior se pueden agrupar en dos grandes categorías: aquellos donde la mayoría de la población se concentra en la capital, mientras que el resto reside en localidades o municipios de menos de 10,000 habitantes, y los que, además de la población residente en la capital, cuentan con localidades urbanas municipalizadas de más de 10,000 habitantes. En el primer grupo se encuentran Rivera y Salto, mientras que en el segundo se ubican los departamentos de Artigas y Cerro Largo.

En el caso de Rivera, el 60% de la población afrodescendiente reside en la ciudad de Rivera, y en el caso de Salto, el 84.2% reside en la capital departamental (ciudad de Salto). En la medida que Rivera cuenta con tres municipios, el porcentaje de población afro no municipalizada alcanza el 83.8%. En Salto, donde la capital concentra más de cuatro quintos de la población total del departamento, el porcentaje de población afro no municipalizada asciende a 84.2%.

En Artigas, además de la capital homónima, donde reside 54.4% de la población afrodescendiente, cuenta con la localidad de Bella Unión, que desde 2010, se encuentra municipalizada, y concentra el 15.9% de la población afrodescendiente del departamento. El resto de la población reside en localidades y municipios de menos de 5,000 habitantes, y el 67.3% de la población afrodescendiente se encuentra sin municipalizar.

Finalmente, en Cerro Largo, la capital departamental (ciudad de Melo) concentra 63.5% de la población afrodescendiente, seguida por Río Branco, que desde 2010 está municipalizada, donde al igual que en el caso de Bella Unión, reside el 15.9% de la población afrodescendiente. El resto se distribuyen en municipios y/o localidades de menos de 5,000 habitantes. A pesar de contar con 15 municipios, la proporción de población afrodescendiente sin municipalizar alcanza el 66.2%.

Considerando ahora la participación de los ocupados en las economías locales, se observa que la misma está marcada por las especializaciones productivas de cada departamento, y se observa un patrón de segmentación laboral en términos de sexo. En todos los casos, las mujeres participan más que los hombres en las actividades del sector terciario y los hombres más en los sectores secundario y primario. En relación al sector terciario, la participación de las mujeres representa entre el 80% y el 90% del total de ocupadas de los cinco departamentos.

La participación de los varones es menor, pero con variaciones regionales: en Montevideo, la participación de los varones es superior al 70% y los departamentos del interior, su participación oscila entre el 40% y 50%. Con la excepción de Artigas, en el resto de los departamentos del interior la participación de los varones no afro es significativamente superior a la de los afro. Adicionalmente, solo en los casos de Cerro Largo y Rivera, la participación de las mujeres afro es significativamente superior a la de las mujeres no afro. Al interior de este sector de actividad económica, se observan diferencias entre los departamentos. Considerando el sector comercio, que fue uno de los más afectados por la pandemia, se observa que, en Montevideo, concentra más de un quinto de los varones afro ocupados, mientras que en Artigas, representa un séptimo. Sin embargo, mientras que en la capital, la participación de las mujeres afro es levemente superior a la de sus pares no afro, en Artigas inferior.

En Cerro Largo, la participación de los varones afro en estas actividades es mayor que la de los varones no afro, mientras que la de las mujeres afro es menor a la de las no afro. En total, este sector emplea cerca un quinto de los ocupados del departamento.

En los casos de Rivera y Salto, la participación de varones afro es menor a la de los no afros, y en el caso de las mujeres, no se encuentran diferencias significativas según ascendencia. En ambos departamentos, este sector comprende más del 18% del total de ocupados.

Asimismo, en el sector terciario, se identificó un fenómeno que se repite en todos los departamentos del país: el importante nivel de participación de las mujeres afro en actividades de trabajo doméstico en hogares como empleadores. Si bien el impacto de la crisis sanitaria fue relativamente menor en comparación a otras ramas de actividad, entre un quinto y un séptimo de las mujeres afro se desempeñan en este tipo de actividades, mientras que, en el caso de sus pares no afro, estos valores representan entre un décimo y un séptimo de las ocupadas en los departamentos.

Respecto al sector secundario, se observa que, en los cinco departamentos, la participación de los varones afro es superior a la de los varones no afro y las mujeres en general, ocupando entre un cuarto y un tercio de los varones afro. Con la excepción de Montevideo, donde este sector ocupa menos de un quinto de los varones no afro, en el resto de los departamentos del interior, este sector ocupa menos de un décimo de los varones no afro. Al interior de este sector, también se observan diferencias entre los departamentos.

Respecto al sector de la construcción, que fue el único que mostró un crecimiento positivo durante la pandemia, se observa que, con la excepción de Salto, donde la participación de los varones afro es menor a la de los no afro, en el resto de los departamentos, la proporción de varones afro empleados en la construcción es significativamente mayor, oscilando entre el un séptimo y un cuarto del total de los ocupados varones afro ocupados.

Sobre el sector primario, que fue uno de los menos afectados por la crisis sanitaria y dejando de lado el caso de Montevideo que, por las características del departamento, ocupa una proporción minoritaria de los trabajadores, se observan importantes diferencias entre los departamentos del interior. En el caso de Salto, este sector emplea dos quintos de los varones afro, y un décimo de las mujeres afro. En el caso de los varones y mujeres no afro, esta cifra representa aproximadamente un décimo de los ocupados. En el resto de los departamentos, la participación de hombres y mujeres no afro es superior a la de los afros.

En el caso de Artigas, este sector emplea cerca de dos séptimos de los varones afro y no afro, mientras que la participación de las mujeres es menor a un décimo del total de ocupadas. Finalmente, en los casos de Cerro Largo y Rivera, este sector ocupa más de un quinto de los varones no afro, y un cerca de un séptimo de los varones afro. En ambos departamentos, la proporción de mujeres ocupadas en este sector es minoritaria.

En materia de obstáculos a la inclusión social, se observa que, en todos los casos, cuentan con mayores niveles de inestabilidad laboral e informalidad. Adicionalmente, los afrodescendientes presentan en general menores niveles de logros educativos, donde los ocupados varones afro presentan sistemáticamente menores a sus pares no afro, y las mujeres afro tienden a presentar menores niveles de logros que las mujeres no afro.

Por otra parte, los afrodescendientes en general presentan elevados niveles de segregación residencial, que en muchos casos se traduce en un mayor porcentaje de población afrodescendiente residente en asentamientos irregulares. Estos son algunos de los factores que explican sus mayores niveles de pobreza en relación a la población no afro.

Considerando ahora los *mecanismos de equidad racial* existentes en cada departamento presentan marcadas diferencias en términos de capacidades institucionales y antecedentes de trabajo en la temática. Más allá de los diferentes grados de institucionalización y antecedentes de trabajo en materia de población afrodescendiente, estas oficinas cuentan con limitaciones comunes, que necesariamente se traducen en un excesivo énfasis en el desarrollo de políticas de reconocimiento de la identidad cultural afrodescendiente por encima de las acciones redistributivas.

En general, estos espacios cuentan con importantes déficits en términos de recursos administrativos, técnicos y financieros, que obstaculizan el desarrollo procesos de planificación estratégica y de agendas programáticas, y se traducen en proyectos y programas puntuales, que no suelen alinearse a una línea de trabajo específica y de más largo aliento en relación a una problemática de los afrodescendientes.

Al mismo tiempo, se detectan varias prácticas prometedoras, que se recomienda replicar en otros departamentos. En primer lugar, la experiencia de la *Oficina de Inclusión Social* de Rivera en el desarrollo de un protocolo de aplicación de la *Ley 19.122* es algo que el resto de las intendencias consideradas en este informe deberían aplicar o adaptar a los diferentes contextos institucionales de los gobiernos departamentales.

Esto supone un trabajo en conjunto entre cada *mecanismo de equidad racial departamental* con las diferentes estructuras organizativas de cada intendencia con dedicadas a la gestión humana, que asegure la alineación de las políticas de contratación de recursos humanos con el cumplimiento de las acciones afirmativas para afrodescendientes consagradas por la *Ley 19.122*.

En este sentido, es importante recordar que en su artículo 4º, dicha ley establece un período de quince años de aplicación, a partir de su promulgación en 2013, lo que significa que aún se cuentan con siete años hasta el término de su obligatoriedad en 2028. Este proceso puede ser fortalecido siguiendo la experiencia de la *Secretaría étnico-racial y para Poblaciones Migrantes* de la Intendencia de Montevideo en relación al establecimiento de un programa continuo de capacitación y sensibilización del personal de cada intendencia en relación a los desafíos que enfrentan los afrodescendientes en cada departamento en materia de inclusión social.

En segundo lugar, la experiencia del *Espacio Pro Afro* de la Intendencia de Cerro demuestra que es posible que los gobiernos departamentales desarrollen líneas de trabajo vinculadas al fortalecimiento de la continuidad educativa de los afrodescendientes.

De replicarse en otros gobiernos subnacionales, sería positivo que se implementa en convenio con organizaciones de la sociedad civil afro locales, con el fin de implementar programas piloto de corta duración, donde se establezcan mecanismos de monitoreo y evaluación adecuados, siguiendo una lógica experimental, donde se seleccionan grupos de tratamiento y de control, que permitan establecer al final de los mismos la efectividad de dichos programas.

Considerando que los departamentos de Artigas y Cerro Largo no cuentan con la oferta de servicios de educación terciaria universitaria, sería positivo profundizar la promoción de las *Becas Carlos Quijano*, que se mencionan específicamente en la ley 19.122, entre otros mecanismos de financiamiento que permitan disminuir la brecha educativa racial.

En tercer lugar, la *Oficina de Inclusión Social* de la Intendencia de Rivera en términos de promoción de las políticas redistributivas y el desarrollo económico en conjunto con las políticas de reconocimiento de la identidad. En este sentido, el proyecto "*Identidad: palanca de desarrollo económico territorial, de la ciudad de Rivera*", procuraba transformar los activos culturales de la población afrodescendiente en activo económicos, en este caso, a través de la construcción, venta y mercadeo de tambores.

El desarrollo de proyectos que puedan congeniar ambos aspectos en otros departamentos deberá tener en cuenta las especificidades de los contextos culturales de cada departamento, así como también las especializaciones productivas de cada uno. La *Secretaría Étnico-Racial y para Poblaciones Migrantes* de la intendencia de Montevideo realizó algo similar, con la creación del espacio sociocultural *Reus – Ansina*, que se gestionó en conjunto con organizaciones de la sociedad civil afro.

El denominador común de ambas iniciativas es la transformación de una actividad o lugar simbólicamente relevante para la historia y el contexto cultural de los afrodescendientes a nivel local, y transformarlo en activos cuyas externalidades benefician principalmente a la población negra, además del resto.

Adicionalmente, este tipo de iniciativas son especialmente necesarias en el contexto económico actual, donde Uruguay continúa lidiando con las consecuencias negativas de la pandemia de COVID-19, que como se mencionó anteriormente, tuvo efectos especialmente negativos sobre el bienestar y el acceso al mercado de trabajo de la población afrodescendiente, y tuvo efectos diferenciales a nivel territorial.

Si bien todos los gobiernos departamentales desarrollan actividades de divulgación y sensibilización

dirigida a diferentes sectores de la población afrodescendiente en relación a diferentes temáticas vinculadas a diferentes problemáticas sociales y productivas, con perspectiva de género, es necesario redoblar esfuerzos en materia de la difusión de los marcos normativos y mecanismos de asistencia existentes para mujeres afro en situación de violencia de género y víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual.

Existe evidencia de que este problema es de considerable importancia en Montevideo, Maldonado, Rocha, Treinta y Tres y en los departamentos de frontera, como Artigas, Cerro Largo, Rivera y Salto, entre otros. Si bien Cerro Largo es un departamento pionero en el tema, creando el primer *Servicio de Atención a Mujeres Víctimas de Trata con Fines de Explotación Sexual* en el interior del país en 2019, es importante replicar estos esfuerzos en los departamentos que concentran la mayor proporción de población afrodescendiente en el resto del país.

Finalmente, los gobiernos departamentales cumplen un rol fundamental en materia de ordenamiento territorial y, por lo tanto, se encuentran en una posición privilegiada para combatir la desigualdad en el acceso a la vivienda, que es un reclamo histórico de la sociedad civil afro organizada desde sus orígenes. En particular, más allá del rol protagónico el *Programa de Mejoramiento de Barrios* del *Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial*, los gobiernos locales pueden colaborar apoyando diferentes iniciativas, como las cooperativas de vivienda y los proyectos de autoconstrucción. Sin embargo, el riesgo más importante que debe prevenirse, es el de la gentrificación, es decir, el proceso que desplaza a los segmentos más empobrecidos de la población a zonas periféricas de la ciudad, y revitaliza la economía, mejora el acceso a servicios y aumenta el valor inmobiliario en territorios puntuales. En el largo plazo, esta dinámica tiende a perpetuar la exclusión social y económica de los menos favorecidos, entre los cuales se encuentra buena parte de la población afrodescendiente del país.



# Introducción

El término *afrodescendiente* surge durante la preparación de la *Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia* de Durban, Sudáfrica, en 2001, establecida por la *Organización de las Naciones Unidas* (ONU), donde se adopta oficialmente (Antón Sánchez, 2007; Antón Sánchez et al., 2008; Schkolnik, 2009). De esta forma, son afrodescendientes todos los pueblos y personas del mundo descendientes de la diáspora africana. En América Latina y el Caribe, refiere a las distintas culturas negras o afroamericanas que emergieron de los descendientes de africanos y sobrevivientes de la trata transatlántica de esclavos que tuvo lugar entre los siglos XVI y XIX.<sup>16</sup>

En Uruguay, el resultado del proceso de «*visibilización estadística*»<sup>17</sup> de las minorías étnico-raciales que se inició con la *Encuesta Nacional de Hogares Ampliada* de 2006 (ENHA) contradice la imagen tradicional de la sociedad uruguaya como «relativamente homogénea desde el punto de vista racial, y europeizada desde el cultural» (Arocena y Aguiar, 2007: 13). Según datos de la *Encuesta Continua de Hogares* (ECH), el 11 % de la población reconoce tener ascendencia afro o negra, conformando así la minoría étnico-racial más importante del país.

En las últimas décadas, diversas cumbres de la ONU han incluido el tema de la desigualdad y la discriminación de las minorías étnico-raciales, lo que ha generado un amplio marco de derecho internacional que Uruguay ha ratificado.<sup>18</sup> Al mismo tiempo, tanto las oficinas país como la Oficina Regional del UNFPA para América Latina y el Caribe vienen implementando varias líneas de acción que facilitan herramientas de empoderamiento para la población afrodescendiente, particularmente de mujeres y jóvenes, en el marco de los compromisos internacionales asumidos en el *Plan de Acción de El Cairo*, el *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*, la *Agenda 2030* y los *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, el *Decenio Internacional para los Afrodescendientes*, los *Compromisos de Nairobi CIPD25*, la *Estrategia Global de Juventud* de UNFPA *Mi Cuerpo, Mi Vida, Mi Mundo*, y la *Iniciativa de Inversión en Adolescencia y Juventud, 165 Millones de Razones*. Siguiendo estas prioridades estratégicas, UNFPA Uruguay ha implementado varios proyectos de fortalecimiento de la ciudadanía y derechos de adolescentes y jóvenes afrodescendientes, como *Zoom a tu voz: juventudes afro en Uruguay* durante

16 Esta definición tiene implicaciones políticas e históricas y debe distinguirse de las definiciones técnicas que los Estados utilizan en sus relevamientos de información oficial, que involucran diferentes criterios sociológicos y antropológicos para identificar quién es afrodescendiente en cada país.

17 «*Visibilización estadística*» refiere a la inclusión de la dimensión étnico-racial en los sistemas de producción de información oficial estadística y/o administrativa de los gobiernos. Se la considera una precondition para el diagnóstico, evaluación, diseño, asignación de recursos y monitoreo de las políticas públicas. Al respecto véase: UNFPA (2012).

18 Al respecto, véase [anexo 1](#).

2020,<sup>19</sup> lo que resultó, entre otros productos, en un documento de incidencia sobre adolescentes y jóvenes afrodescendientes.

En paralelo, entre 2015 y 2020, la *Oficina de Planeamiento y Presupuesto* (OPP) de la *Presidencia de la República Oriental del Uruguay* implementó la *Estrategia Nacional de Políticas Públicas para Afrodescendientes 2030* en los departamentos de Artigas, Cerro Largo, Montevideo, Rivera y Salto. Esta promovía un conjunto de acciones públicas articuladas entre las políticas departamentales y municipales, y el desarrollo de proyectos comunes entre instituciones del gobierno central, las intendencias y la sociedad civil organizada afro. Finalmente, en 2019, el *Ministerio de Desarrollo Social* (MIDES), a instancias del *Consejo Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia*, lanza el *Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia*, centrado en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas, programas y acciones afirmativas con perspectiva de equidad étnico-racial (MIDES, 2019).

Sobre la base de estos antecedentes, el presente informe busca profundizar el anclaje territorial de acciones que promueven la equidad étnico-racial a nivel local en los departamentos de Montevideo, Artigas, Cerro Largo, Rivera y Salto, a través del análisis de la institucionalidad nacional y local, y de las brechas en el bienestar y el acceso a servicios entre los afrodescendientes y el resto de la población, con especial énfasis en la coyuntura de la pandemia de covid-19.

Un proceso de desarrollo social inclusivo requiere de un marco institucional que asegure la participación de todos los ciudadanos en términos igualitarios. Si esto no se cumple, se genera una división entre aquellos que tienen acceso a mecanismos para hacer conocer sus demandas e incidir en la toma de decisiones públicas y los que no. Esto es especialmente importante en el caso de la población afrodescendiente, cuya representación en ámbitos de toma de decisiones ha sido históricamente minoritaria y es objeto de discriminaciones múltiples (PNUD, 2013).

A los efectos de este informe, es importante recordar que el proceso de institucionalización de la temática afrodescendiente en el Estado uruguayo comienza en 2004, por iniciativa de un gobierno departamental. Ese año se crea la *Unidad Temática por los Derechos Afrodescendientes* (UTDA) en la *Intendencia Municipal de Montevideo* (IMM), actual *Secretaría Étnico-Racial y para Poblaciones Migrantes* (SEERPM). Desde entonces, la agenda de los afrodescendientes ha ido ganando mayor representación en diferentes niveles de la administración pública. Recientemente, se observa una proliferación de espacios a nivel de los gobiernos subnacionales, entre los que se destacan la *Unidad de Equidad Racial* de la Intendencia de Artigas, el *Espacio Pro Afro* en la Intendencia de Cerro Largo, la *Oficina de Inclusión Social* de la Intendencia de Rivera y la *Línea de Trabajo en Afrodescendencia* de la *Unidad de Género y Generaciones* de la Intendencia de Salto, entre otros.<sup>20</sup>

La necesidad y pertinencia de un análisis territorial de la inclusión étnico-racial en Montevideo, Artigas, Cerro Largo, Rivera y Salto se justifica por el hecho de que, de acuerdo a datos del Censo 2011 del Instituto Nacional de Estadística (INE), estos cinco departamentos concentran casi dos tercios del total de la población afrodescendiente del país y cuentan con estructuras institucionales dedicadas a trabajar la temática en diferentes formatos organizativos.

Si bien Uruguay cuenta con una tradición fuertemente centralista que, en opinión de algunos autores, se ha mantenido relativamente intacta, incluso luego de la implantación del proceso de descentralización en 2009 (Arocena, 2008, 2012; Magri, 2010; Oszlak y Serafinoff, 2011; Oszlak, 2014), en términos generales existe un alto grado de consenso respecto a la importancia de los gobiernos departamentales con relación al desarrollo económico y social. En su rol de gobiernos de cercanía cuentan con una visión privilegiada de los activos y los déficits comunitarios, además de desempeñar un papel central en el bienestar de los ciudadanos en las áreas de salud pública, vivienda, movilidad, gestión de residuos, acceso al agua, alumbrado, instalaciones culturales y recreativas, cuidado infantil y otros bienes y servicios esenciales.

19 *Zoom a tu voz* se implementó a través de una alianza entre Colectiva Mujeres, UNFPA, MediaRed, el Instituto Afrodescendiente para el Estudio y la Investigación y el Desarrollo y CEFIR.

20 Adicionalmente, en 2017 se crea la Mesa de Trabajo Afro Canaria en la Intendencia de Canelones.

Por otra parte, en tanto tienen la capacidad de movilizar diferentes actores de la economía local y del gobierno central, cumplen un rol crucial en el diseño de estrategias e intervenciones vinculadas al desarrollo económico territorial (CGLU, 2016).

El presente informe se estructura de la siguiente forma: en el primer capítulo, se analiza el proceso de desarrollo económico y social del país desde la crisis económica de 2002 hasta el presente, con el fin de contextualizar el *shock* provocado por la pandemia de covid-19. En particular, se examinan aquellos problemas estructurales en materia de crecimiento económico y bienestar social anteriores a la crisis sanitaria que se vieron especialmente agravados por la pandemia, considerando la evolución de la desigualdad y la pobreza, el mercado laboral y la violencia de género. Estos elementos permiten una mejor comprensión de las debilidades de partida que presentaba el país a la hora de enfrentar las consecuencias sociales y económicas del *shock* provocado por la pandemia, así como también de los nuevos desafíos que surgen a la hora de pensar el desarrollo económico y social en la fase de pospandemia.

El segundo capítulo presenta un panorama de la exclusión racial en Uruguay, argumentando que, por su condición histórica de marginación, los afrodescendientes fueron el colectivo más perjudicado por el *shock* de la pandemia de covid-19. En la primera parte, se describe el proceso de institucionalización de la perspectiva étnico-racial en el Estado uruguayo, analizando la normativa y la creación de estructuras institucionales dedicadas al tema. En la segunda, se presentan las brechas históricas que presenta la población afrodescendiente en materia de bienestar, considerando la evolución de la incidencia de la pobreza monetaria en personas y hogares durante los años previos a la crisis sanitaria y en 2020. Este análisis se complementa con una estimación de la pobreza multidimensional, que considera el nivel de privaciones en cuatro dimensiones: el acceso a la salud, la seguridad social, la educación y la vivienda. Sobre la base de los resultados de este ejercicio, se estudian las brechas raciales persistentes en el acceso al mercado laboral, los principales desafíos en materia de educación y los obstáculos persistentes que enfrentan los afrodescendientes con relación al acceso a la vivienda de calidad. En tercer lugar, se explora un fenómeno que ha sido objeto de especulación, pero sobre el que no se contaba con evidencia empírica: la existencia de un posible sesgo de selectividad racial en el sistema penal uruguayo. Finalmente, en relación al impacto social de la crisis sanitaria, se analiza la evolución de la prevalencia e incidencia de la violencia de género en el caso de las mujeres afrodescendientes, y se muestra evidencia parcial sobre un problema que no ha recibido atención en las políticas públicas con relación a la violencia de género en el caso de las mujeres afrouruguayas y migrantes, que es su mayor probabilidad de ser víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual. La información presentada en este capítulo permite establecer el primer argumento principal del estudio: *la pandemia tuvo efectos negativos diferenciales en términos raciales en Uruguay.*

El tercer capítulo analiza la situación de los afrodescendientes en perspectiva regional y a nivel departamental. En primer lugar, se presenta una caracterización de los niveles de desarrollo humano y económico regionales, donde se argumenta que los departamentos del norte del país presentaban importantes niveles de rezago en términos de desarrollo económico y social en los años previos a la pandemia. Esto permite establecer un segundo argumento de crucial importancia para comprender el impacto de la pandemia de covid-19: *la emergencia sanitaria y las medidas para combatirla tuvieron efectos diferenciales en el territorio uruguayo.* Dado que estas regiones concentran la mayor parte de la población afrodescendiente, la información presentada permite establecer con solidez el argumento final del estudio: *el impacto de la pandemia en el país fue especialmente negativo para los afrodescendientes en general, y en particular para los que residen en las regiones del noreste y litoral norte del país.*

Para comprender estos resultados y dimensionar los desafíos que enfrentan las autoridades de los gobiernos departamentales respecto a la inclusión de la perspectiva étnico – racial, se examinan algunas limitantes estructurales regionales en materia de participación ciudadana, acceso a servicios de educación universitaria y también, las diferencias regionales en términos de prevalencia de la discriminación según sexo y ascendencia.

El capítulo concluye con un análisis de la situación de los departamentos de Montevideo, Artigas, Cerro Largo, Rivera y Salto, en el que se presenta una caracterización de los principales factores económicos, productivos y sociales que obstaculizan la inclusión social de los afrodescendientes, además de ofrecer una descripción de la institucionalidad local dedicada a la temática. En todos los casos, se constata que, efectivamente, el impacto de la crisis sanitaria fue diferencial a nivel territorial y racial.

Al final de cada capítulo, se repasan de los principales hallazgos de la investigación. Además, al término del segundo y tercer capítulo se ponen a consideración una serie de elementos que deberían tenerse en cuenta por actores del gobierno central y los gobiernos departamentales, con el fin de mejorar la inclusión de la perspectiva étnico – racial respecto a las políticas de desarrollo económico y social regional de cara al escenario de pospandemia.

# Capítulo 1

## El desarrollo económico y social de Uruguay ante el shock de la pandemia de covid-19

### Introducción

En este capítulo se presenta una caracterización del proceso de desarrollo nacional desde la crisis económica de 2002 hasta el presente. Considerando que el país continúa padeciendo los efectos negativos derivados de la emergencia sanitaria, se analizan aquellas problemáticas estructurales en materia de crecimiento económico y bienestar social que se agudizaron por la pandemia. En la primera parte, se examina la evolución del desarrollo económico con relación a la desigualdad y la pobreza; el sostenido deterioro del mercado laboral desde 2014 en adelante, y la preocupante evolución de la *violencia basada en género* (VBG) en los años recientes. Estos elementos permiten comprender de mejor forma las debilidades de partida que presentaba el país a la hora de enfrentar las consecuencias de la pandemia, así como también los nuevos desafíos que surgen a la hora de pensar el desarrollo económico y social en la fase de pospandemia.

En la segunda parte, se describen los impactos económicos y sociales derivados del *shock* de la pandemia de covid-19. Las principales medidas del combate a la emergencia sanitaria implementadas por el gobierno uruguayo se pueden agrupar en cuatro grandes categorías: 1) la promoción del *distanciamiento social* con el fin de reducir los contagios y evitar la saturación del sistema de salud; 2) la *protección del empleo*, tanto para trabajadores formales como informales; 3) la prevención de *la violencia de género*, y 4) el otorgamiento de *estímulos económicos* a aquellas empresas pertenecientes a las ramas de actividad mayormente afectadas por la crisis sanitaria. Dado que los efectos del último tipo de medidas se podrán evaluar con mejor precisión en el mediano plazo, el análisis se concentra en los efectos de los primeros tres tipos de medidas con relación a los diferentes sectores de la economía, la educación y la violencia de género.

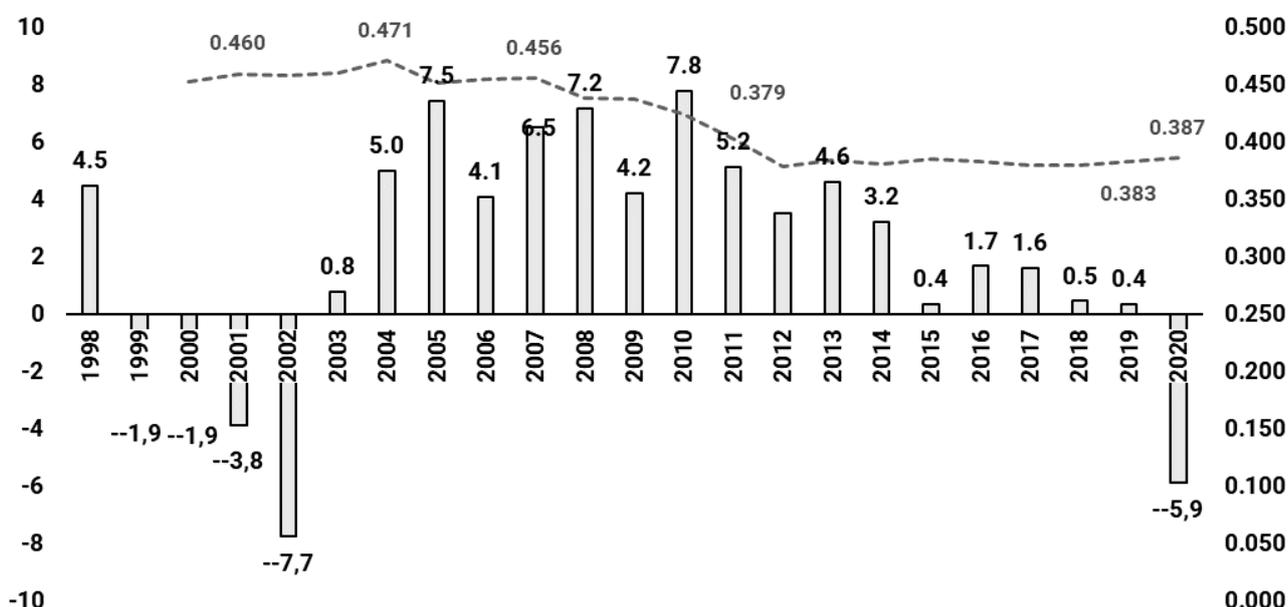
El capítulo se cierra con una observación de particular relevancia respecto a la actual situación de los afrodescendientes y el progreso realizado por el país respecto a su inclusión social: se argumenta que la gestión de la pandemia se basó, de forma razonable, en el *enfoque epidemiológico*, que enfatizó los

aspectos biológicos y comportamentales que se relacionan con la probabilidad de contagio de covid-19. Esto tuvo un efecto negativo sobre la agenda de derechos sociales de las minorías, tema que se desplazó de la agenda pública. Esto se ve reflejado en los resultados de la implementación de la ley 19.122, de acciones afirmativas para afrodescendientes, que, en su dimensión laboral, registró los valores más bajos en 2020 desde su puesta en funcionamiento en 2014.

## 1 El desarrollo económico, la desigualdad y el bienestar entre dos crisis

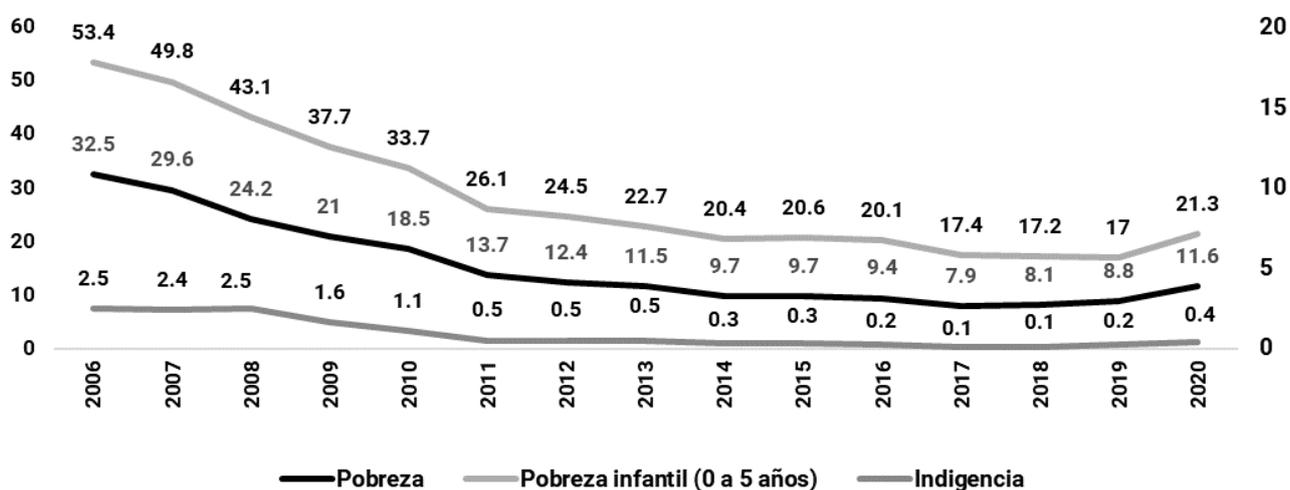
El proceso de recesión que comienza en 1999 con la devaluación del real brasileño, el peso uruguayo y la crisis en Argentina en diciembre de 2001, tuvo un fuerte impacto sobre el sistema bancario uruguayo y provocó una importante crisis económica en 2002 (Rodríguez Miranda, 2010; Salas y Vigorito, 2021).

**Gráfico 1. Tasa de crecimiento del PIB total anual a precios constantes y coeficiente de Gini. 2000-2020**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPAL e INE.

**Gráfico 2. Incidencia de la pobreza (general e infantil) y la indigencia en personas. Total país. 2006-2020**



Fuente: Elaboración propia con base en la ECH 2006-2020.

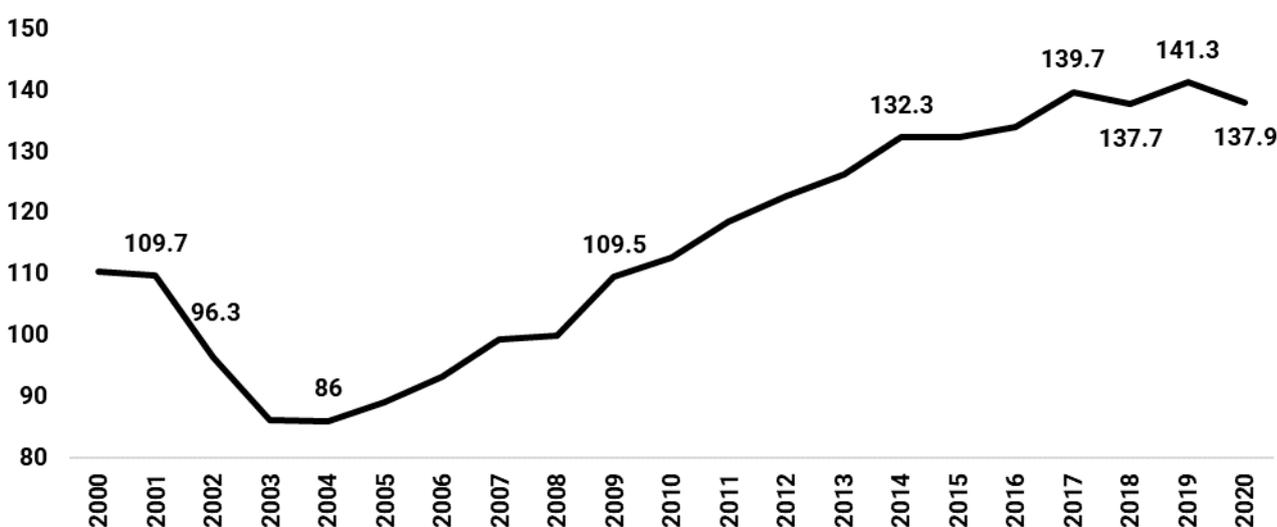
Como se observa en el gráfico 1, entre 1999 y 2001 se registra una desaceleración de la tasa de crecimiento del *producto interno bruto* (PIB), que alcanza su mínimo en 2002 (7,7%). En los años posteriores, Uruguay experimentó uno de los períodos de crecimiento más importante de su historia. Entre 2004 y 2014, se registra un incremento promedio de 5,4% del PIB, sostenido por un entorno internacional caracterizado por la alta demanda a precios favorables de materias primas por parte de los países asiáticos, bajas tasas de interés internacionales producto de la debilidad global del dólar, la captación de inversión extranjera y una actividad económica soportada por un gasto público procíclico a partir de 2010 (Espí Hernández, 2021).<sup>21</sup> A mediados de 2014, el contexto internacional cambió y el PIB uruguayo comenzó a crecer a tasas menores, debido a una caída en el precio de las materias primas, una reducción sostenida de la inversión extranjera, un escenario financiero internacional adverso y problemas macroeconómicos en Brasil y Argentina (Capurro et al., 2020; Carneiro y Traversa, 2018). En 2020, como producto del *shock* de la pandemia de covid-19, la tasa de crecimiento del PIB experimenta una reducción del 5,9% (Mordecki, 2021), lo que la posiciona como la segunda crisis económica de mayor importancia en el siglo XXI luego de 2002.

Sobre la base de este período de bonanza económica, entre 2006 y 2014 el país logra una reducción del 70% de la incidencia de la pobreza general, y 62% de la pobreza infantil, el 88% de la indigencia (*gráfico 2*), además de una disminución de 16,3% de la desigualdad de la distribución del ingreso, medida por el índice de Gini (*gráfico 1*). El deterioro macroeconómico entre 2014 y 2019 tuvo efectos negativos sobre el mercado laboral, lo que se tradujo en una desaceleración de los progresos alcanzados en el período anterior en términos de bienestar social e igualdad. Durante estos años, la incidencia de la pobreza se reduce 9,3%, la pobreza infantil 16,7%, la indigencia 33,3%, y la desigualdad aumenta 0,5%.

## 2 El deterioro del mercado laboral

En el gráfico 3 se presenta la evolución del índice del salario real para el período 2000–2020. Este indicador refleja la cantidad de bienes y servicios que los trabajadores pueden adquirir con su salario, considerando la variación de los precios en el poder de compra. En primer lugar, desde la reinstitucionalización de los consejos de salarios en 2005 (Fernández et al., 2008) y hasta 2014, el salario real crece 49%. Recién en 2009, estos valores vuelven a niveles similares a los de 2001, el año previo a la crisis, aun cuando desde

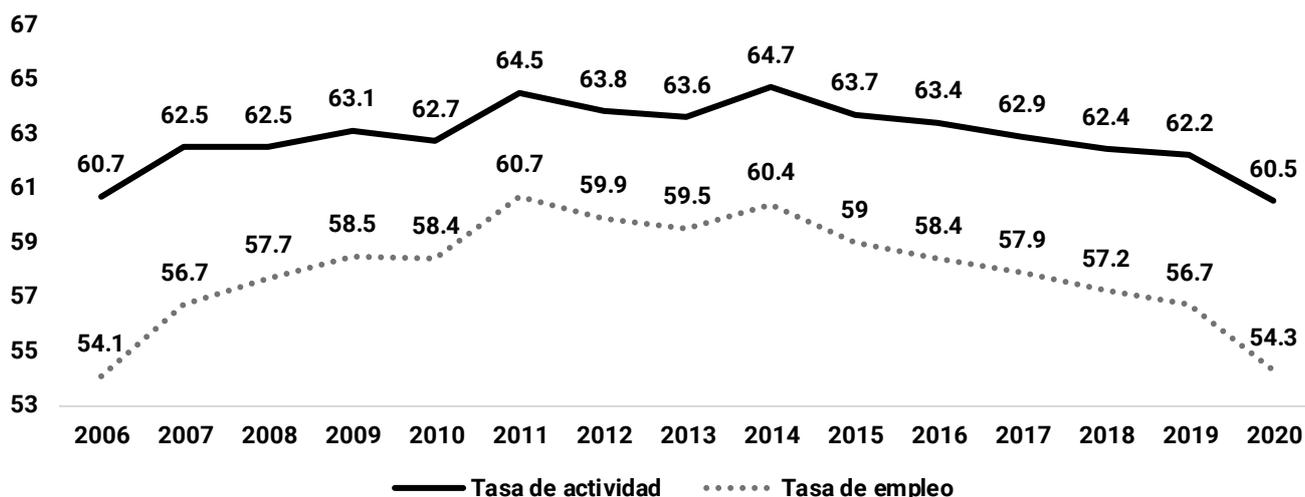
**Gráfico 3. Índice de salario real. Base = julio 2008. 2000-2020**



Fuente: Elaboración propia con base en INE.

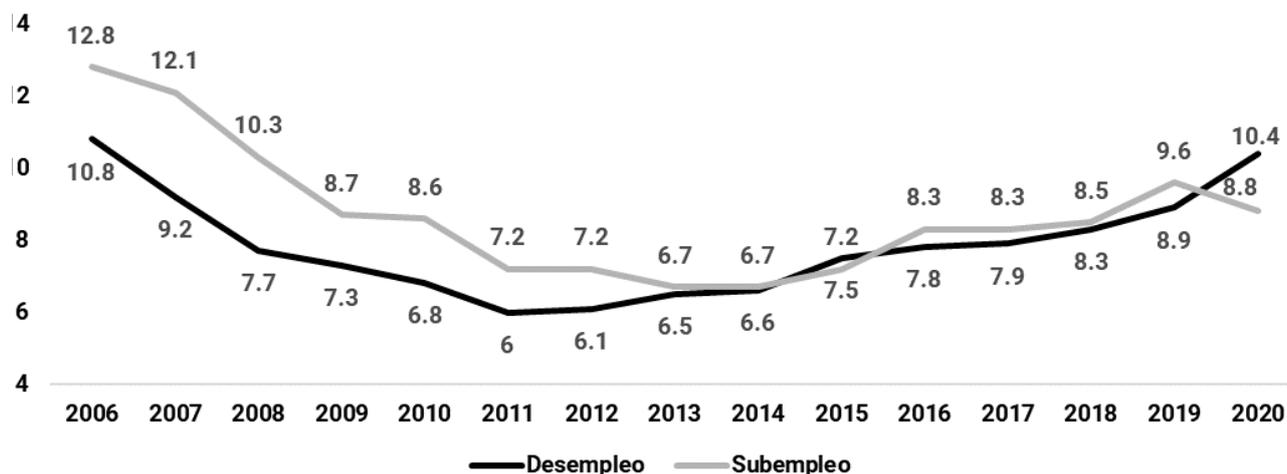
21 En paralelo, la creación en 2005 de la *Unidad de Gestión de Deuda* (UGD) en el *Ministerio de Economía y Finanzas* (MEF) permitió profesionalizar su gestión, y recuperó en 2012 el grado inversor (Capurro et al., 2020).

**Gráfico 4. Tasas de actividad y empleo. Total país. 2006-2020**



Fuente: Elaboración propia con base en la ECH 2006-2020.

**Gráfico 5. Tasas de desempleo y subempleo. Total país. 2010-2020**



Fuente: Elaboración propia con base en la ECH 2006-2020.

2004 los salarios mínimos se revalorizaron en forma significativa e ininterrumpida. En segundo lugar, entre 2014 y 2019, y como resultado de la desaceleración del crecimiento económico, se registra un incremento de tan solo 7%. Finalmente, entre 2019 y 2020, como consecuencia del *shock* de la crisis sanitaria, se registra la primera caída del salario real desde 2005. Sin embargo, a diferencia de la crisis de 2002, el impacto sobre el salario real fue sustantivamente menor, ubicándose en valores similares a los de 2018.

En términos de oferta de mano de obra medida por la tasa de actividad, entre 2006 y 2014 esta aumenta 6,1%, mientras que en el período 2014 – 2019 se registra una disminución de 4%. Por otra parte, la demanda laboral (aproximada a partir de la tasa de empleo) crece un 11,6% entre 2006 y 2009, y en el período 2014 – 2019 se contrae 6,1% (gráfico 4). Si bien la reducción de la tasa de empleo entre 2019 y 2020 se asocia al impacto de la crisis sanitaria sobre diferentes sectores de actividad, la caída de la tasa de actividad durante el mismo período se produce a partir de una combinación de falta de oportunidades laborales e incertidumbre de los trabajadores sobre la recuperación de la economía en el escenario de la pandemia.

Finalmente, la interacción de la oferta y la demanda de trabajo es captada parcialmente por las tasas de

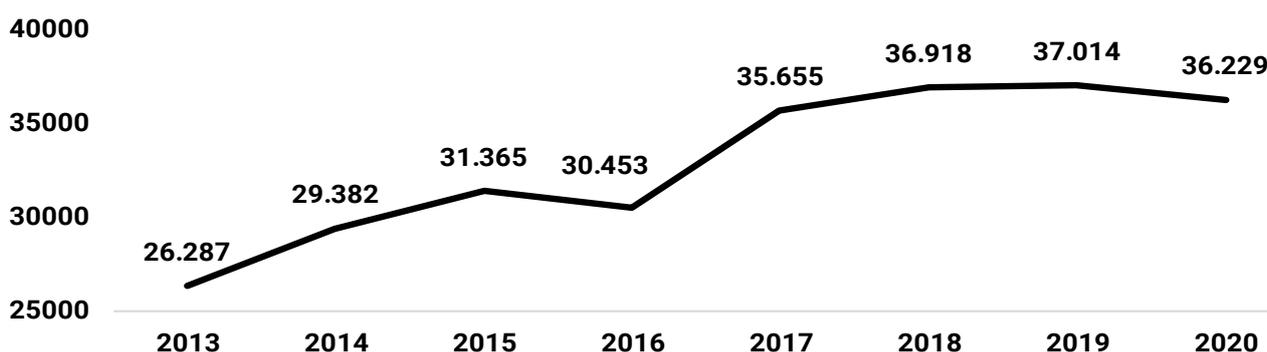
desempleo y subempleo (gráfico 5). Si bien el desempleo comienza a crecer desde 2012, entre 2014 y 2019 crece 35%. Con relación a la tasa de subempleo, que es un indicador de la calidad del empleo, en tanto refleja insuficiencias en el volumen de trabajo, se observa un incremento de 43,3%. En 2020, la tasa de desempleo crece 1,5%, ubicándose en valores similares a los de 2006. Por su parte, y de forma previsible, la tasa de subempleo cae 0,8%, alcanzando niveles levemente superiores a los registrados en 2018.

### 3 El incremento de la violencia basada en género

El marco legal en Uruguay referente a la violencia contra las mujeres por razones de género se comienza a estructurar con la aprobación en 2002 de la ley 17.514 de Erradicación de la Violencia Doméstica, y se fortalece en los años posteriores con la inclusión de la figura de femicidio en el Código Penal en 2017 y la aprobación de la ley 19.580, integral para garantizar a las mujeres una vida libre de *violencia basada en género* (VBG) en 2018.

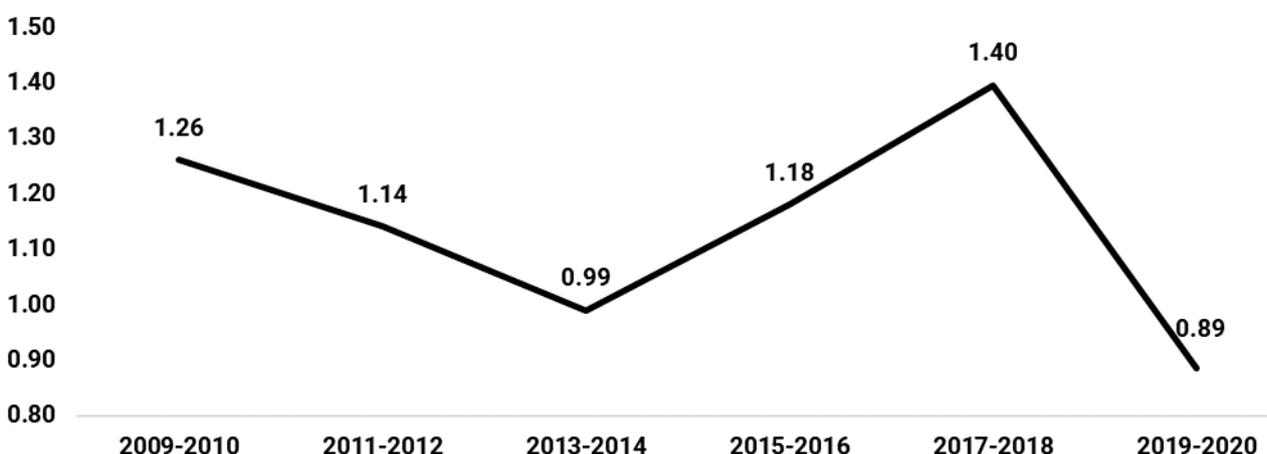
En paralelo al deterioro del mercado de trabajo, en los últimos años se observan importantes aumentos en la cantidad de denuncias de violencia doméstica. Como muestra el gráfico 6, entre 2013 y 2019 se registra un incremento cercano al 40% de las denuncias policiales por este delito. Entre 2019 y 2020, se observa una leve reducción de las denuncias policiales, del orden del 2,1%.

**Gráfico 6. Denuncias de violencia doméstica. Total país. 2013-2020**



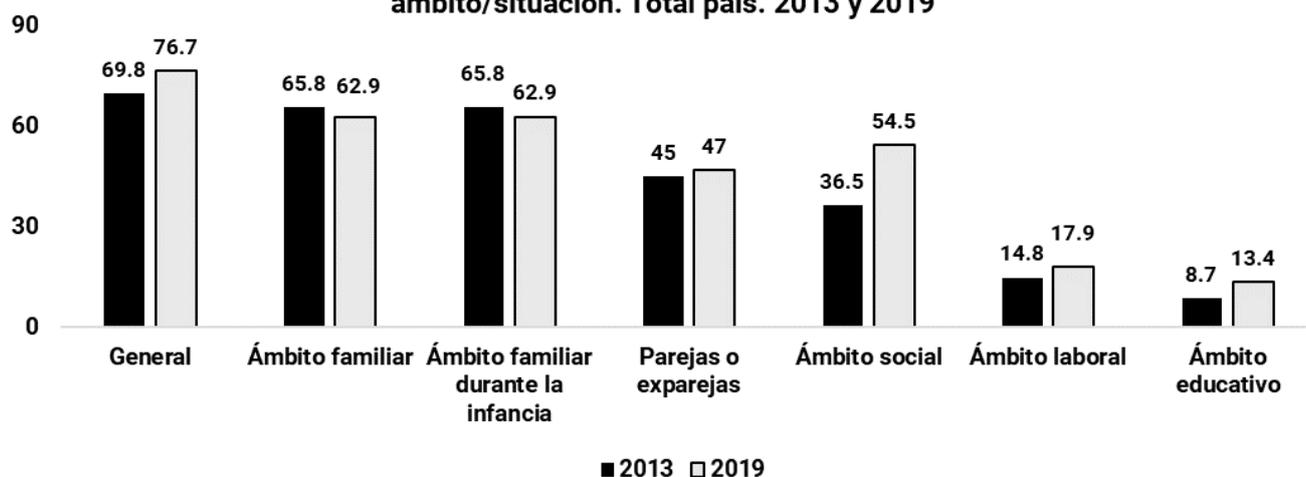
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio del Interior.

**Gráfico 7. Tasa de femicidios ocasionados por pareja o expareja íntima. Total país. 2009-2020**



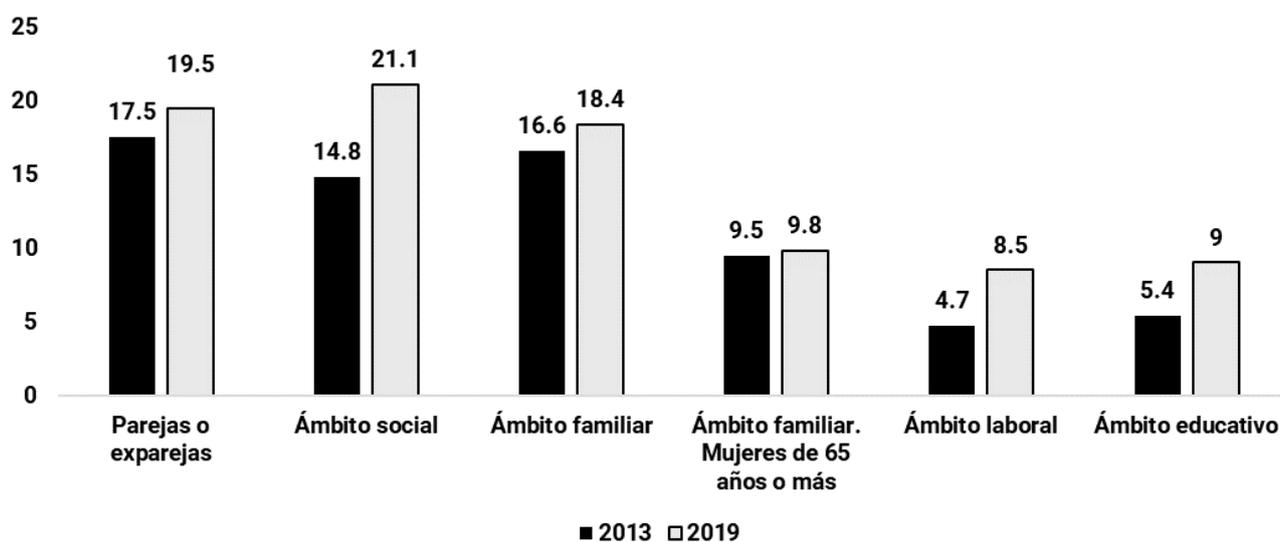
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Observatorio de Igualdad de Género en América Latina, CEPAL.

**Gráfico 8. Prevalencia de VBG en mujeres de 15 años o más según ámbito/situación. Total país. 2013 y 2019**



Fuente: Elaboración propia con base en EPVBGG 2013 y 2019.

**Gráfico 9. Incidencia de VBG (últimos 12 meses) en mujeres de 15 años o más según ámbito/situación. Total país. 2013 y 2019**



Fuente: Elaboración propia con base en EPVBGG 2013 y 2019.

El gráfico 7 presenta datos del Observatorio de Igualdad de Género en América Latina de la CEPAL.<sup>22</sup> El indicador «muerte de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima» muestra que Uruguay se ubicaba entre los países de Iberoamérica con mayor tasa de femicidios entre 2017 y 2018, ocupando el segundo lugar en la región en términos de incidencia. Por otra parte, Uruguay registró en los últimos años una tendencia al aumento de los femicidios, que durante los períodos 2013 – 2014 y 2017 – 2018 se incrementa en 41,4%. Finalmente, durante 2019 – 2020 se observa una importante reducción (57,3%) en relación al período anterior, explicada principalmente por el drástico descenso de los femicidios en 2020, dado que la tasa de femicidios en 2019 era de 1,4 cada 100.000 mujeres.

Para comprender mejor este fenómeno, a continuación, se presentan datos de la Encuesta de Prevalencia de la Violencia basada en Género y Generaciones (EPVBGG) del INE.<sup>23</sup> Como muestra el gráfico 8, entre

<sup>22</sup> Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/paises/uruguay> (Último acceso: 17/10/2021).

<sup>23</sup> Las cifras del Ministerio del Interior en materia de violencia doméstica no son estrictamente comparables con las de la EPVBGG del INE. Esto se debe a que la cifra total de denuncias de violencia doméstica comprende tanto a varones como a mujeres, y también a menores de edad. Sin embargo, para las mujeres de 15 o más años, la EPVBGG permite estimar la «cifra negra» de la violencia doméstica, es decir, la diferencia entre los hechos de violencia doméstica efectivamente ocurridos y los que fueron formalmente denunciados a la policía.

2013 y 2019 se constata un aumento de casi 7% de la prevalencia a lo largo de toda la vida (general) de la VBG. En buena medida, esto se debe al incremento de su prevalencia en ámbitos sociales (18%), el ámbito educativo (4,7%), el ámbito laboral (3,1%) y la relación con pareja o exparejas (2%).

Esto es consistente con los datos de incidencia de la VBG (últimos 12 meses) que se presentan en el gráfico 9. Si bien entre 2013 y 2019 crece en todos los ámbitos y situaciones, muestra un mayor crecimiento promedio en el ámbito social (6,3%), el laboral (3,8%), el educativo (3,6%) y en las relaciones con parejas o exparejas (2%).

## 4 El shock de la pandemia de covid-19: impactos económicos y sociales

El 13 de marzo de 2020 el gobierno uruguayo decreta el estado de emergencia sanitaria nacional a partir de la constatación de casos de covid-19, considerada una pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS) (Suárez, 2020). En las semanas siguientes, implementó cuatro grandes tipos de medidas para mitigar los efectos negativos de la pandemia: 1) el *distanciamiento social*, orientado a minimizar la probabilidad de contagios y evitar el colapso del sistema de salud; 2) la *protección del empleo* para trabajadores formales e informales; 3) la prevención de la *violencia de género* y 4) el otorgamiento de *estímulos económicos* a empresas involucradas en aquellas actividades económicas principalmente afectadas por la crisis (tabla 1).

TABLA 1. MEDIDAS IMPLEMENTADAS POR EL GOBIERNO URUGUAYO PARA MITIGAR LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA	
TIPO DE MEDIDA	MEDIDAS IMPLEMENTADAS POR EL GOBIERNO URUGUAYO
DISTANCIAMIENTO SOCIAL	Aislamiento social o cuarentena
	Restricción o cierre de lugares públicos y reuniones masivas
	Suspensión de espectáculos públicos, eventos y fiestas tradicionales
	Exhortación a mayores de 65 años a cumplir cuarentena preventiva y subsidio
	Reducción de la movilidad mediante transporte colectivo de pasajeros
	Suspensión de clases en todos los centros educativos
PROTECCIÓN DEL EMPLEO	Cierre preventivo de locales comerciales de gran porte, excluyendo los de venta de alimentos y farmacias
	Recomendación de la instrumentación de teletrabajo a nivel público y privado
	Subsidio a monotributistas amparados por el MIDES
VIOLENCIA DE GÉNERO	Flexibilización del uso del seguro de desempleo y seguro de desempleo parcial
	Campaña de sensibilización, nuevos protocolos para el personal de la salud
ESTÍMULOS ECONÓMICOS	Compra de tobilleras electrónicas y mayor coordinación con el Poder Judicial
	Subsidio por enfermedad para trabajadores dependientes de las ramas Industria y Comercio, Construcción, Rural y Servicio Doméstico
	Diferimiento de impuestos y posibilidad de pago en cuotas sin intereses
	Préstamos para empresas unipersonales por parte de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE)
	Aplazamiento del pago de aportes patronales

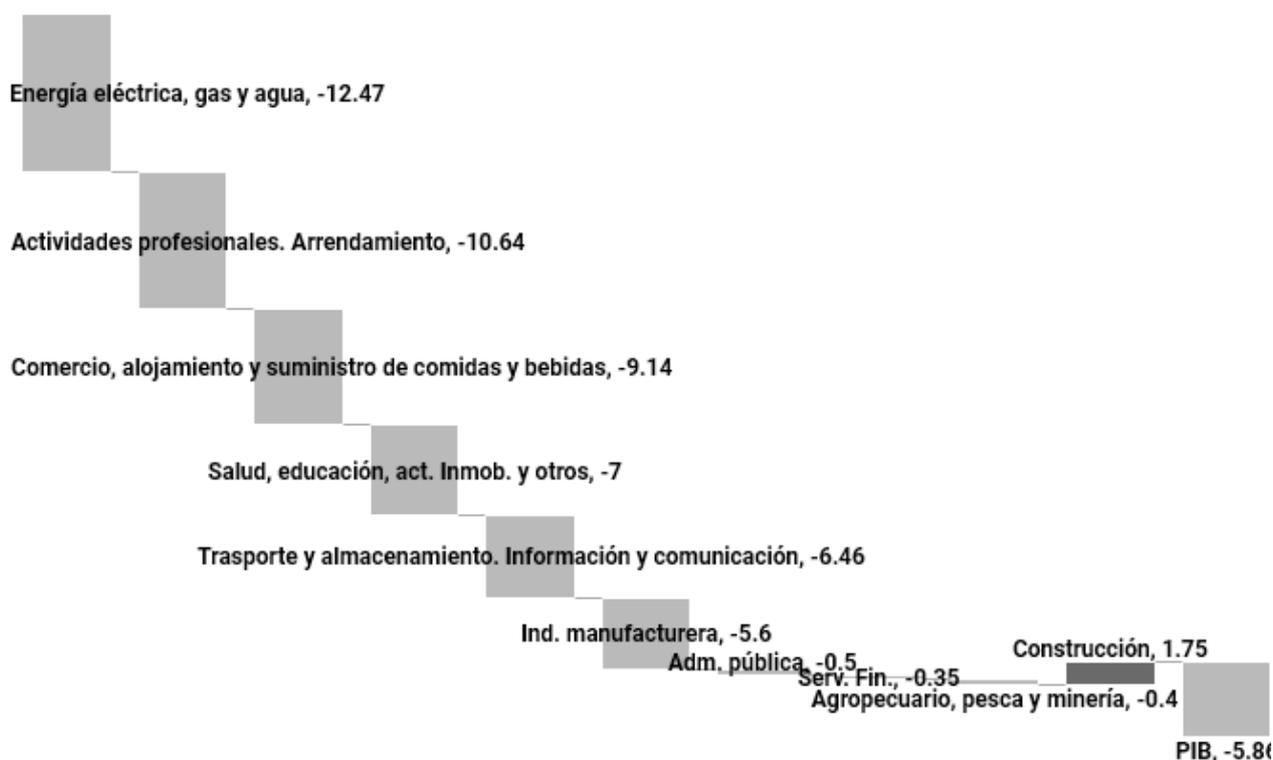
Fuente: Elaboración propia con base en ONU MUJERES (2020) y Suárez (2020).

En la medida que los efectos del último tipo de medidas se podrán evaluar con mejor precisión en el mediano plazo, a continuación, se describe el desempeño de los primeros tres tipos de medidas durante el período de emergencia sanitaria.

## 5 Efectos del distanciamiento social en la economía

En términos económicos, las medidas de distanciamiento social provocaron una reducción transitoria de la oferta, que fue seguida y amplificada por una reducción de la demanda (Capurro et al., 2020). Como señala Mordecki (2021), con relación a 2019, esto generó una caída en la producción del 5,9% del PIB, que afectó a las actividades económicas de forma diferencial (gráfico 10). Las más perjudicadas fueron las de suministro de energía eléctrica, gas y agua (-12,47%), las actividades profesionales y de arrendamiento, el comercio, alojamiento y suministro de comidas y bebidas (-9,4%). De todas las actividades económicas analizadas, la construcción fue la única que tuvo un desempeño positivo, principalmente por el impulso de la nueva planta de la empresa de UPM y las obras vinculadas a ella (Mordecki, 2021).

Gráfico 10. Variación interanual de los sectores del PIB (en%). 2019 - 2020



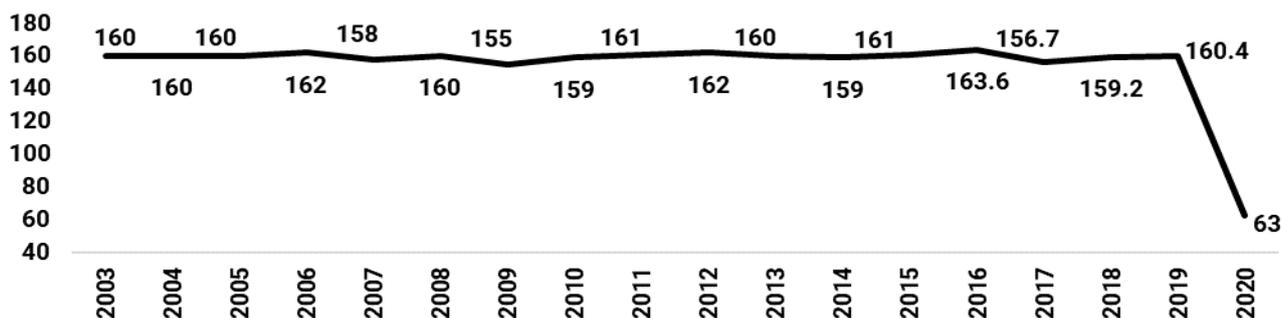
Fuente: Mordecki (2021).

## 6 La suspensión de actividades educativas

La suspensión de actividades educativas impactó de forma diversa a todos los subsistemas. Sin embargo, los efectos más negativos se observan en la educación primaria, donde se registra una drástica reducción del número de clases efectivas y la asistencia presencial. En 2020, los alumnos de primaria común asistieron a clase 63 días en promedio. Entre 2000 y 2019 el promedio de asistencias a clases para los alumnos de educación común fue cercano a los 160 días (gráfico 11). De esta forma, los alumnos de educación primaria tuvieron una exposición a la escuela dos veces y media menor en 2020 que en años regulares.

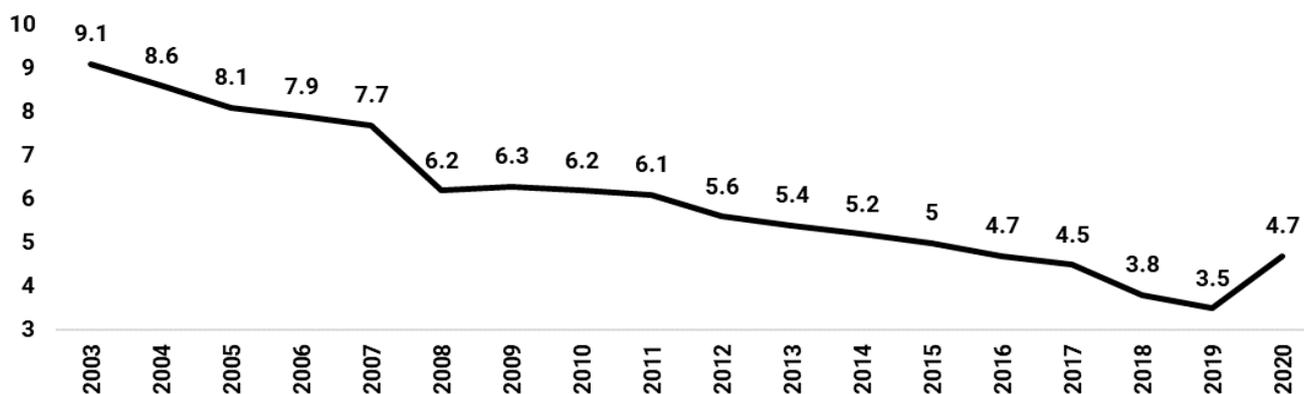
Por otra parte, como muestra el gráfico 12, la repetición en las escuelas aumentó 1,2% en 2020 en comparación con 2019. En particular, en 2019 la repetición escolar alcanzó su valor más bajo en las últimas dos décadas (3,5%). En 2020, este indicador aumenta un 34% con relación al año anterior, rompiendo la tendencia a la baja que se mantenía desde 2010.

**Gráfico 11. Promedio de días asistidos en educación primaria común. Total país. 2003-2020**



Fuente: Monitor Educativo de Enseñanza Primaria 2021.

**Gráfico 12. Repetición en educación primaria común (en %). Total país. 2003-2020**

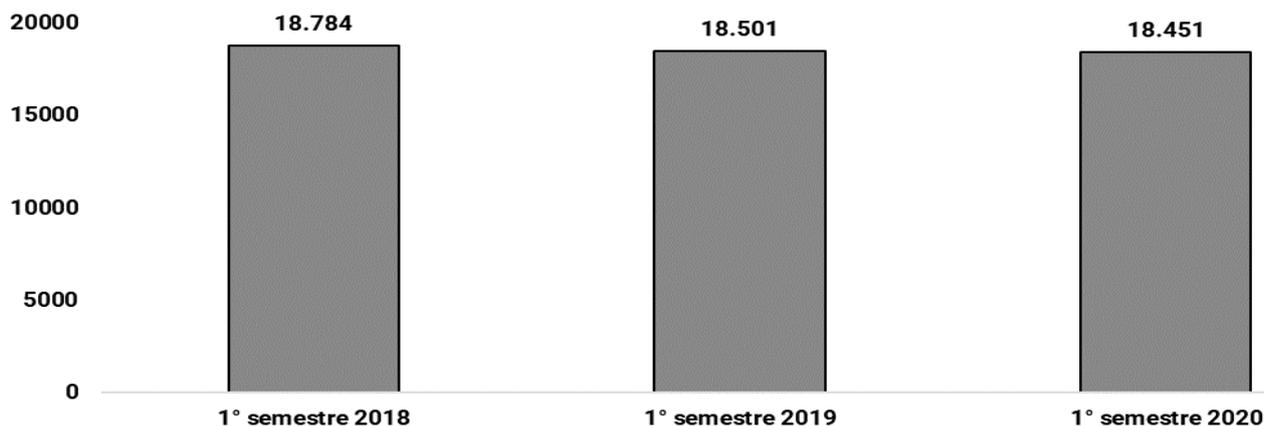


Fuente: Monitor Educativo de Enseñanza Primaria 2021.

## 7 Las medidas de prevención de la violencia de género y el aislamiento social

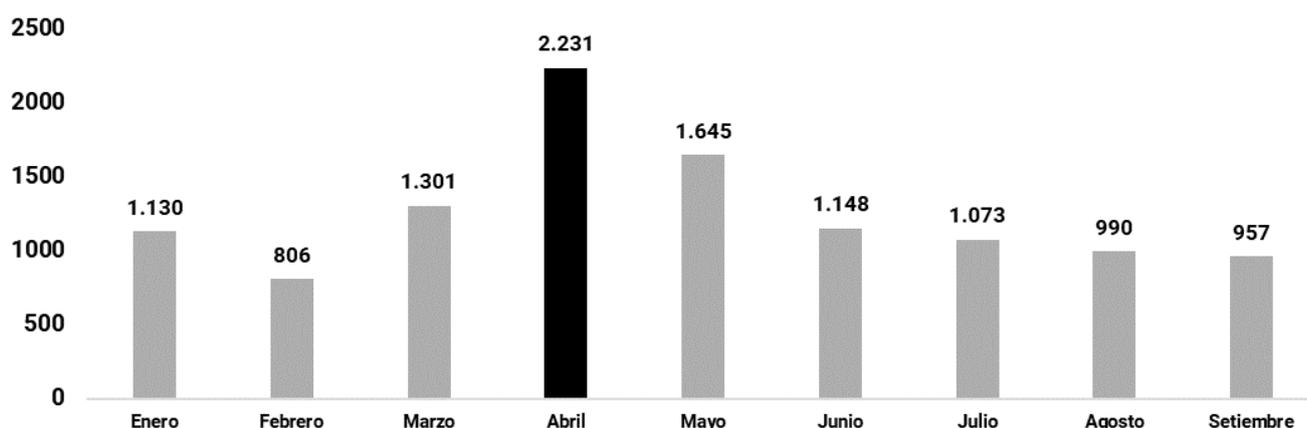
Desde el comienzo de la pandemia, diferentes autoridades nacionales, organizaciones internacionales y representantes de la sociedad civil advirtieron sobre el posible impacto de las medidas de distanciamiento social en la incidencia de la violencia doméstica. Esta preocupación se basaba en que las medidas de distanciamiento social, la crisis económica y la emergencia sanitaria creaban circunstancias asociadas al aumento de este tipo de incidentes: un contexto de incertidumbre, estrés y malestar (Piquero et al., 2021); posibles cambios en la brecha de ingreso según género (Aizer, 2010; Anderberg et al., 2013); un incremento del tiempo que las personas pasan en la casa, y un amplio espectro de efectos psicológicos negativos derivados del aislamiento social (Brooks et al., 2020).

**Gráfico 13. Denuncias policiales de violencia doméstica. Total país. 2018-2020**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio del Interior.

**Gráfico 14. Consultas al servicio de atención a mujeres en situación de violencia de género. Total país. 2020**



Fuente: Elaboración propia con base en INMUJERES-MIDES.

Para el caso de Uruguay, la evidencia de que el distanciamiento social haya provocado mayores tasas de victimización por violencia doméstica es mixta. En primer lugar, como muestra en el gráfico 13, la cantidad de denuncias policiales por violencia doméstica decrece en 2020. En segundo lugar, la cantidad de denuncias policiales por este delito durante el primer semestre de 2020 es la más baja en comparación con 2018 y 2019. En tercer lugar, como muestra el gráfico 14, la cantidad de llamadas atendidas por el servicio de orientación telefónica a mujeres en situación de violencia de género del Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social (INMUJERES, MIDES) muestra un incremento significativo entre marzo y mayo de 2020. Finalmente, en 2019, el servicio recibió 1.476 consultas totales (incluyendo presenciales y telefónicas), mientras que en 2020 esta cifra fue 1.806, lo que representa un aumento del 25% con relación al año anterior (INMUJERES-MIDES, 2020). De esta forma, hay indicios de un incremento de las situaciones de violencia de género en 2020, pero que no necesariamente involucraron la intervención policial.

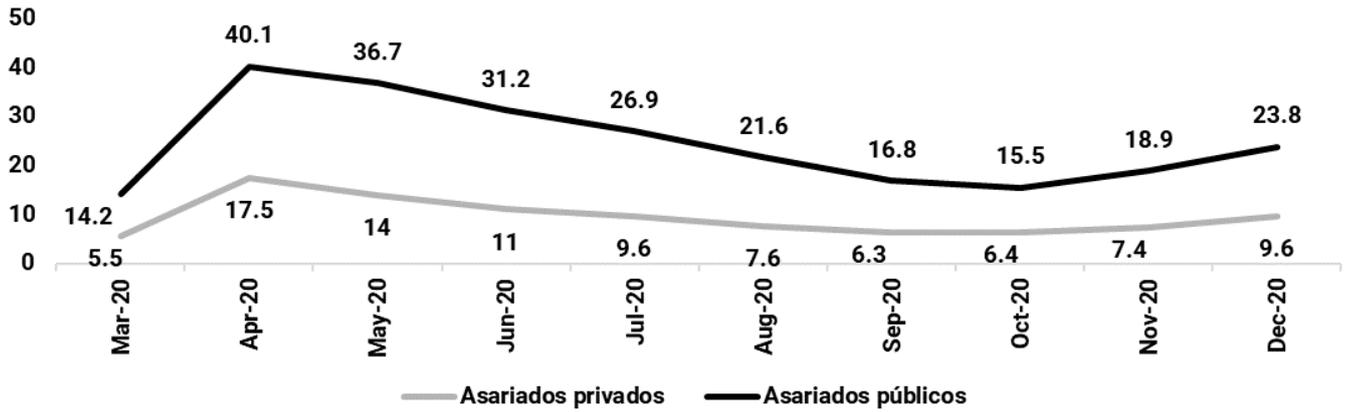
## **8 Efectos de las medidas de protección del empleo**

Respecto a las medidas de protección del empleo, a continuación, se analiza la recomendación de realizar teletrabajo y la flexibilización del uso del seguro de paro. Como se aprecia en el gráfico 15, considerando a los trabajadores dependientes públicos y privados, el teletrabajo fue mayor entre los asalariados públicos que entre los privados. En promedio, para los meses de marzo a diciembre de 2020, 24,7% de los asalariados públicos trabajaron en esta modalidad, mientras que 9,5% de los privados lo hicieron.

Respecto a la flexibilización de los requisitos exigidos a los trabajadores mensuales y jornaleros para acceder al beneficio del seguro de desempleo por causal de suspensión, esta posibilidad fue mayoritariamente utilizada en las actividades económicas privadas. A partir del análisis de su uso en diferentes tipos de actividades económicas en marzo de 2020 (gráfico 16), se tiene una primera aproximación sobre cuáles fueron las mayormente afectadas al comienzo de la crisis sanitaria: el comercio, las industrias manufactureras, los servicios de alojamiento y suministro de alimentos, el transporte y almacenamiento, y la administración y servicios de apoyo. Por su parte, la causal de reducción laboral fue utilizada en mayor medida en los hogares en calidad de empleadores, la enseñanza, las artes, entretenimiento y recreación y los servicios sociales y de salud. Finalmente, las actividades económicas que utilizaron la causal de despido más que el promedio fueron los hogares en calidad de empleadores, la construcción y los servicios de administración y apoyo.

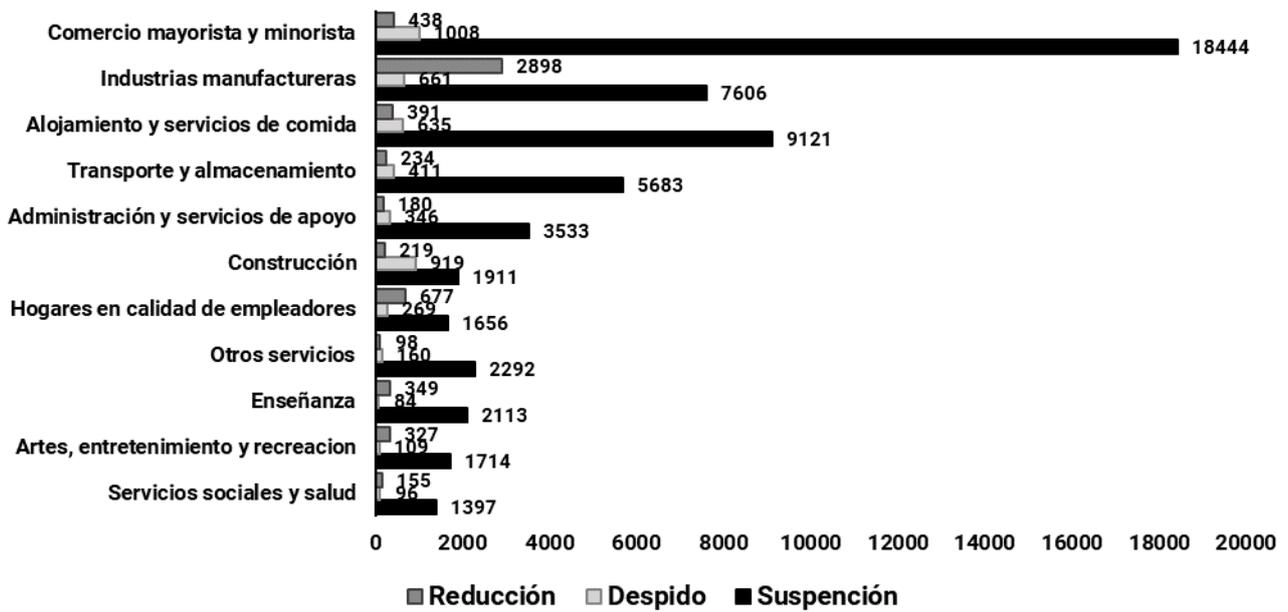
Adicionalmente, y cómo se aprecia en el gráfico 17, el uso del seguro de paro por causal de suspensión llega a su máximo en abril de 2020 y se extiende durante todo el período para el que esta medida fue habilitada (marzo a setiembre de 2020). El uso de la causal por reducción laboral alcanza su máximo en junio de 2020, mientras que la causal de despido lo hace en setiembre de 2020.

**Gráfico 15. Trabajadores dependientes que teletrabajan según tipo. Total país. 2020**



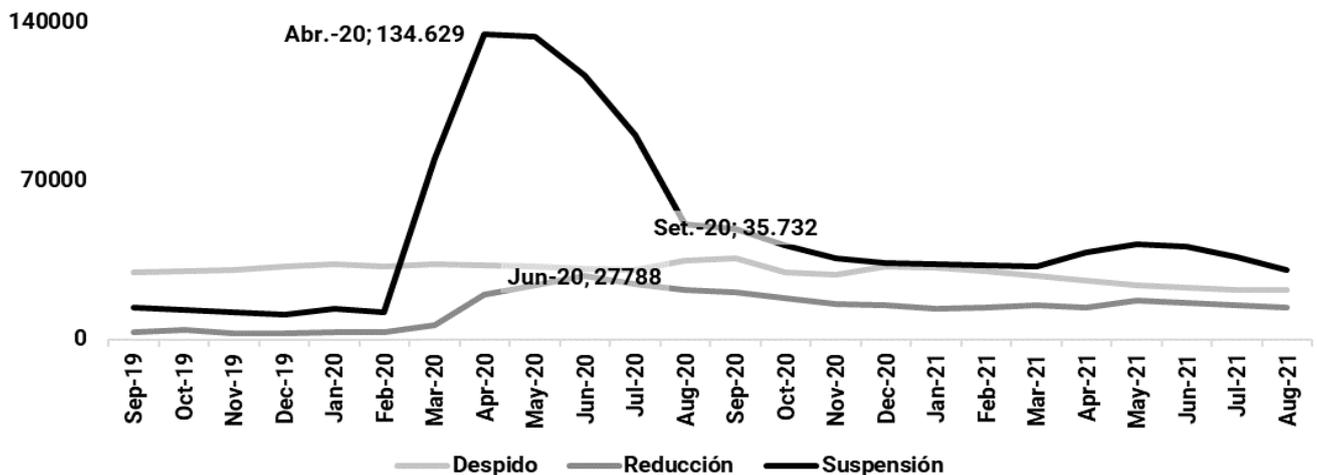
Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2020.

**Gráfico 16. Actividades económicas que presentaron más solicitudes para seguro de desempleo según causal. Marzo 2020**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BPS.

**Gráfico 17. Beneficiarios del subsidio por desempleo según causal. Total país. 2019-2021**

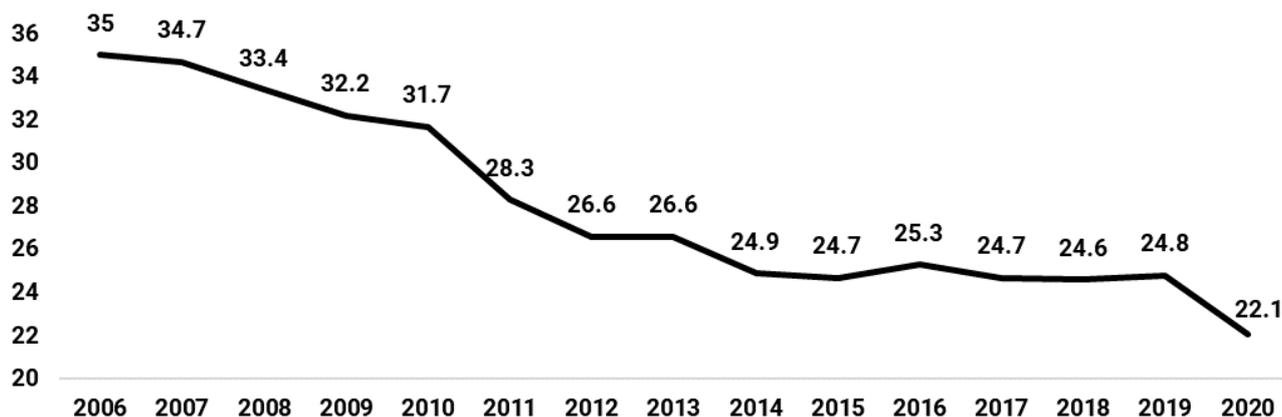


Fuente: Elaboración propia con base en datos del BPS.

Las medidas de protección del empleo implementadas por el gobierno estuvieron principalmente orientadas a la protección de trabajadores formales, y en menor medida a los trabajadores informales que se desempeñaban en actividades económicas mayormente afectadas por la crisis sanitaria. Sin embargo, como muestra el gráfico 18, 1 de cada 4 ocupados era informal en el quinquenio previo a la pandemia. Este deterioro en la calidad del empleo se observa claramente en la tendencia negativa que exhibe la cantidad de cotizantes a la seguridad social en puestos de trabajo a partir de 2015 (gráfico 19). Entre febrero y junio de 2020, se produce una reducción de 4.745 cotizantes a la seguridad en puestos de trabajo. Posteriormente, se produce una recuperación, para llegar en agosto de 2021 a niveles similares de cotizantes a los de febrero de 2020.

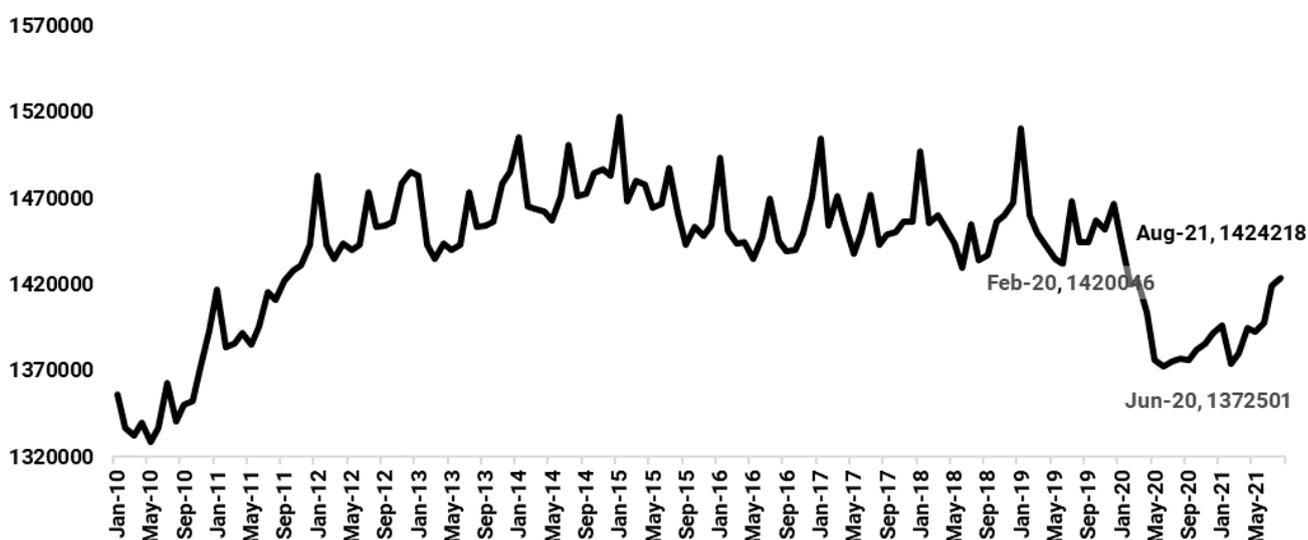
Como resultado de la crisis sanitaria, entre 2019 y 2020 la cantidad de ocupados disminuyó un 3,6%, lo que representa una pérdida de 5.807 puestos de trabajo. Este proceso fue diferencial según las actividades económicas. Como muestra el gráfico 20, los trabajadores principalmente afectados por la pandemia se desempeñaban en actividades económicas de los hogares en calidad de empleadores (servicio doméstico), la construcción, los servicios de alojamiento y comida, los vinculados al arte, entretenimiento y recreación, y el comercio por menor y por mayor.

**Gráfico 18. Ocupados que no están registrados a la seguridad social. Total país. 2006-2020**



Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2006-2020.

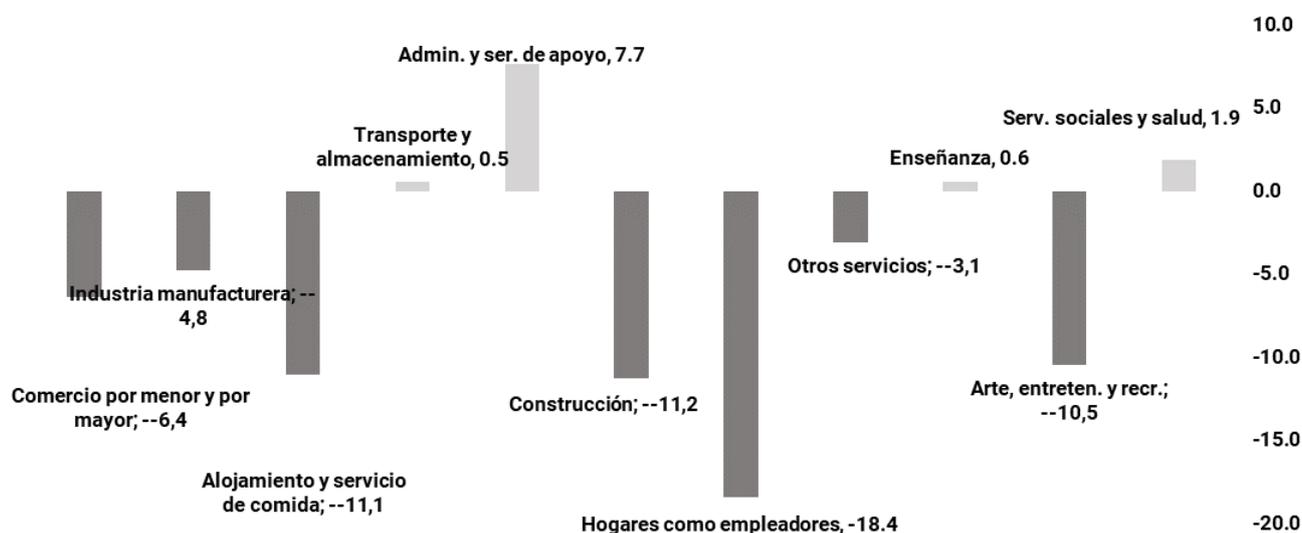
**Gráfico 19. Cotizantes a la seguridad social en puestos de trabajo. Total país. 2010-2020**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BPS.

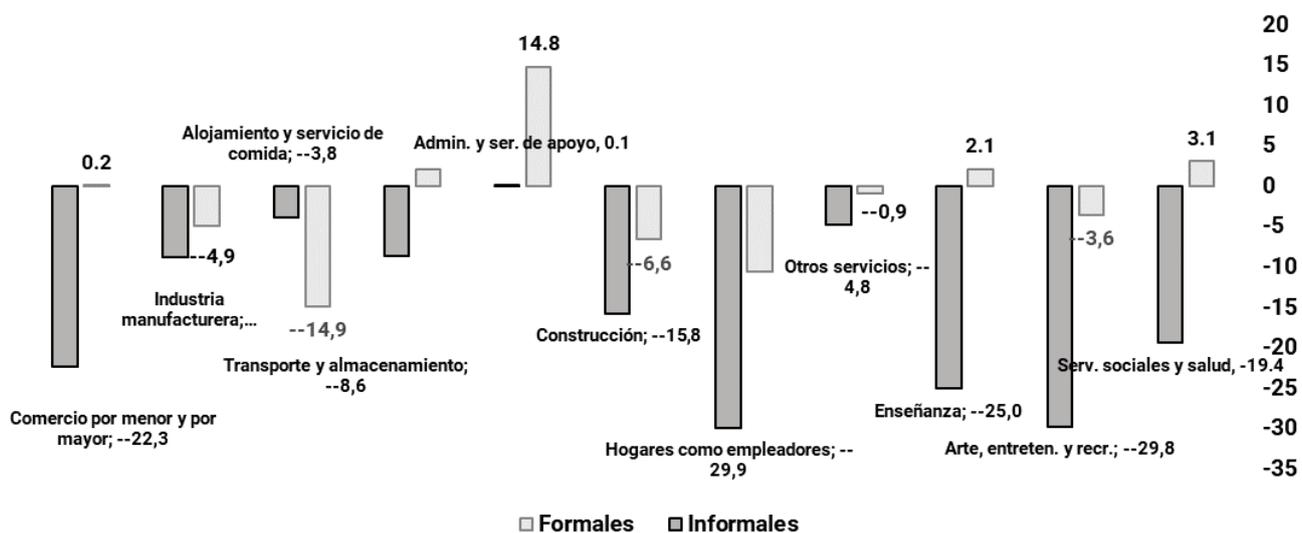
Finalmente, al examinar la variación de trabajadores según su condición de formalidad por tipo de actividad económica (gráfico 21), se puede constatar que la emergencia sanitaria afectó principalmente a los trabajadores informales en la mayoría de las actividades económicas.

**Gráfico 20. Variación porcentual de ocupados para actividades económicas seleccionadas. 2019-2020**



Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2006-2020.

**Gráfico 21. Variación porcentual de ocupados que según condición de formalidad en actividades económicas seleccionadas. Total país. 2019-2020**



Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2006-2020.

## 9 Comentarios finales: la crisis sanitaria y el desplazamiento de la agenda de derechos

En este capítulo se presentó un panorama del impacto económico y social de la crisis derivada de la pandemia de covid-19 en el contexto de la trayectoria de desarrollo socioeconómico del país. Luego de superada la crisis económica del año 2002, Uruguay experimenta un importante período de bonanza económica, principalmente sostenida por un contexto financiero internacional favorable y un gasto público procíclico a partir de 2010. Entre 2006 y 2014, se registran importantes mejoras en términos de bienestar social, con significativas reducciones de la incidencia de la pobreza y la indigencia. Sin

embargo, a partir de 2014, el contexto internacional cambió y el PIB del país comenzó a crecer a tasas menores. Esta contracción tuvo un importante impacto en el mercado laboral. A partir de 2014, las tasas de actividad y de empleo se contraen, aumentan las tasas de desempleo y subempleo, y se registra un progresivo deterioro del salario real. En paralelo, se observa una tendencia al aumento de la violencia de género, que se refleja en el incremento sostenido de las denuncias policiales por violencia doméstica y el aumento de la tasa de femicidios.

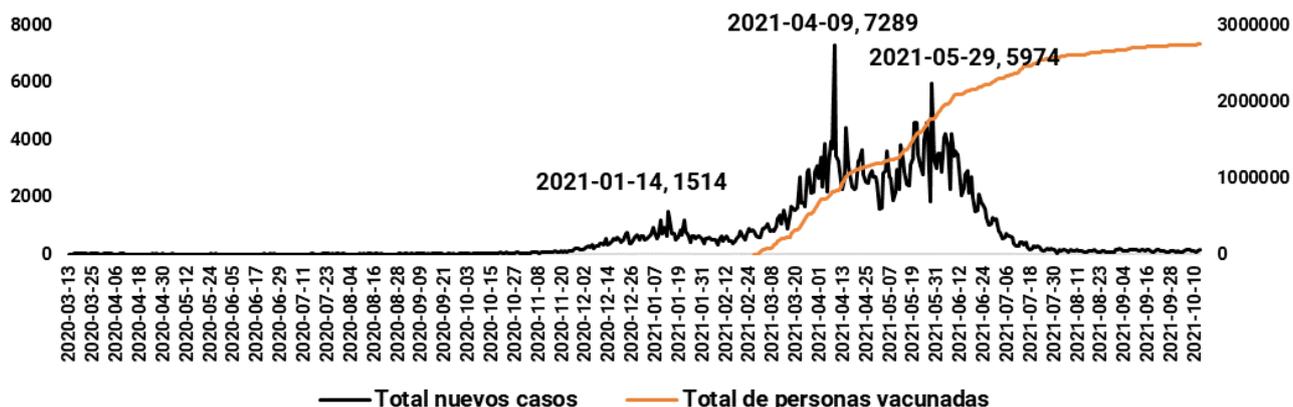
A partir de marzo de 2020, con la constatación de los primeros casos de covid-19 en Uruguay, el gobierno decreta el estado de emergencia sanitaria e implementa una serie de medidas orientadas a promover el distanciamiento social, la protección del empleo y la prevención de la violencia de género, entre otras. Las medidas de distanciamiento social tuvieron un impacto diferencial en los diferentes sectores de actividad económica del país. Los datos de marzo de 2020 sobre solicitudes de seguro de desempleo muestran que el comercio, las industrias manufactureras, los servicios de alojamiento y suministro de alimentos, el transporte y almacenamiento, y la administración y servicios administrativos de apoyo fueron los más afectados.

La suspensión de las actividades educativas durante la pandemia tuvo un efecto particularmente negativo en la educación primaria común, donde se registran la menor tasa de asistencia en las últimas décadas y un aumento considerable de la repetición escolar. Además, si bien la evidencia sobre los resultados en materia de prevención de la violencia de género es mixta, se registra un aumento importante de las llamadas a los servicios de atención a mujeres en situación de violencia de género en abril de 2020, más allá de que la cantidad de denuncias policiales es relativamente similar a la de los años previos a la pandemia, lo que sugiere un aumento de los incidentes de violencia de género que no se consumaron en denuncias policiales.

Finalmente, las medidas de protección del empleo se focalizaron en los trabajadores formales, y en menor medida en los informales, que en el quinquenio previo a la pandemia representaban un cuarto de los ocupados. Adicionalmente, el uso efectivo del teletrabajo fue mayor entre los asalariados públicos que entre los privados. En este contexto, el saldo final de la crisis sanitaria es una reducción de 3,6% de la cantidad de ocupados, lo que representa una pérdida de 5.807 puestos de trabajo, y las ramas de actividad que perdieron mayor proporción de ocupados fueron las actividades de los hogares en calidad de empleadores, la construcción, los servicios de alojamiento y comida, las actividades artísticas y de recreación y el comercio.

El conjunto de medidas vinculadas al distanciamiento social y la promoción del teletrabajo fue efectivo para prevenir la saturación de la demanda de los servicios de salud durante 2020. Como muestra el gráfico 22, a mediados de enero de 2021 la cantidad de nuevos contagios de covid registró un máximo de 1.514 nuevos casos. En abril de 2021 se observa el máximo de toda la serie, con 7.289 contagios.

**Gráfico 22. Nuevos casos de covid-19 y total de personas vacunadas. Total país. 2020-2021**

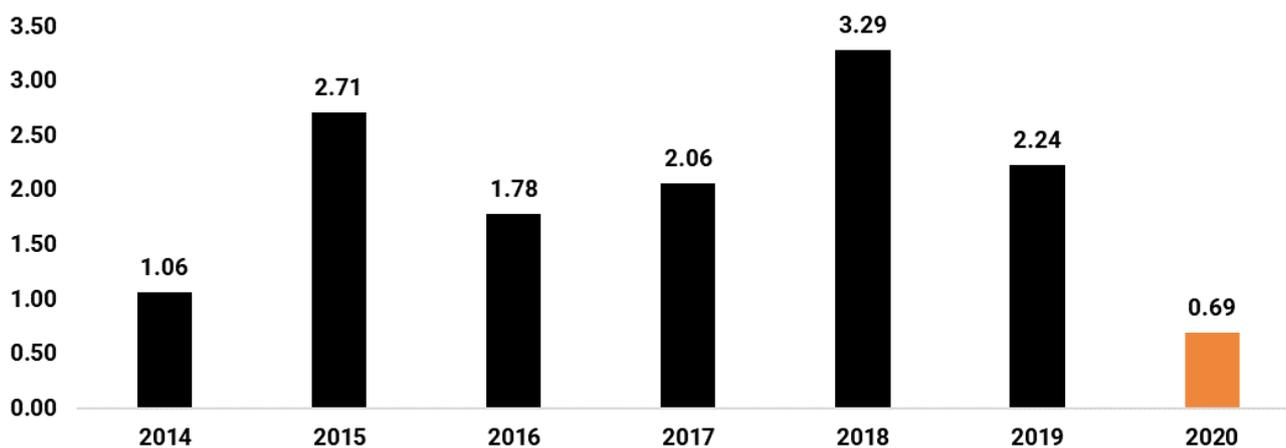


Fuente: Elaboración propia con base en datos del SINAЕ.

Finalmente, y en paralelo al avance del proceso de vacunación, se registra el tercer máximo (574 nuevos casos), para luego decrecer, pero con valores superiores a los del período marzo – octubre de 2020.

Durante 2020 y buena parte de 2021, la gestión de la pandemia se basó en el *enfoque epidemiológico*, enfatizando la importancia de los factores biológicos individuales y comportamentales que aumentan tanto la probabilidad de contagio como la de mortalidad. Sin embargo, este abordaje ha opacado aspectos centrales como la situación socioeconómica y el acceso a servicios públicos de las minorías raciales, entre otros grupos marginados. Por otra parte, la escasez de fuentes de información pública desagregada por ascendencia étnico-racial y género fue un obstáculo importante para discutir la situación de dichos grupos con relación a los efectos económicos y sociales de la pandemia de covid-19. Un ejemplo claro de las consecuencias negativas del predominio del enfoque epidemiológico en la gestión de la pandemia es la poca publicidad que han tenido los datos de 2020 de la aplicación de la ley 19.122 de acciones afirmativas para la población afrodescendiente en el plano laboral y educativo. El cumplimiento de esta ley, que establece un cupo del 8% para trabajadoras y trabajadores afro, registró su mínimo histórico en 2020: como muestra el gráfico 23, menos de un 0,7% de los ingresos al Estado fueron de personas afrodescendientes, según datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC).

**Gráfico 23. Cumplimiento de la cuota de ingresos de afrodescendientes (en %). Total país. 2014-2020**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ONSC.

En el siguiente capítulo se presenta un panorama de la exclusión racial en Uruguay, argumentando que, por su condición histórica de marginación, los afrodescendientes fueron el colectivo más perjudicado por el *shock* de la pandemia de covid-19. El análisis de la institucionalidad y normativa nacional focalizada en ellos muestra que, en términos generales, esta ha sido insuficiente a la hora de proteger sus derechos y generar oportunidades. Por otra parte, se constata la existencia de brechas históricas entre la población afrodescendiente y el resto en materia de bienestar, educación, acceso al mercado laboral y de vivienda, y los déficits persistentes de las políticas públicas con relación a la violencia de género en el caso de las mujeres afrouruguayas y migrantes. La información que se presenta a continuación permite inferir que la crisis sanitaria tuvo efectos negativos diferenciales en términos raciales en Uruguay.



# Capítulo 2

## Panorama de la exclusión racial en Uruguay

### Introducción

Ciertamente, los afrodescendientes en las Américas se encontraban en una peor situación que el resto de la población mucho tiempo antes del inicio de la actual pandemia de covid-19, dada su condición histórica de marginalización y vulnerabilidad. En general, las personas de ascendencia afro o negra se encuentran sobrerrepresentados entre los pobres (CEPAL, 2017) y la población privada de libertad (Nellis, 2016), son víctimas de múltiples formas de discriminación y de segregación residencial (Banco Mundial, 2018), presentan menores niveles de logros educativos que el resto de la población (Allen et al., 2000), mayores niveles de participación en el mercado laboral informal (CEPAL, 2020), mayores tasas de mortalidad infantil (Lezama, 2018), acceso limitado a los servicios de salud (Pereira y Telles, 2014) y mayor predisposición a padecer ciertos problemas de salud como enfermedades cardíacas (Turkson-Ocran et al., 2021), diabetes (Marshal, 2005) y enfermedades respiratorias (Menezes et al., 2015), entre otras.

En este capítulo se presenta un panorama de la exclusión racial en Uruguay describiendo la situación de exclusión en la que viven buena parte de los afrodescendientes, que representan el 11% de la población del país. La información disponible señala de forma concluyente que han sido el colectivo históricamente peor posicionado en términos sociales, políticos, económicos y productivos.

En la primera parte, se describe el proceso de institucionalización de la perspectiva étnico-racial en el Estado uruguayo, analizando la orientación de la normativa nacional referida al tema y el proceso de creación de *mecanismos de equidad racial*, es decir, estructuras organizativas especializadas en la promoción de la equidad racial en la administración pública. A continuación, se examinan las brechas históricas entre la población afrodescendiente y el resto en materia de bienestar, considerando la incidencia de la pobreza monetaria y la multidimensional. Con relación al primer punto, se destaca el significativo aumento de la pobreza en los hogares con jefatura femenina afro y con respecto a los niños y niñas afro. Por su parte, los resultados de la estimación de la pobreza multidimensional sugieren que

deben priorizarse tres temas: el acceso diferencial al mercado laboral, la vivienda y la disparidad en materia de logros educativos. En lo que tiene que ver con derechos y garantías jurídicas, se presenta evidencia sobre selectividad penal racial en Uruguay. Finalmente, y en relación con los efectos negativos de la crisis sanitaria, se examinan los niveles de prevalencia e incidencia de la violencia de género por ascendencia en el período previo a la pandemia. Adicionalmente, se incluye información sobre un fenómeno que hasta ahora no había recibido la atención que merece: la trata de personas con fines de explotación sexual, que afecta principalmente a las mujeres afro migrantes y también a las afrouuguayas. La evidencia presentada en este capítulo permite establecer de forma concluyente que la pandemia tuvo efectos negativos diferenciales en términos raciales en Uruguay.

## 1 Reconocimiento, redistribución y mecanismos de equidad racial

Parte de la desigualdad que experimentan las minorías raciales se asocia a injusticias de tipo cultural, producto de formas desiguales de representación social (Olaza, 2016). Desde esta perspectiva, la invisibilidad estadística es un obstáculo para la igualdad, en tanto supone una falta de reconocimiento oficial de su identidad y de legitimación de sus demandas. Adicionalmente, la negación de la historia y costumbres de las minorías, la difusión de estereotipos sociales negativos y el trato desigual e indigno constituyen barreras para la inclusión social y política de los grupos minoritarios. De acuerdo con este paradigma, esta clase de injusticias puede ser combatida mediante *políticas de reconocimiento de la identidad y la diferencia* que impulsen un proceso de transformación cultural (Fraser, 2001). Estas medidas incluyen el reconocimiento de la identidad de las minorías en los sistemas de información oficiales, la revalorización de su aporte cultural a la identidad nacional y la reafirmación legal y simbólica de su estatus social, entre otras.

Sin embargo, la desigualdad racial también se vincula con *injusticias materiales*. La inequidad en la distribución de recursos y oportunidades se manifiesta en mayores tasas de pobreza; la existencia de obstáculos para acceder al mercado laboral formal y el déficit de representación de las minorías en la toma de decisiones sobre la distribución de recursos y oportunidades son ejemplos de estos problemas. Según esta visión, las formas de combatir dichas injusticias requieren de *políticas redistributivas* que promuevan procesos de reestructuración económica (Foster, 2001). Dado que las brechas en el bienestar socioeconómico entre las minorías étnico-raciales y el resto de la población suelen tener un componente histórico, estas medidas procuran mejorar la inclusión económica y productiva de dichos grupos utilizando criterios de redistribución no meritocráticos, reorganizando las formas en las que se divide el trabajo y democratizando los mecanismos de inversión pública. Típicamente, estas políticas suelen involucrar acciones afirmativas, en tanto permiten corregir los problemas de cobertura de las políticas universales actualmente existentes (Olaza, 2011). Si bien las políticas de identidad se centran en problemas de representación política y cultural, y las políticas de redistribución enfatizan los aspectos económicos y productivos, ambos enfoques se consideran complementarios para lograr la justicia social integral (Fraser y Honneth, 2003; Fraser, 2009).

Este marco conceptual es particularmente útil para el estudio de la normativa nacional vinculada a la población afrodescendiente en Uruguay, en la medida en que se centra en las concepciones de justicia que forman parte del proceso de aprobación de leyes nacionales y/o la promulgación de decretos por el Poder Ejecutivo. La clase de problemas que se abordan y el tipo de soluciones propuestas permiten establecer cuál ha sido la interpretación predominante de la naturaleza de las desigualdades étnico – raciales que ha hecho el sistema político uruguayo en las últimas décadas. Si bien no es esperable encontrar políticas de redistribución previas al inicio del proceso de visibilización estadística iniciado en 2006, estas deberían ser más frecuentes a medida que nos acercamos al presente.

Por otra parte, el proceso de institucionalización de la temática afrodescendiente se concreta en la creación de *mecanismos de equidad racial* (MER), es decir, entidades especializadas en la protección de los derechos y garantías de los afrodescendientes en diferentes sectores de la administración pública (Brena, 2016; Olaza, 2017). Al analizar su evolución, se observa que desde la creación de la Unidad

Temática por los Derechos Afrodescendientes (UTDA) en la IM en 2004 hasta el presente, con cada cambio de gobierno, se ha ido ganando progresivamente mayor representación en diferentes niveles de la administración pública. Al mismo tiempo, se han perdido MER en otras dependencias estatales, los cuales no han sido recuperados en los sucesivos gobiernos.

Para simplificar la presentación de la información, se agrupan los MER en dos categorías: los que están actualmente vigentes y los que no. A su vez, se considera su ubicación en el organigrama del Estado uruguayo: Poder Ejecutivo, otros organismos de la administración central y gobiernos departamentales. Finalmente, en cada caso se clasifican los MER según su función: aquellos que se orientan a la producción de resultados, implementando y/o monitoreando políticas, y aquellos que se centran en la realización de procesos o actividades, como la provisión de servicios de asesoría o la coordinación interinstitucional.

## 1.1. El desbalance entre las políticas de reconocimiento y la redistribución

Teniendo presente la distinción entre políticas orientadas al *reconocimiento de la identidad y la redistribución de recursos económicos*, en la tabla 2 se presenta una caracterización de las 15 piezas de normativa nacional referida a la población afrodescendiente entre 1989 y 2020,<sup>24</sup> clasificando las medidas en términos de políticas de redistribución y de reconocimiento. En cada caso, se diferencia entre las medidas focalizadas en población afrodescendiente y las que, si bien aluden a dicha minoría, tienen un carácter universal. Finalmente, se distingue entre decretos del Ejecutivo y leyes nacionales, como una aproximación al nivel de compromiso del Estado Uruguayo con el colectivo afrodescendiente, ya que la derogación de una ley implica mayores costos en términos de negociación política que dejar sin efecto un decreto.

**TABLA 2. NORMATIVA NACIONAL SOBRE POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE, 1989-2020**

N.º	AÑO	NOMBRE	TIPO	ALCANCE	ORIENTACIÓN
1	1989	Ley 16.048. Modificación del Código Penal; se incluye artículo sobre incitación al odio	Ley	Universal	Identidad
2	2004	Ley 17.817. Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y toda Forma de Discriminación	Ley	Focalizada	Identidad
3	2006	Ley 18.059. Declaración Día Nacional del Candombe, la Cultura Afrouruguaya y la Equidad Racial	Ley	Focalizada	Identidad
4	2008	Ley 18.315. Ley de Procedimiento Policial	Ley	Universal	Identidad
5	2009	Res. Min. MIDES 1686/009. Incorporación del enfoque étnico-racial en el MIDES	Res. Min.	Focalizada	Identidad
6	2009	Ley 18.437. Ley General de Educación	Ley	Universal	Identidad
7	2009	Ley 18.447. Protocolo de intenciones entre Uruguay y Brasil en lucha contra la discriminación y promoción de la igualdad racial	Ley	Focalizada	Identidad
8	2010	Res. Min. MEC 414/010. Declaración de bienes inmateriales y patrimonio cultural nacional	Res. Min.	Focalizada	Identidad
9	2011	Res. Min. MEC 979/011. Revalorización de aportes de afrodescendientes a la historia y cultura de Uruguay	Res. Min.	Focalizada	Identidad
10	2013	Ley 19.122. Afrodescendientes. Normas para promover su participación en la esfera educativa y laboral	Ley	Focalizada	Redistribución
11	2014	Res. Min. MIDES 1104/014. Incorporación de la variable étnico-racial en registros públicos	Res. Min.	Focalizada	Identidad
12	2017	Ley 19.580. Violencia hacia las Mujeres basada en Género	Ley	Universal	Identidad
13	2017	Res. Pres. 269/017 Creación del Grupo de Trabajo sobre Políticas de Equidad Racial	Decreto	Focalizada	Identidad
14	2018	Ley 19.670. Creación del Consejo Nacional de Equidad Racial	Ley	Focalizada	Identidad
15	2020	Ley 19.924. Creación de la División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes	Ley	Focalizada	Redistribución

<sup>24</sup> En este análisis no se consideran los acuerdos, convenciones o tratados internacionales suscritos por el Estado uruguayo sobre el tema, dado que no necesariamente determinan el contenido sustantivo de la normativa nacional. En el caso de las leyes nacionales tampoco se incluyen sus decretos de reglamentación, para evitar redundancias. Para una descripción detallada del contenido de la normativa nacional, véase el [anexo 2](#).

Con la excepción de la ley 19.122 de 2013, que establece normas para favorecer la participación educativa y laboral de los afrodescendientes, y la ley 19.924, que crea la División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes en el MIDES, que cuenta con presupuesto propio para la implementación de políticas públicas dirigidas a los afrodescendientes, el resto de las políticas públicas dirigidas a la población se centran en el reconocimiento de su identidad social y la revalorización de sus aportes a la cultura nacional. Adicionalmente, 11 de las 15 medidas presentadas se focalizan en población afrodescendiente. El resto son medidas universales que incidentalmente mencionan a la población afrodescendiente o la temática étnico-racial. Finalmente, 10 medidas tienen carácter de leyes nacionales, lo que demuestra un grado significativo de compromiso del Estado uruguayo con el colectivo afrodescendiente. Las políticas de reconocimiento han sido decisivas para la incorporación de las demandas de los afrodescendientes en la agenda pública. Sin embargo, es deseable que en el futuro se presente un conjunto de medidas complementarias, que enfatizen el componente redistributivo de las políticas étnico-raciales en el país.

## 1.2. La debilidad en la incorporación del enfoque étnico-racial en el Estado uruguayo

En este apartado se analiza la evolución de las características institucionales de MER en Uruguay, considerando su ubicación en el organigrama del Estado y la distinción entre espacios cuya función principal es la de participar en procesos en el marco del ciclo de las políticas públicas y los que tienen como cometido la implementación de programas y proyectos y la producción de resultados. En la tabla 3 se presentan los 14 espacios institucionales especializados en la temática afrodescendiente vigentes desde 2004 hasta el presente. Desde el punto de vista funcional, con la excepción de la División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes del MIDES, creada por la ley 19.924 de Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones para el ejercicio 2020 – 2024 en 2020,<sup>25</sup> la actividad del resto de estos organismos se centra en procesos y no en resultados.

**TABLA 3. INSTITUCIONALIDAD PARA POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE VIGENTE EN 2021**

N.º	INICIO	ORGANISMO DE REFERENCIA	ORGANIZACIÓN	FUNCIÓN
<b>PODER EJECUTIVO</b>				
1	2004	Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República	Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda forma de Discriminación	Procesos
2	2010	Ministerio de Educación y Cultura	Grupo Asesor del Candombe en la Comisión de Patrimonio	Procesos
3	2012	Ministerio de Relaciones Exteriores	Unidad para el Tratamiento Étnico-Racial	Procesos
4	2015	Ministerio de Desarrollo Social	Comisión Implementadora de la Ley 19.122	Procesos
5	2015	Ministerio del Interior	Área Étnico-Racial	Procesos
6	2019	Ministerio de Desarrollo Social	Consejo Nacional de Políticas de Equidad Racial	Procesos
7	2020	Ministerio de Desarrollo Social	División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes del MIDES	Resultados
<b>OTROS ORGANISMOS DEL ESTADO</b>				
8	2016	Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo	Grupo de Trabajo en Afrodescendencia	Procesos
<b>GOBIERNOS DEPARTAMENTALES</b>				
9	2004	Intendencia de Montevideo	Secretaría de Equidad Étnico-Racial y Poblaciones Migrantes	Procesos
10	2016	Intendencia de Cerro Largo	Espacio Pro-Afro	Procesos
11	2017	Intendencia de Canelones	Mesa de Trabajo Afro Canaria	Procesos
12	2018	Intendencia de Artigas	Unidad de Equidad Racial	Procesos
13	2018	Intendencia de Salto	Línea de Trabajo en Afrodescendencia	Procesos
14	2018	Intendencia de Rivera	Oficina de Inclusión	Procesos

Fuente: Elaboración propia con base en registros administrativos.

25 A partir de la puesta en funcionamiento de la División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes del MIDES en 2021, se disuelven el Departamento de Afrodescendencia y la Secretaría de las Mujeres Afrodescendientes, que en 2020 funcionaban bajo la órbita de la División de Derechos Humanos del ministerio.

Respecto a la ubicación institucional, se observa que siete espacios institucionales existentes funcionan en diferentes oficinas del Poder Ejecutivo, dos en otros organismos públicos y seis en gobiernos departamentales. De los siete espacios que funcionan en la órbita del Poder Ejecutivo, tres funcionan en el MIDES, mientras que el resto se ubica en diferentes organismos.

Al considerar la antigüedad de estos espacios como una aproximación a la estabilidad de la institucionalización del enfoque étnico-racial, puede verse que la Secretaría de Equidad Étnico Racial y Poblaciones Migrantes (SEERPM) de la IMM y la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda forma de Discriminación (CHRXD) de la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República son los únicos que han funcionado en cinco períodos de gobierno.

En los últimos cinco años se observa una proliferación de espacios en de los gobiernos departamentales (las intendencias de Artigas, Canelones, Cerro Largo, Rivera y Salto). Como se mostrará más adelante en el análisis departamental, con la excepción de SEERPM – IMM, el resto de estos espacios son gestionados por individuos sin presupuesto propio, página web o personal de apoyo.

En la tabla 4 se presentan los espacios institucionales especializados en la temática afrodescendiente que funcionaron desde 2005 pero que en la actualidad ya no están vigentes. En todos los casos, se trata de entidades orientadas a procesos: grupos de trabajo, comisiones y asesorías. De un total de 20 MER considerados en este apartado, 14 funcionaron en el Poder Ejecutivo, 3 en otras dependencias del Estado uruguayo y 2 en gobiernos departamentales.

Considerando ahora la estabilidad institucional de estos espacios, se observa que, en promedio, dichos organismos funcionaron durante un período menor de cinco años. Solamente 4 de 20 tuvieron una duración total mayor de los 5 años correspondientes a un período de gobierno. Dentro de este grupo, se encuentran los casos del Departamento de Mujeres Afrodescendientes del MIDES, la Sección de Promoción y Coordinación de Políticas Públicas de Acciones Afirmativas para Afrodescendientes que funcionó en el MEC, el Punto Focal para la Temática Afrodescendiente del BPS y la Unidad de Diversidad de la IM, que permanecieron vigentes durante dos o más períodos de gobierno. Finalmente, entre 2005 y 2010, existieron MER en los ministerios de Salud Pública (MSP), Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (ex-MVOTMA, actual MVOT). En los períodos de gobiernos subsiguientes, los afrodescendientes nunca volvieron a tener representación en dichas instituciones.

Independientemente de sus características, los MER representan un reconocimiento oficial del compromiso del Estado con los problemas de la comunidad afrodescendiente. Permiten mantener el tema en la agenda política del país y funcionan como canales de comunicación con la sociedad civil y las diferentes instituciones públicas. De todas formas, la modalidad de institucionalización de los MER en Uruguay presenta debilidades. En primer lugar, porque los referentes de estos espacios acceden por denominación directa de las autoridades y no por concurso público. Por otra parte, al no contar con presupuesto propio, carecen de capacidad de planificación e implementación de programas y proyectos. Finalmente, la prevalencia de los espacios institucionales orientados a procesos implica que una vez que dejan de existir, no existe forma de evaluar su desempeño, salvo en los casos puntuales en que se generan espacios para la realización de un producto específico, como el mantenimiento de registros administrativos o la elaboración de un documento técnico o programático.

En resumen, entre 2004 y 2020 se crearon 34 espacios institucionales vinculados a la promoción de la equidad étnico-racial en diferentes organismos estatales del país. En la actualidad funcionan 14, de los cuales 5 fueron creados en los últimos tres años. Salvo contadas excepciones, los MER han durado menos de 5 años en la administración pública, en el marco de un período de gobierno presidencial. En otras palabras, al inicio de cada nueva administración una proporción de los MER se disuelven y se crean otros con diferentes propósitos, pero similares potestades en otros ámbitos de la administración pública. Salvo los casos de la SEERPM-IMM, el Consejo Nacional de Equidad Racial y la recientemente creada División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes del MIDES, el resto son espacios institucionalmente débiles, creados por decreto presidencial o departamental o resolución interna de los organismos. La mayoría son asesorías, comisiones o grupos de trabajo honorarios, sin presupuesto ni capacidad para implementar políticas públicas concretas.

Tabla 4. INSTITUCIONALIDAD PARA POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE NO VIGENTE EN 2021

N.º	INICIO	FIN	ORGANISMO DE REFERENCIA	ORGANIZACIÓN	ORIENTACIÓN
<b>PODER EJECUTIVO</b>					
1	2005	2020	Ministerio de Desarrollo Social	Departamento de Mujeres Afrodescendientes	Procesos
2	2005	2015	Ministerio de Educación y Cultura	Sección de Promoción y Coordinación de Políticas Públicas de Acciones Afirmativas para Afrodescendientes	Procesos
3	2005	2010	Ministerio de Salud Pública	Área Étnica Afro	Procesos
4	2005	2010	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Comisión Interinstitucional para los asuntos de la No Discriminación Laboral	Procesos
5	2006	2010	Ministerio de Desarrollo Social	Asesoría para Temas y Asuntos de Jóvenes Afrodescendientes	Procesos
6	2006	2010	Presidencia de la República	Asesor Especial Honorario en Política por la Equidad Racial y Combate al Racismo	Procesos
7	2007	2010	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	Asesoría de Asuntos Afro	Procesos
8	2011	2015	Ministerio de Educación y Cultura	Grupo de Trabajo para la revalorización de los aportes de la Afrodescendencia a la historia cultural de Uruguay	Procesos
9	2013	2015	Presidencia de la República	Comisión de Seguimiento de las Acciones y Convenios Interinstitucionales tendientes a erradicar el Racismo y la Discriminación	Procesos
10	2014	2017	Ministerio de Desarrollo Social	Grupo de trabajo para la incorporación de la variable étnico-racial en los registros públicos del Estado	Procesos
11	2015	2020	Oficina de Planeamiento y Presupuesto	Asesoría en Afrodescendencia	Procesos
12	2016	2020	Ministerio de Educación y Cultura	Grupo de Trabajo sobre Educación y Afrodescendencia	Procesos
13	2017	2020	Ministerio de Desarrollo Social	Grupo de Trabajo sobre Políticas de Equidad Racial	Procesos
14	2017	2020	Ministerio de Desarrollo Social	Departamento de Afrodescendencia	Procesos
<b>OTROS ORGANISMOS DEL ESTADO</b>					
16	2012	2015	Administración Nacional de Educación Pública	Grupo de Trabajo Étnico Racial	Procesos
17	2013	2020	Banco de Previsión Social	Punto Focal para la Temática Afrodescendiente	Procesos
18	2017	2020	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional	Asesoría Técnica en Afrodescendencia	Procesos
<b>GOBIERNOS DEPARTAMENTALES</b>					
19	2006	2015	Intendencia de Montevideo	Unidad de Diversidad	Procesos
20	2009	2010	Intendencia de Rivera	Oficina Antidiscriminatoria	Procesos

Fuente: Elaboración propia con base en registros administrativos.

En este contexto, la División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes del MIDES es una señal de cambio positiva para los MER, dado que fue creada por la reciente ley presupuestal, tiene un rango administrativo superior a sus predecesores —y, por lo tanto, mayor nivel de autonomía

funcional—<sup>26</sup> y cuenta con presupuesto propio de 10 millones de pesos uruguayos anuales,<sup>27</sup> equivalente a 1 millón de dólares para todo el período, lo que permite implementar un conjunto moderado de políticas.

## 2 La desigualdad racial y el bienestar

En las últimas décadas, el debate sobre el concepto de pobreza y su medición se ha vuelto progresivamente más sofisticado. El enfoque unidimensional y monetario, que constituye una aproximación indirecta al nivel de bienestar mediante los ingresos, continúa siendo uno de los más utilizados en las estadísticas oficiales de la región. En Uruguay, la medida oficial es la línea de pobreza, determinada por el método de ingreso, elaborada por el INE (2009). Desde este enfoque, la pobreza se entiende como la carencia de ingresos para cubrir un conjunto de necesidades consideradas mínimas para sobrevivir.<sup>28</sup>

Las limitaciones del enfoque monetario de la pobreza han dado origen en las últimas décadas a nuevas formas de estimación de las privaciones que, además de los ingresos, incorporan diferentes dimensiones del bienestar de los hogares y las personas. En la región, la medición de la pobreza multidimensional tiene como antecedente el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), elaborado por la CEPAL en la década de 1970 (Ferres y Mancero, 2001). Recientemente, el enfoque de derechos ha cobrado notoriedad y se utiliza para establecer las dimensiones del bienestar que deberían priorizarse en términos de política social. De acuerdo con esta propuesta, el acceso a la vivienda, la educación, la salud y la seguridad social son precondiciones indivisibles e insustituibles para la prosperidad, por lo que si una persona experimenta privaciones en alguna de estas dimensiones se la considera vulnerada en sus derechos.

Entre las múltiples propuestas metodológicas orientadas por este enfoque se destaca la realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social de México (CONEVAL) para el análisis de la pobreza multidimensional en ese país. Esta metodología combina la perspectiva de derechos con el bienestar económico medido a partir de la línea de pobreza oficial. De esta forma, son pobres multidimensionales quienes presentan vulnerabilidades en sus derechos sociales y viven por debajo de la línea de pobreza (CONEVAL, 2009).

En la última década, la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES<sup>29</sup> adaptó la metodología CONEVAL al contexto uruguayo y realizó varias estimaciones de pobreza multidimensional en Uruguay (DINEM-MIDES, 2013 y 2016). Mediante la combinación de definiciones conceptuales y a partir de los datos oficiales, desarrolló un indicador compuesto que incorpora cuatro dimensiones: vivienda, educación, seguridad social y salud, además de la línea de pobreza elaborada por el INE<sup>30</sup> (DINEM-MIDES, 2014). En el siguiente apartado se analizan las brechas en el bienestar entre la población afro y el resto,

26 La Secretaría de Mujeres Afrodescendientes, creada en 2005, perteneció hasta 2020 a la División de Políticas Transversales y Empoderamiento de Inmujeres. Posteriormente, pasó a depender de la División de Derechos Humanos del ministerio, al igual que el Departamento de Afrodescendencia, creado en 2017. Ambos fueron disueltos con la puesta en funcionamiento de División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes, que funciona en la órbita de la Dirección Nacional de Promoción Sociocultural, que tiene la rectoría de las políticas públicas sobre población afrodescendiente y responde directamente al ministro. De esta forma, se constituye como el MER de mayor jerarquía administrativa en la órbita del gobierno central de Uruguay.

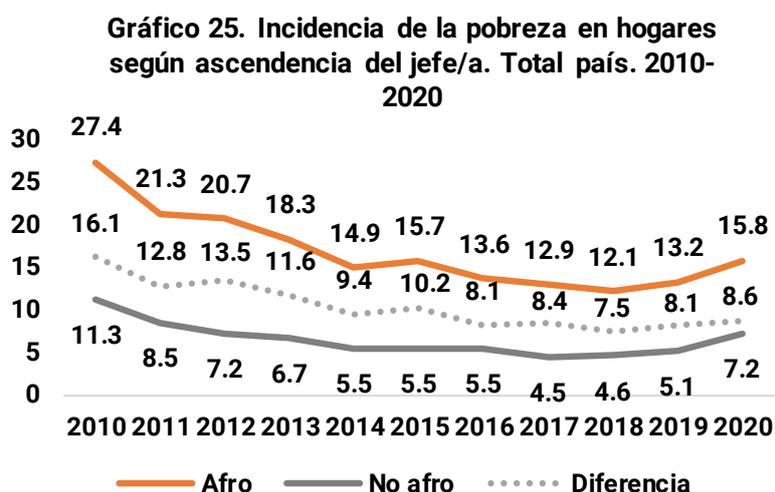
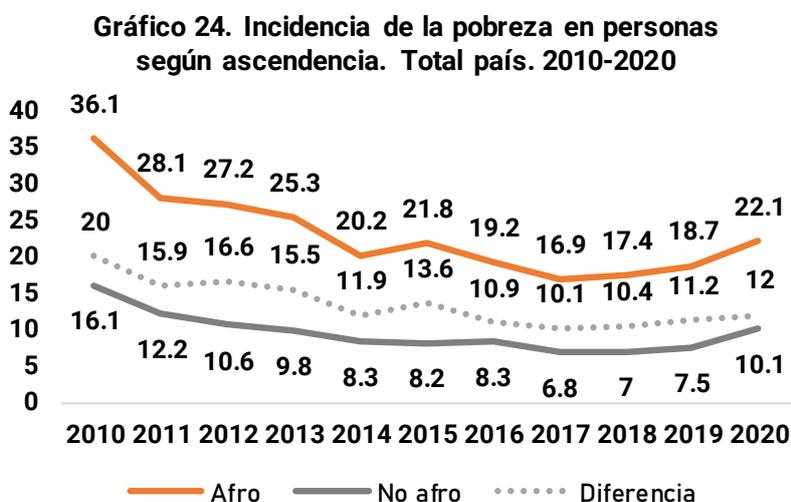
27 Ley 19.924, artículo 510. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19924-2020> revisar (Último acceso: 17/10/2021).

28 Las líneas de pobreza e indigencia definen umbrales mínimos para la satisfacción de una canasta básica. Estos umbrales se elaboran considerando los hábitos de consumo de un estrato socioeconómico de referencia a partir de aquel que cubre determinados requerimientos nutricionales mínimos. En este sentido, se definen una canasta básica alimentaria (CBA) que representa los requerimientos alimenticios mínimos, y una canasta básica no alimentaria (CBNA) que representa el consumo de otros bienes fundamentales, como salud, vivienda y transporte. La línea de pobreza (LP) es la suma de la CBA y la CBNA, y un hogar es considerado pobre cuando los ingresos per cápita ajustados por una escala de equivalencia no superan el valor de la LP. Finalmente, cuando los ingresos per cápita del hogar no superan la CBA el hogar, se lo considera indigente.

29 A partir de 2021 pasó a llamarse Dirección Nacional de Transferencias y Análisis de Datos.

30 En el [anexo 3](#) se presenta una síntesis de cada uno de los derechos considerados y sus respectivas definiciones operativas.

comenzando por la evolución de la incidencia de la pobreza monetaria. A continuación, se estudia la evolución de la pobreza multidimensional según ascendencia siguiendo la metodología propuesta por la DINEM-MIDES.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH 2010-2020.

## 2.1. Evolución de la brecha racial en pobreza monetaria (2010-2020)

Como se mostró en el capítulo anterior, en la última década la evolución de la incidencia de la pobreza a nivel nacional ha sido positiva, partió de 18,5% en las personas y 12,6% en los hogares en 2010, y alcanzando en 2019 valores del 8,8% y 6,3%, respectivamente. Esto representa una reducción de 52% en las personas y de 50% en los hogares. Sin embargo, en 2018 la incidencia de la pobreza y la indigencia comienza a crecer.

Al examinar la pobreza monetaria según ascendencia étnico-racial, y como se observa en los gráficos 24 y 25, entre 2010 y 2019, la diferencia porcentual entre personas y hogares afro y no afro pobres se redujo a casi la mitad. De todas formas, durante dicho período esta diferencia nunca fue menor de 10% en el caso de las personas, ni estuvo por debajo de 7,5% en el caso de los hogares. Sin embargo, entre 2018 y 2019 la incidencia de la pobreza según ascendencia se incrementó en 0,6% tanto a nivel de personas como de hogares.

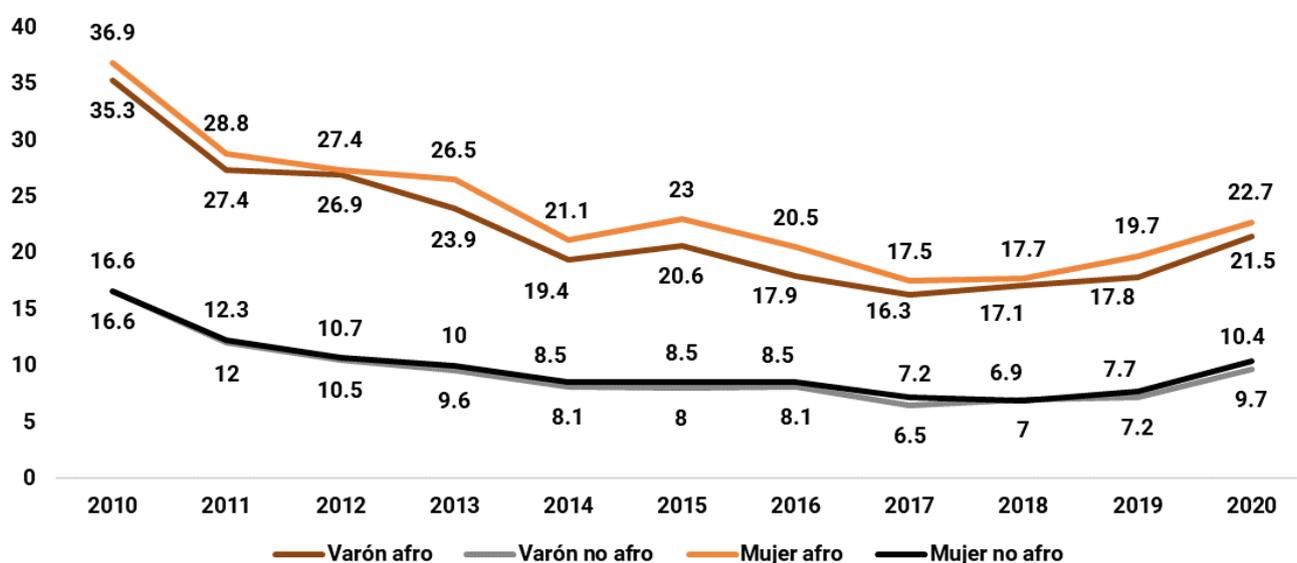
Parte del impacto de la pandemia de covid-19 en la brecha racial de pobreza se puede apreciar en la comparación de la incidencia de la pobreza entre 2019 y 2020 según ascendencia. En 2020, la diferencia

en la incidencia de la pobreza en personas y hogares con jefatura afro crece 0,8% y 0,5%, respectivamente, con relación a 2019. De esta forma, y como resultado de las medidas de combate a la crisis sanitaria, la proporción de personas y hogares afro pobres en 2020 es 2,2 veces superior a las no afro.

En los gráficos 26 y 27 se presenta información desagregada sobre pobreza en personas y hogares según ascendencia étnico-racial y sexo. Para el período 2010-2020, se observa que las mujeres y los hogares con jefatura femenina afro son quienes han experimentado mayores niveles de pobreza, seguidos por los varones y hogares con jefatura masculina afro. Entre 2019 y 2020, la incidencia de la pobreza en varones aumenta 3,7%, mientras que en el caso de los hogares con jefatura masculina afro se incrementa 3,1%. Por su parte, en el caso de las mujeres afro, la pobreza se incrementa 3%, mientras que en hogares con jefatura femenina afro aumenta 2%. Adicionalmente, en el caso de las mujeres y hogares con jefatura femenina no afro, también se observa un incremento de la incidencia de la pobreza, lo que sugiere que el impacto de la pandemia sobre el bienestar fue diferencial en términos raciales y de género.

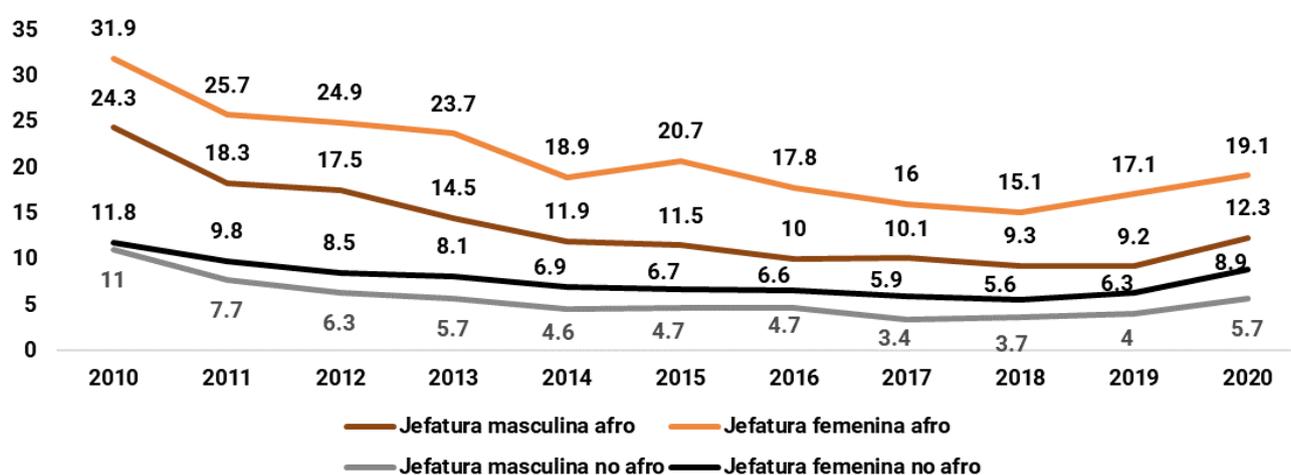
Con relación a la incidencia de la pobreza en las personas, es importante considerar la pobreza infantil (menores de 0 a 5 años de edad). Como se mostró en el gráfico 2, durante el período 2010-2019, se redujo en un 50%. Sin embargo, en 2020, registró un aumento de 4,3% con relación al año anterior. Al

**Gráfico 26. Incidencia de la pobreza según raza y sexo. Total país. 2010-2020**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH 2010-2020.

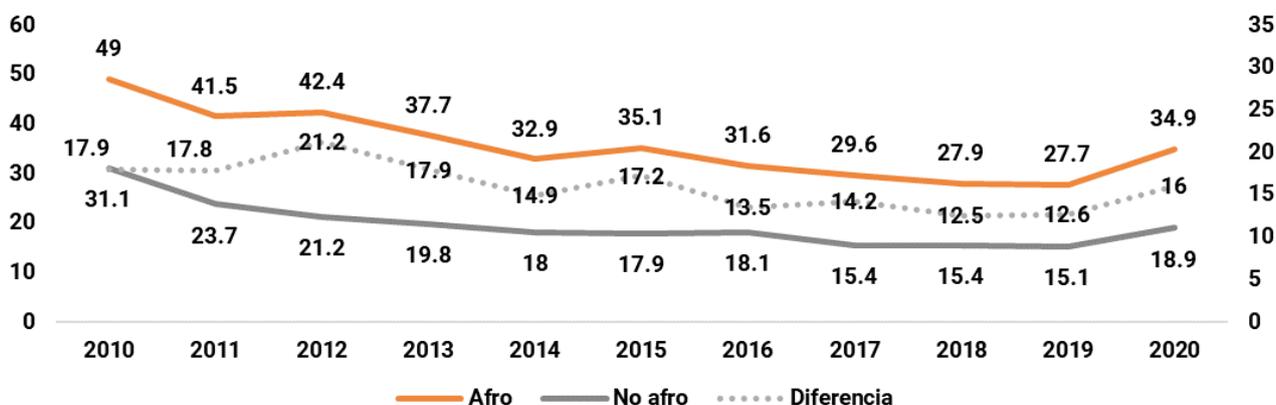
**Gráfico 27. Incidencia de la pobreza según ascendencia y sexo del jefe/a. Total país. 2010-2020**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH 2010-2020.

considerar estos datos desagregados por ascendencia (gráfico 28), se observa que la diferencia de la incidencia de la pobreza —que siempre fue superior en el caso de los niños y niñas afro— creció en 3,4% entre 2019 y 2020, y 1 de cada 3 se encuentra en situación de pobreza.

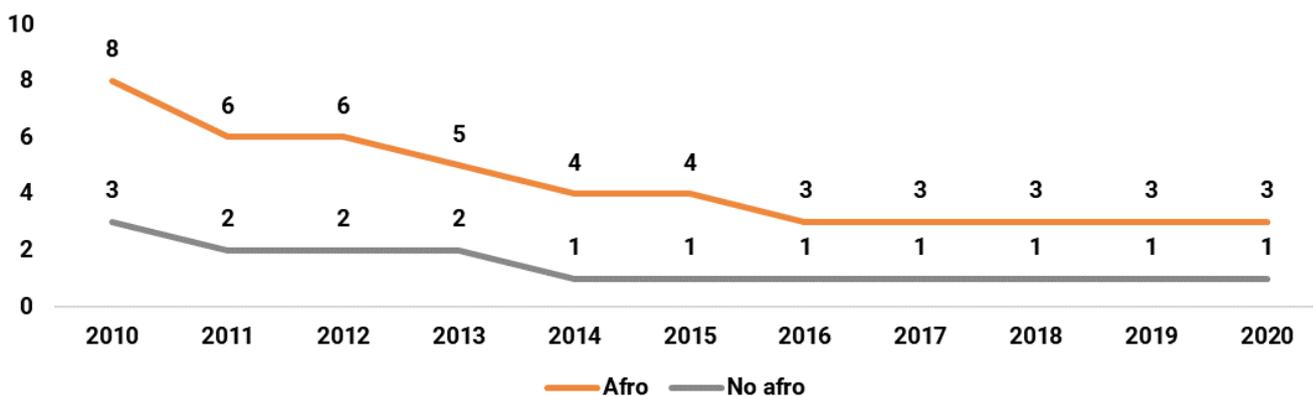
**Gráfico 28. Incidencia de la pobreza infantil según ascendencia raza. Total país. 2010-2020**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH 2010-2020.

Un último dato relevante con relación a la incidencia de la pobreza en personas en términos raciales es la evolución de la brecha de pobreza según ascendencia, que es considerado un indicador de intensidad de la pobreza, en tanto mide la distancia promedio de ingresos entre las personas pobres y la línea de pobreza (LP). Como muestra el gráfico 29, en el caso de las personas afro, entre 2010 y 2014 la distancia respecto a la LP es de un 50%. En el caso de las personas no afro esta distancia se reduce 66,6%. Sin embargo, desde 2016 la brecha de pobreza entre personas afro y no afro se ha mantenido constante, aun durante la crisis sanitaria.

**Gráfico 29. Brecha de pobreza según ascendencia (en %). Total país. 2010-2020**

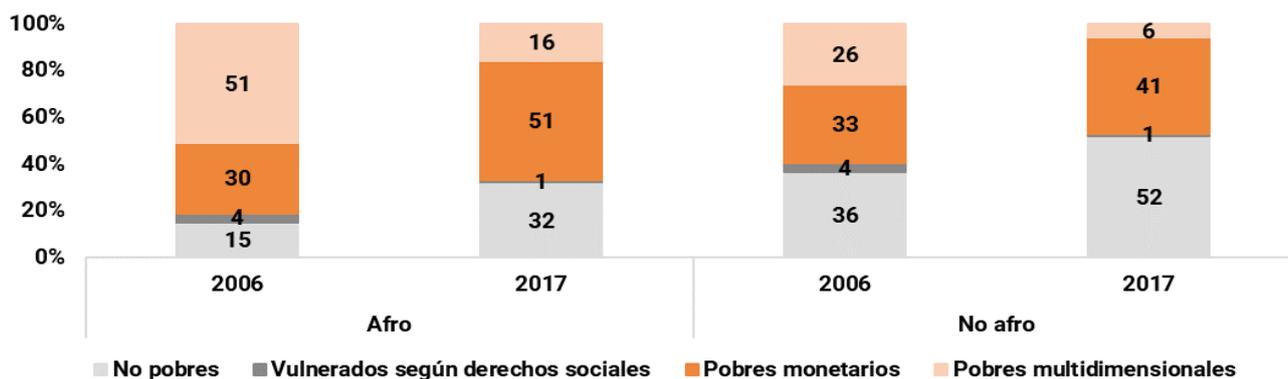


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH 2010-2020.

## 2.2. Cambios en la brecha racial de pobreza multidimensional

Entre 2006 y 2017 se observa un importante descenso de la pobreza multidimensional para toda la población, que fue mayor para la población no afro. Como se observa en el gráfico 30, entre la población afro, los pobres multidimensionales pasan de representar el 51% al 16%, mientras que para la población no afro el descenso en el período es mayor, pasando de 26% a 6%. Sin embargo, la tasa de disminución de los pobres multidimensionales entre 2006 y 2017 fue de 69% para las personas afro y de 77% para las personas no afro.

**Gráfico 30. Pobreza multidimensional según ascendencia étnico - racial (en %). Total país. 2006 y 2017**

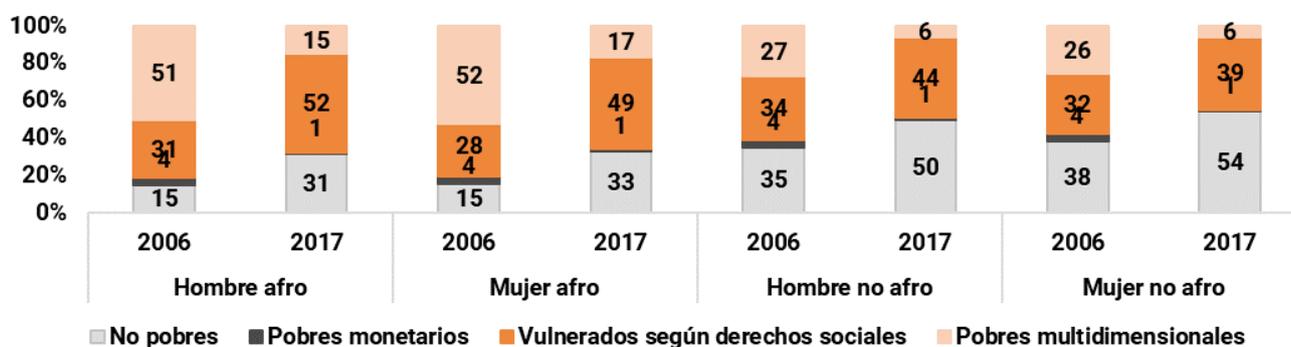


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH 2006-2017 y MIDES.

Respecto a la vulnerabilidad según derechos sociales, no se observan diferencias significativas entre la población afro y la no afro entre 2006 y 2017. El descenso de la pobreza multidimensional se asocia al incremento de la población no pobre en términos monetarios, que aumentó a tasas mayores en la población afro (de 15% a 32%) con relación a la no afro (de 33% a 41%).

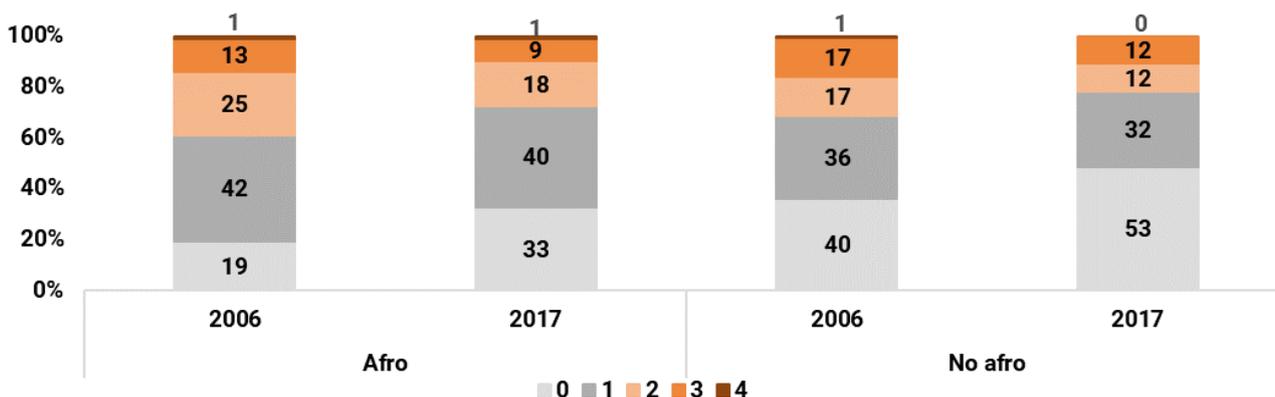
El análisis de la pobreza multidimensional según sexo no revela diferencias significativas entre ambos grupos. Como se aprecia en el gráfico 31, tanto para hombres como para mujeres la incidencia de la pobreza multidimensional ha caído sustantivamente entre 2006 y 2017, aunque continúa siendo mayor para la población afro. Por otra parte, en 2017 se observa un incremento de la proporción de vulnerados por derechos sociales entre los varones, y en particular entre los varones afro.

**Gráfico 31. Pobreza multidimensional según ascendencia y sexo. Total país. 2006 y 2017**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH 2006-2017 y MIDES.

**Gráfico 32. Personas por cantidad de privaciones según ascendencia. Total país. 2006-2017**

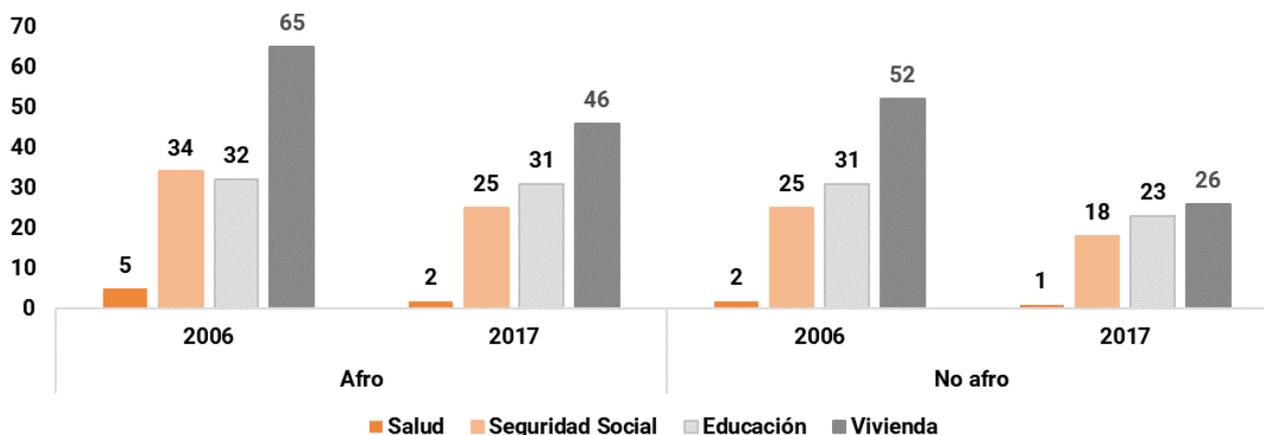


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH 2006-2017 y MIDES.

Como medida de intensidad de las carencias, en el gráfico 32 se presenta la distribución de la población según el *índice de privaciones*, que contabiliza el número de vulnerabilidades en términos de derechos a nivel de personas. Allí se observa que el aumento de la proporción de personas sin carencias por derechos se da tanto en la población afro como en la no afro (de 19% en 2006 a 33% en 2017 y de 40% a 53%, respectivamente). Sin embargo, la proporción de personas con uno o más derechos vulnerados en 2017 alcanza dos tercios de la población afro, mientras que entre la no afro es menor del 50%. Por otra parte, la intensidad de las carencias es mayor entre la población afro para los dos años analizados. En 2006 casi el 40% de la población afro tenía 2 o más privaciones, mientras que en 2017 esta proporción desciende al 28%. Para la población no afro estos valores son de 24% y 16%, respectivamente, lo que representa un saldo negativo en la brecha de cantidad de privaciones respecto a las personas afro.

En el gráfico 33 se presenta la evolución de la incidencia de las privaciones en las cuatro dimensiones consideradas (salud, seguridad social, educación y vivienda). Para todo el período se observa una evolución favorable en todas las dimensiones. El ordenamiento de las dimensiones según incidencia de privaciones es similar entre la población afro y la no afro, sin embargo, en todas las dimensiones el nivel de privaciones es mayor para la población afro.

**Gráfico 33. Personas con privaciones por derecho según ascendencia y sexo (en %).  
Total país. 2006 y 2017**



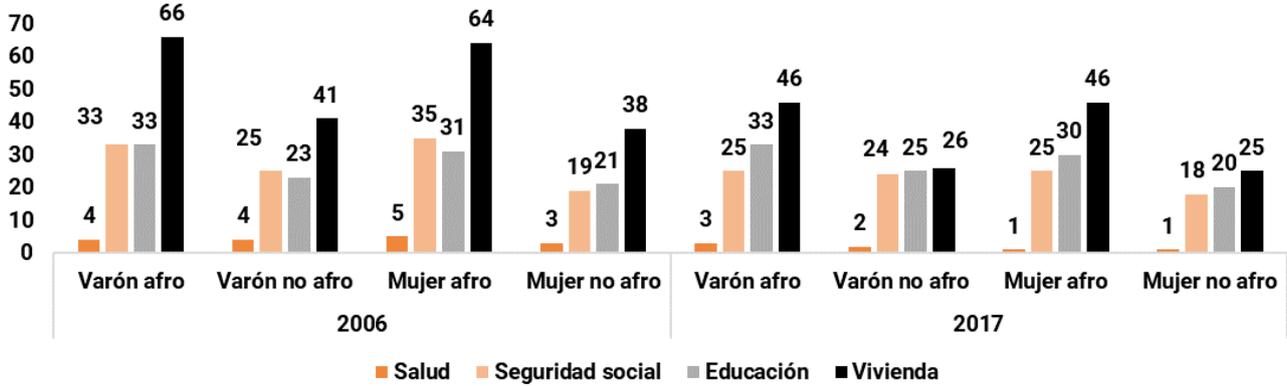
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH 2006-2017 y MIDES.

Si se consideran las dimensiones de forma separada, la carencia en salud es la que presenta menor diferencia según ascendencia étnico-racial, que en 2017 representa el 2% en el caso las personas afro y 1% en las no afro. Esto se explica por la reforma del sistema de salud de 2007, que amplió significativamente el acceso a este para la población en general. Según datos del Banco Mundial, en 2016, más de 2,5 millones de personas (equivalente a más de tres cuartos de la población nacional) estaban cubiertas por el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) (Banco Mundial, 2020: 62). La evolución de la privación de cobertura en seguridad social también ha sido favorable, esta ha descendido para ambas poblaciones en similar proporción. Sin embargo, recién en 2017 la población afro alcanza el nivel de cobertura que tenía la población no afro en 2006. Considerando las privaciones en materia de educación, se observa un descenso considerable en el caso de la población no afro, mientras que no se aprecian diferencias significativas en el caso de la población afro, lo que se traduce en un empeoramiento relativo de la brecha en educación por ascendencia étnico-racial. Finalmente, examinando las privaciones de vivienda, se observa que estas son mayores para la población afro, tanto en 2006 como en 2017, y en los dos años considerados se mantiene una diferencia de 20% entre ambos grupos.

El análisis de privaciones por dimensión según sexo no muestra grandes diferencias entre hombres y mujeres, lo que es consistente con los resultados del análisis de la incidencia de la pobreza multidimensional por sexo presentado en el gráfico 31. Como se muestra en el gráfico 34, la carencia en educación es mayor entre los varones y la brecha entre sexos es similar para las personas afro y las no

afro en 2006, pero aumenta para las no afro en 2017. La carencia en seguridad social es mayor para las mujeres afro y no afro en 2006, aunque la brecha en varones desaparece en 2017 para ambos grupos de ascendencia. Finalmente, la carencia en salud es levemente superior entre los varones, aunque las diferencias no son significativas.

**Gráfico 34. Personas por cantidad de privaciones según ascendencia (en %). Total país. 2006-2017**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH 2006-2017 y MIDES.

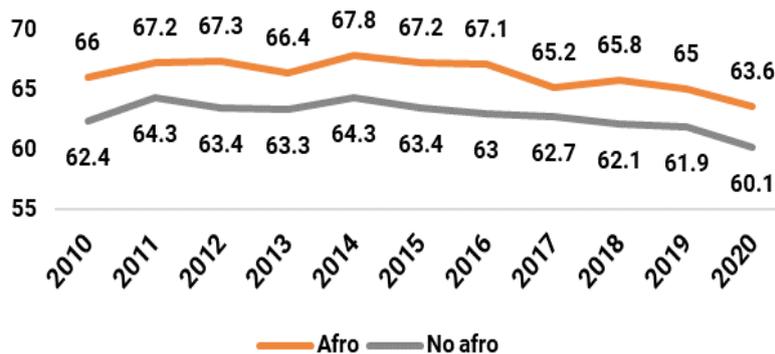
En resumen, el análisis de la incidencia de la pobreza multidimensional muestra que entre 2007 y 2017 los principales desafíos en bienestar e inclusión social para la población afrodescendiente se vinculan con privaciones en términos de acceso al mercado de trabajo formal, la educación y la presencia de privaciones en materia de vivienda. A continuación, se analiza la evolución de las brechas raciales en términos de acceso a estos mercados y servicios durante la última década.

### 3 El mercado de trabajo según ascendencia

La evidencia disponible sobre la participación de los afrodescendientes en el mercado de trabajo uruguayo señala que estos ingresan más tempranamente que sus pares no afro (Cabella y Nathan, 2013). Este proceso viene acompañado de una desvinculación precoz del sistema educativo (Porzecanski, 2008) y trae consigo dos consecuencias importantes: una mayor prevalencia de niños y niñas afro involucrados en trabajo infantil (OIT, 2010), y una mayor proporción de adolescentes afrodescendientes involucrados en el mercado de trabajo informal (Bucheli y Cabella, 2007). De esta forma, en promedio, las personas afrodescendientes trabajan más horas, en múltiples empleos, durante más tiempo a lo largo de sus vidas que el resto de la población uruguayana (Cabella et al., 2013).

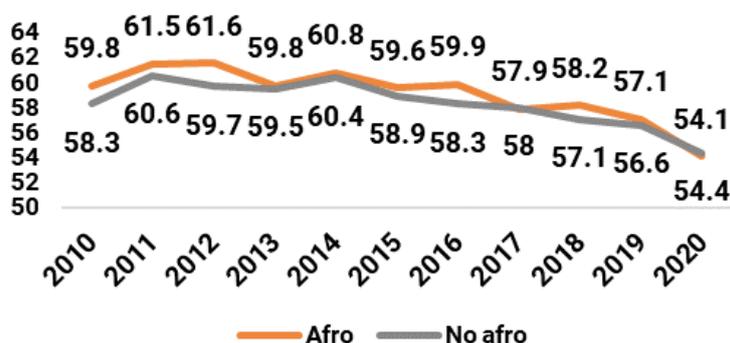
Parte de este problema es captado por la tasa de actividad, que para el período 2010 – 2020 es en promedio 3,4% mayor que la de la población no afro (gráfico 35), y en menor medida por la tasa de

**Gráfico 35. Tasa de actividad según ascendencia. Total país. 2010 - 2020**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH 2013 y 2020.

**Gráfico 36. Tasa de empleo según ascendencia. Total país. 2010-2020**



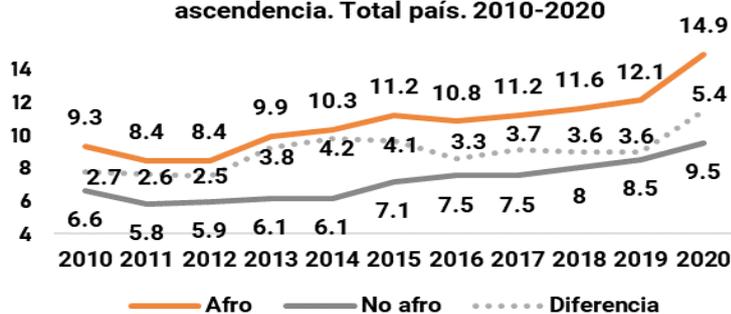
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH 2010-2020.

empleo, que para el mismo período es casi 1% superior en el caso de la población afro (gráfico 36). Como se discutió en el capítulo anterior, se observa que, a partir de 2014, ambas tasas muestran una tendencia decreciente, producto de la desaceleración del crecimiento económico del país.

La inserción temprana y con menores calificaciones en el mercado laboral informal se traduce en mayor segregación ocupacional, donde las mujeres afrodescendientes estén sobrerrepresentadas en el servicio doméstico y los varones en ocupaciones vinculadas a la construcción y la seguridad (Triaca, Ferrer y Echagüe, 2017). En parte por la diferencia en logros educativos (Bucheli y Porzecanski, 2011) y por la discriminación racial (González y Sanromán, 2010), los afrodescendientes reciben menores ingresos que sus pares no afro en ocupaciones similares.

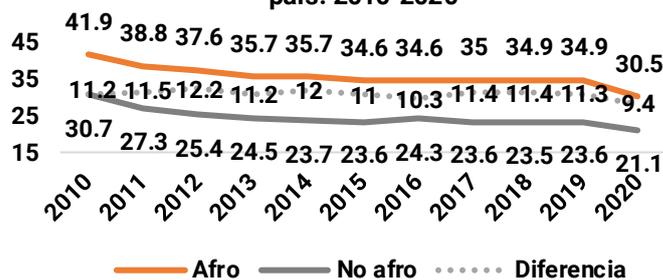
Al examinar la tasa de desempleo según ascendencia para el período 2010 – 2020 (gráfico 37), se observa que en el caso de los no afro el aumento de la desocupación se produce a partir de 2014, siguiendo la tendencia general del deterioro del crecimiento económico del país. Esto es diferente en el caso de los afrodescendientes, cuya tasa de desempleo comienza a crecer a partir de 2013. Durante ese período,

**Gráfico 37. Tasa de desempleo según ascendencia. Total país. 2010-2020**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH 2010-2020.

**Gráfico 38. Ocupados que no están registrados a la seguridad social según ascendencia. Total país. 2010-2020**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH 2010-2020.

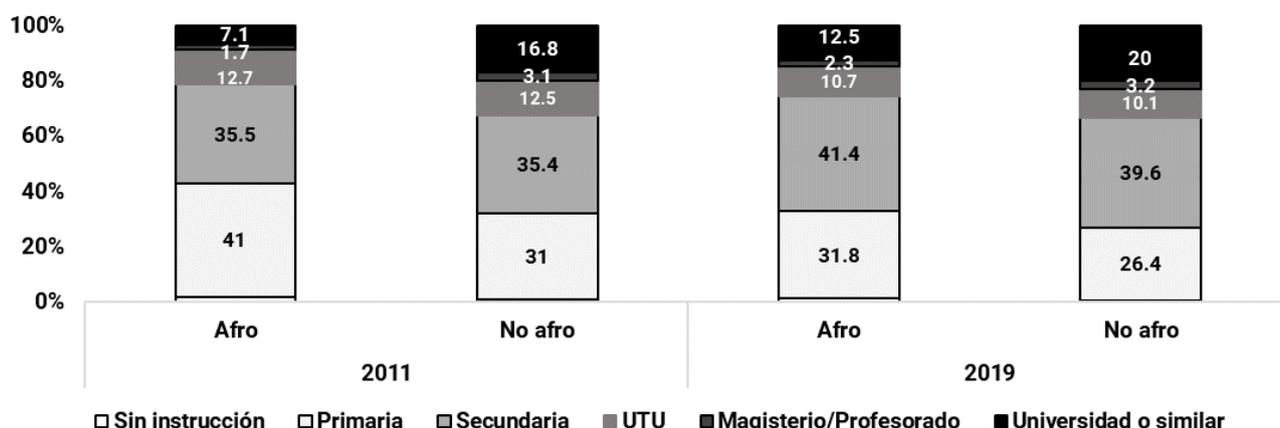
aumenta la brecha racial de desempleo, que llega a su máximo en 2020, como consecuencia de la crisis sanitaria. Por otra parte, como muestra el gráfico 38, entre 2010 y 2019, la brecha racial en términos de informalidad se mantiene relativamente estable, siendo superior al 10% en todos los años. En 2020, como consecuencia del aumento de la tasa de desempleo, esta se reduce por la pérdida de puestos de trabajo en ambos grupos.

## 4 La disminución de la brecha racial educativa y la persistencia del rezago y la desafiación

Al igual que en el resto de los países de la región, en Uruguay la probabilidad de una persona afro de ser pobre decrece a medida que aumentan los logros educativos. En el caso de los hogares afro cuyos jefes completaron la educación secundaria o alcanzaron algún grado de educación terciaria, se reduce aproximadamente un 12% la probabilidad de ser pobres (Banco Mundial, 2018: 78). Por esta razón, la reducción de la brecha racial de logros educativos es un objetivo clave para romper con la reproducción intergeneracional de la pobreza, en la medida que la mayor dotación y calidad de capital humano que un individuo adquiera en el presente genera efectos positivos en su inserción laboral futura y en sus familiares directos (Becker y Tomes, 1986; Borjas, 1992).

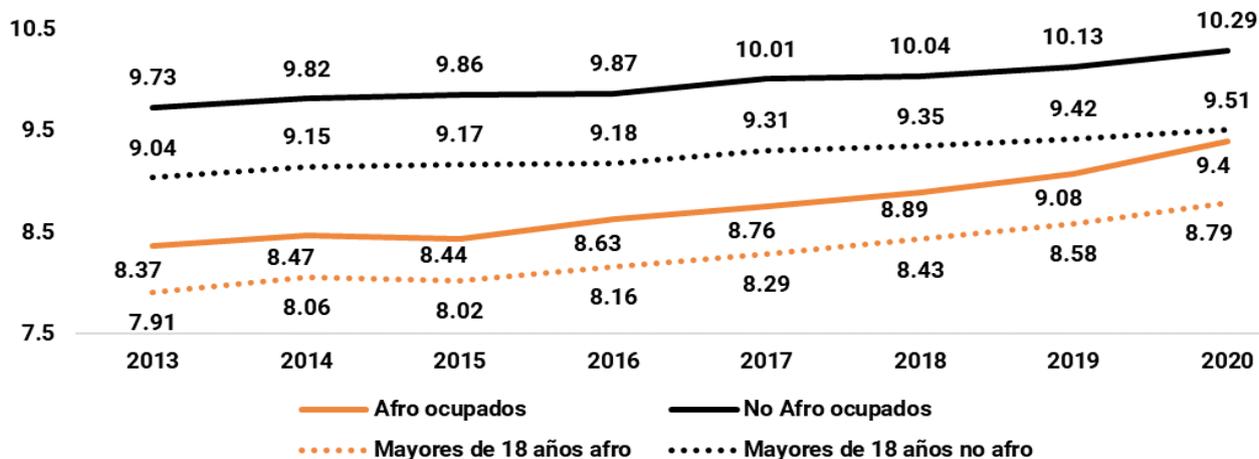
En la última década, Uruguay muestra importantes progresos en términos de disminución de la brecha racial educativa. Este fenómeno no es captado por la medición de la pobreza multidimensional, que

**Gráfico 39. Nivel educativo de los mayores de 18 años según ascendencia. Total país. 2011 y 2019**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH 2011 y 2019.

**Gráfico 40. Años de educación promedio de mayores de 18 años y ocupados según ascendencia. Total país. 2013-2020**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH 2011 y 2019.

establece umbrales específicos para diferentes grupos etarios. Por esta razón, el gráfico 39 presenta información sobre el máximo nivel educativo alcanzado a partir de los 18 años de edad según ascendencia para 2011 y 2019. Allí se observa un aumento significativo de la culminación de la educación secundaria y universitaria en el caso de los afrodescendientes, lo que implica una reducción de la brecha racial de logros educativos.

Otra forma de apreciar la reducción de la brecha educativa entre la población afro y el resto es en términos de años de educación promedio de la población mayor de 18 años y de los ocupados (gráfico 40). En ambos casos, los años promedio de educación de la población no afro son superiores a los de las personas afro. Para el primer grupo, se observa que mientras en 2013 las personas afro tenían 1,13 años menos de educación que los no afro, en 2020 esta diferencia se ha acortado a 0,72. Sin embargo, en el caso de los afrodescendientes mayores de 18 años, en todo el período no superan los 9 años de educación formal promedio, correspondientes a la finalización del ciclo básico de secundaria. Por su parte, en el caso de los ocupados en 2013, la diferencia en años de educación era de 1,36 años, mientras que en 2019 es de 1,21. Sobre este punto, es importante señalar que recién en 2019, los ocupados afro alcanzan en promedio 9 años de educación formal. En 2020, este valor aumenta tanto para ocupados afro como no afro, y se observa una reducción de la brecha de años de educación, que se explica por la contracción del mercado laboral y el aumento de la tasa de desempleo.

La carencia de información sobre desempeño educativo desagregada por ascendencia complejiza el diagnóstico de la situación educativa de los jóvenes afrodescendientes. El único dato disponible proviene de un estudio longitudinal realizado entre 2009 y 2014 por la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, en el marco de la evaluación de las pruebas PISA.<sup>31</sup> Según esta fuente, los estudiantes afrodescendientes presentan menores niveles promedio de desempeño en las pruebas de lectura, que en principio no parecen asociarse a su nivel económico (tabla 5).

TABLA 5. DESEMPEÑO DE ESTUDIANTES SEGÚN ASCENDENCIA. PISA, 2014				
PORCENTAJE DE ESTUDIANTES POR NIVEL DE DESEMPEÑO EN LECTURA				
Nivel de desempeño en lectura	Afro		No afro	
Estrato 1 (nivel IV-VI)	5,1%		11,3%	
Estrato 2 (nivel II-III)	37,1%		50,1%	
Estrato 3 (debajo del nivel II) *	57,8%		38,6%	
PUNTAJE PROMEDIO EN PRUEBA DE LECTURA				
Nivel socioeconómico en 2009	N	%	N	%
Cuartil 1	361	22,4	378	22
Cuartil 2	383	23,8	410	23,7
Cuartil 3	391	24,3	444	25,7
Cuartil 4	474	29,5	494	28,6
Total	1.609	100	1.726	100

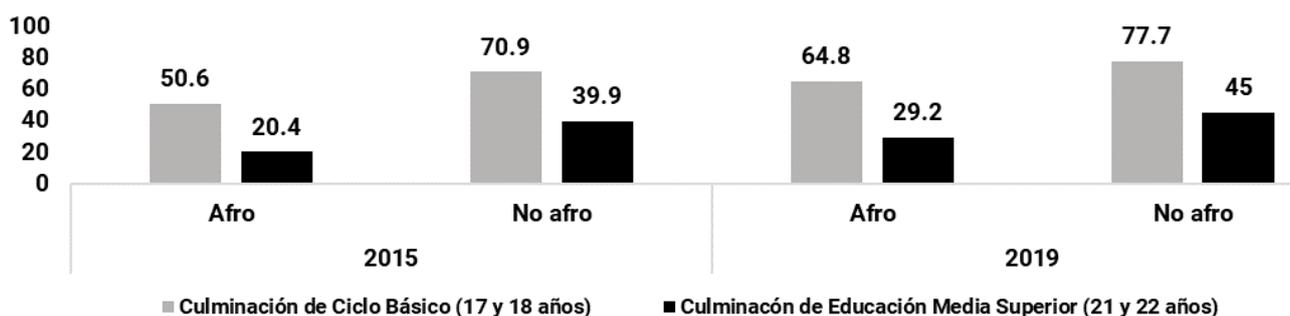
\* El nivel II es el umbral de suficiencia.

Fuente: PISA-L 2009-2014, Departamento de Sociología, FCS, Udelar.

Además de tener menos años promedio de educación y niveles más bajos de desempeño en pruebas estandarizadas, la población afrodescendiente presenta las mayores tasas de rezago y desafiliación educativa. Sobre el primer punto, se comparan los jóvenes afro y no afro según las edades en que la población joven debería haber culminado la educación obligatoria: el ciclo básico de secundaria para aquellos entre 17 y 18 años de edad y la educación media superior para la población entre 21 y 22 años. La evidencia sugiere que el principal obstáculo en términos de logros educativos se ubica en la transición entre el ciclo básico y la educación media superior. Como se aprecia en el gráfico 41, en 2015, de cada 100 jóvenes afrodescendientes de entre 17 y 18 años, solo la mitad habían terminado el ciclo básico, mientras que en el caso de los no afro esta proporción es cercana al 71%. En 2019, estas cifras

31 Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (Program for International Student Assessment).

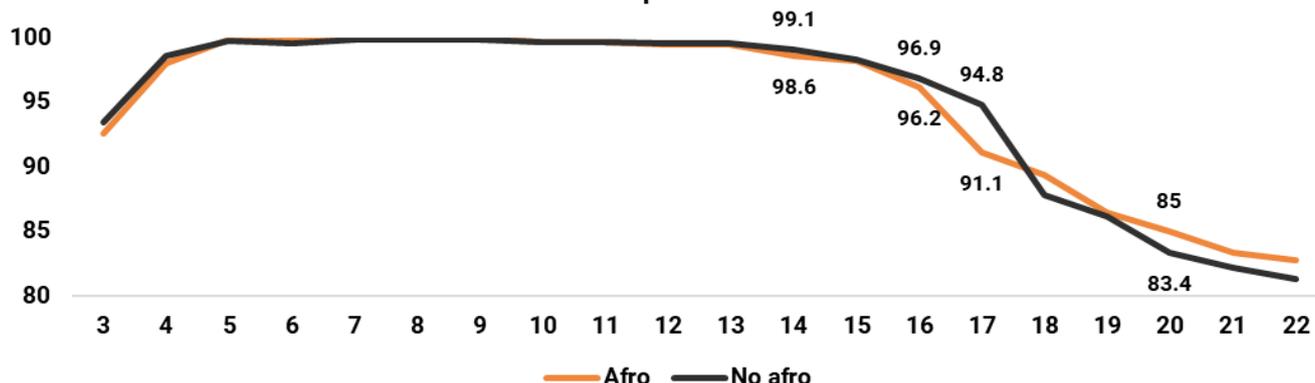
**Gráfico 41. Culminación de ciclos educativos para edades seleccionadas por ascendencia. Total país. 2015-2019**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH 2015 y 2019.

representan el 64,8% y 77,7%, respectivamente, lo que representa una reducción de la brecha racial de culminación del ciclo básico de 36%. Considerando ahora la culminación de la educación media superior para el mismo período en jóvenes de 21 y 22 años, se observa que en 2015 1 de cada 5 afrodescendientes y 2 de cada 5 no afro habían culminado este ciclo educativo. En 2019, cerca del 30% de los jóvenes afro y 45% de los no afro lo hicieron, lo que representa una reducción de la brecha de culminación de 19%.

**Gráfico 42. Asistencia a centros educativos por edades simples según ascendencia. Total país. 2019**



Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2019.

Si bien la desafiliación educativa a nivel de secundaria se ha reducido en los últimos años (Cardozo, 2016; Fernández, 2010; INEE, 2019), en el caso de la población afrodescendiente este problema continúa siendo persistente. Como se muestra en el gráfico 42, este proceso comienza a manifestarse más tempranamente en el caso de los jóvenes afro, y se pronuncia en el intervalo de edad teórica correspondiente al segundo año del ciclo de educación media superior (17 años de edad, según la estimación realizada a partir de la ECH). Por otra parte, la mayor asistencia a centros educativos entre los 19 y 22 años indica una mayor prevalencia de rezago educativo (extraedad).

## 5 La persistencia de obstáculos para el acceso a la vivienda

La precariedad de las condiciones habitacionales de las personas afrodescendientes en Uruguay ha formado parte de los reclamos de la sociedad civil organizada desde sus primeras manifestaciones públicas. Sin embargo, el tema ha ocupado un lugar secundario con relación a otras demandas más inmediatas, como el acceso al empleo, la igualdad salarial y la mejora de las oportunidades educativas (Ferreira, 2003; Reid Andrews, 2011).

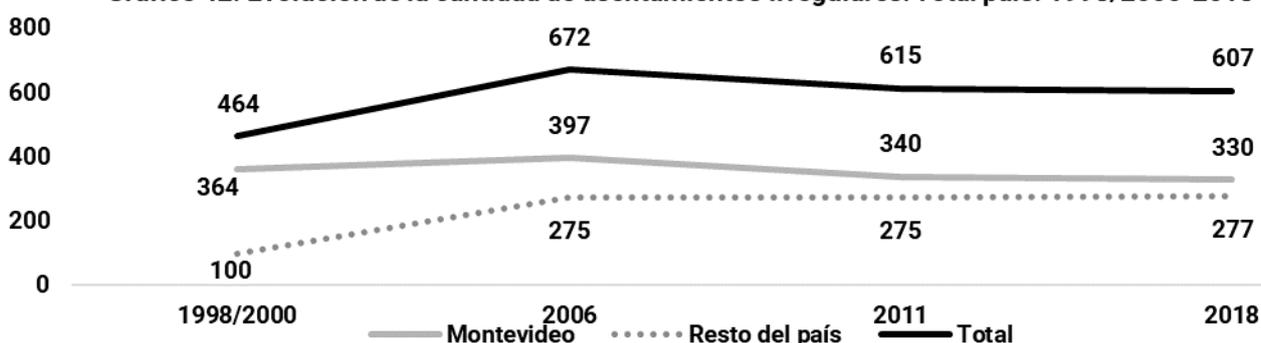
La visibilización estadística de los afrodescendientes ha dado lugar a una incipiente agenda de investigación sobre las desigualdades raciales en Uruguay que ha privilegiado el estudio de las brechas

en materia de ingresos, capital humano y acceso al mercado de trabajo formal (Bucheli y Cabella, 2007; Bucheli y Porzecansky, 2011; Cabella, Nathan y Tenenbaum, 2013; González y Sanromán 2010; Triaca, Ferrer y Echagüe 2017). Sin embargo, la producción académica y técnica sobre el papel de la tenencia de la vivienda con relación a la vulnerabilidad social de la población afrouruguaya ha sido abordada a partir del análisis de episodios históricos concretos, como los desalojos forzados durante la década de 1970 de los moradores de pensiones o «conventillos» en la zona costera de la capital del país y el surgimiento de los «cantegriles» o asentamientos precarios durante la década siguiente (Scuro, 2008).

El residir en un asentamiento irregular tiene múltiples implicaciones en términos de bienestar. Dejando de lado el problema de la calidad de las viviendas y la situación de inestabilidad jurídica en la que viven sus moradores, el fenómeno de los asentamientos irregulares es el resultado de procesos de segregación residencial que llevan a los sectores más vulnerables a buscar soluciones habitacionales alternativas a las ofrecidas por el mercado formal. Si bien existe una amplia producción académica sobre las implicaciones en términos de acceso a la educación y el trabajo y sus efectos sobre el bienestar para el caso de Montevideo (Aguiar, 2016; Aguiar y Filardo, 2015; Arim, 2008; Cervini y Gallo, 2001; Gallo y Bercovich, 2004; Katzman, 2001; Katzman y Retamoso, 2005, 2006 y 2007; Serna y González, 2017), los antecedentes de investigación para el resto del país son escasos (Hollich Cabrera, 2016) y el estudio de la dimensión étnico-racial es relativamente reciente (Rodríguez Vivas, 2019).

Según diferentes autores, el fenómeno de los asentamientos irregulares y la invasión de tierras es un problema que comienza a manifestarse en la década de 1960 en la ciudad de Montevideo, y se agrava de forma importante en las décadas de 1980 y 1990, y como muestra el gráfico 42, continuaron creciendo

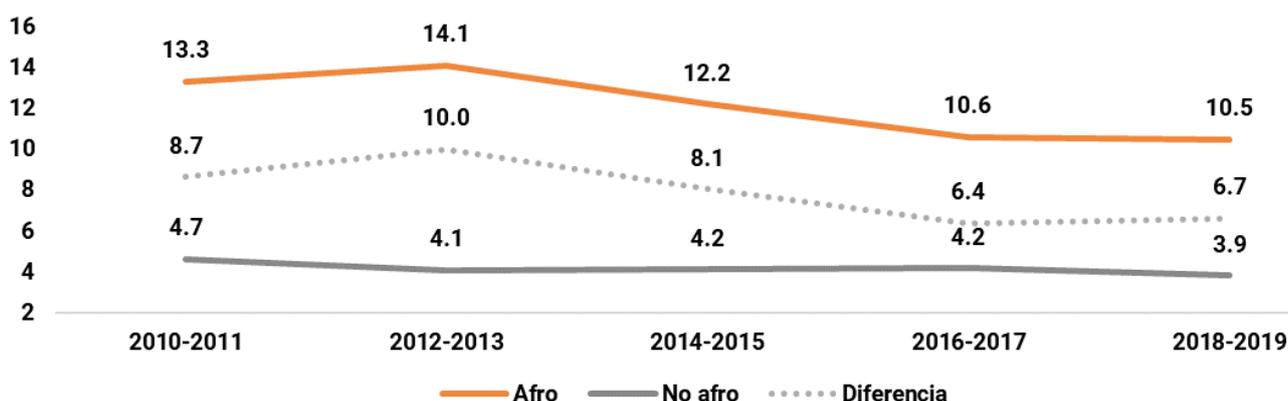
**Gráfico 42. Evolución de la cantidad de asentamientos irregulares. Total país. 1998/2000-2018\***



\*Las cifras para el período 1998-2000 son estimaciones basadas en datos para localidades de más de 10.000 habitantes, por lo que no son estrictamente comparables con el resto.

Fuente: Elaboración propia con base en INE (2006) y MVOTMA-PMB (2018).

**Gráfico 43. Personas que residen en asentamientos irregulares según ascendencia. Total país. 2010-2019**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH 2010-2019.

hasta el año 2006, principalmente en la ciudad de Montevideo (Álvarez Rivadulla, 2000 y 2012, Amarante y Caffera, 2003). En este sentido, desde fines de la década de 1990 Uruguay ha implementado una serie de medidas importantes orientadas a la regularización de los asentamientos informales, que incluyen la erradicación, reubicación, regularización y prevención de formación de nuevos asentamientos irregulares. Según datos del Banco Mundial (2020), estas políticas han contribuido a una reducción de la cantidad de asentamientos informales. Específicamente, entre 2006 y 2011, el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) pudo regularizar o relocalizar 91 asentamientos informales. A partir de 2011, entre el PMB y el Plan Nacional de Relocalizaciones se regularizaron o reubicaron 42 asentamientos irregulares, que representan 3.217 viviendas. Durante este período, se crearon nuevos asentamientos (9 en el primer caso y 45 en el segundo), que tendieron a ser más pequeños (99 habitantes en promedio) que los que fueron reubicados (430 habitantes en promedio) (MVOTMA-PMB, 2018).

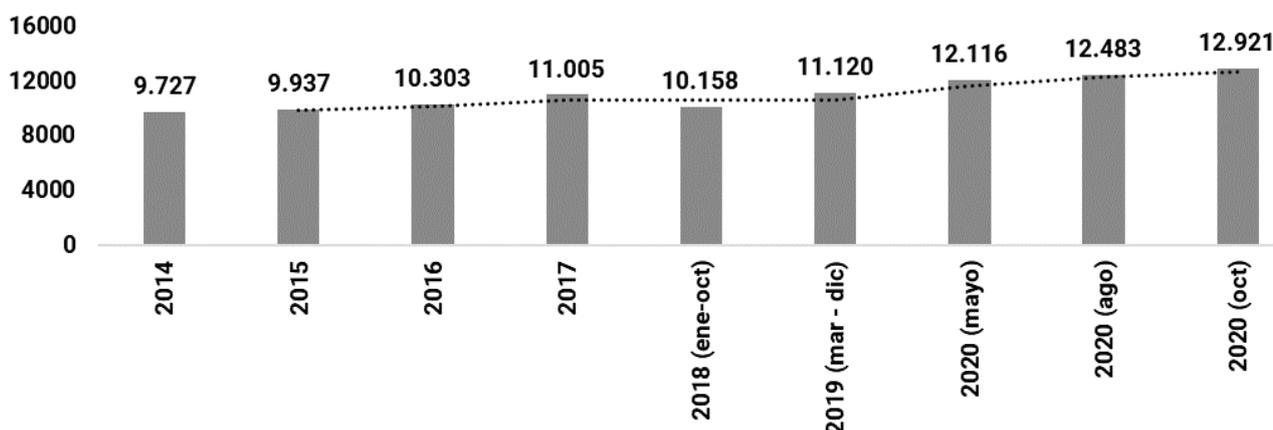
Como se verá en el próximo capítulo, tanto en Montevideo como en las ciudades capitales del interior del país que cuentan con mayor proporción de población afrodescendiente existe un patrón de segregación residencial asociado a las características étnico-raciales de las personas que se vincula directamente con el fenómeno de los asentamientos irregulares. Si bien no se cuenta con la información necesaria para diagnosticar cómo ha sido dicha dinámica en las ciudades del interior, la información proveniente de las ECH permite explorar algunas de sus principales características.

El gráfico 43 presenta información sobre la proporción de personas en asentamientos irregulares según su ascendencia étnico-racial entre 2010 y 2019 para el total del país. Más del 10% de todas las personas residentes en asentamientos irregulares durante el período considerado se autoidentifican como afrodescendientes, mientras que en el caso de las personas no afro esta proporción nunca ha superó el 5% del total.

## 6 La selectividad racial del sistema penal uruguayo

Según datos de la Fiscalía General de la Nación (FGN), entre 2014 y 2020 el nivel promedio de personas privadas de libertad (PPL) exhibe una tendencia creciente, con excepción de 2018, cuando el número de PPL se redujo un 7% respecto al año anterior. De acuerdo a la FGN (2020), esta disminución comienza en julio de 2017, cuatro meses antes de la aplicación del nuevo Código de Proceso Penal (CPP) y continuó hasta junio de 2018. Desde entonces, la cantidad de PPL vuelve a crecer, mostrando un incremento significativo entre 2019 y mayo de 2020 (8,9%). Hacia mayo de 2020, se identifican 12.921 PPL, nuevo máximo histórico hasta el momento (gráfico 44).

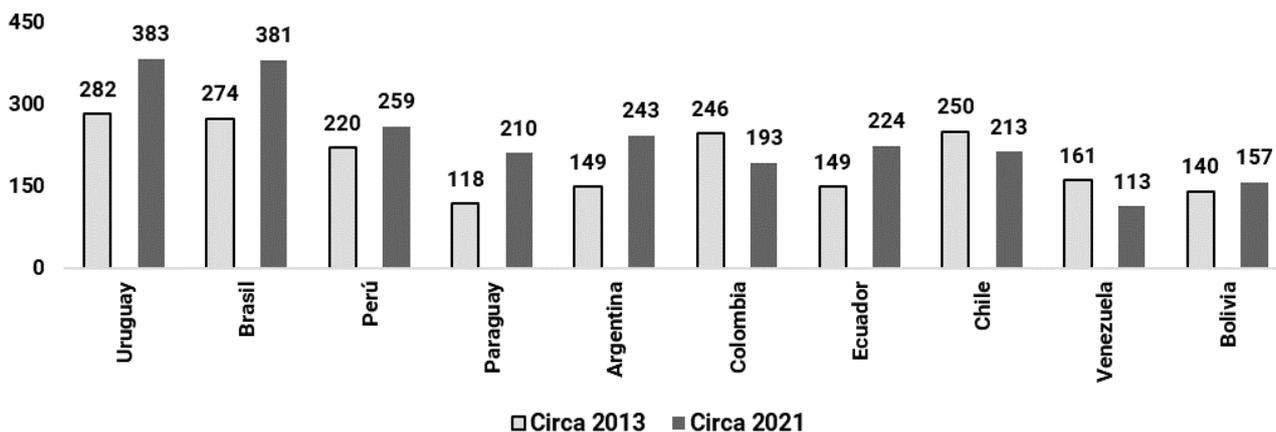
**Gráfico 44. Adultos privados de libertad. Total país. (2014-2020)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de FGN (2020).

Para contextualizar estas cifras, en el gráfico 45 se presenta la evolución comparativa de la tasa de prisionización cada 10.000 habitantes para los países de América del Sur entre 2013 y 2020, según estimaciones del International Centre for Prison Studies (ICFPS). Dicho indicador constituye una aproximación al grado de punitividad de una sociedad (Aloisio, 2018: 175). En 2013 y en 2020, Uruguay ocupa el primer puesto en la región, con tasas de 282 y 385 PPL cada 10.000 habitantes, respectivamente.

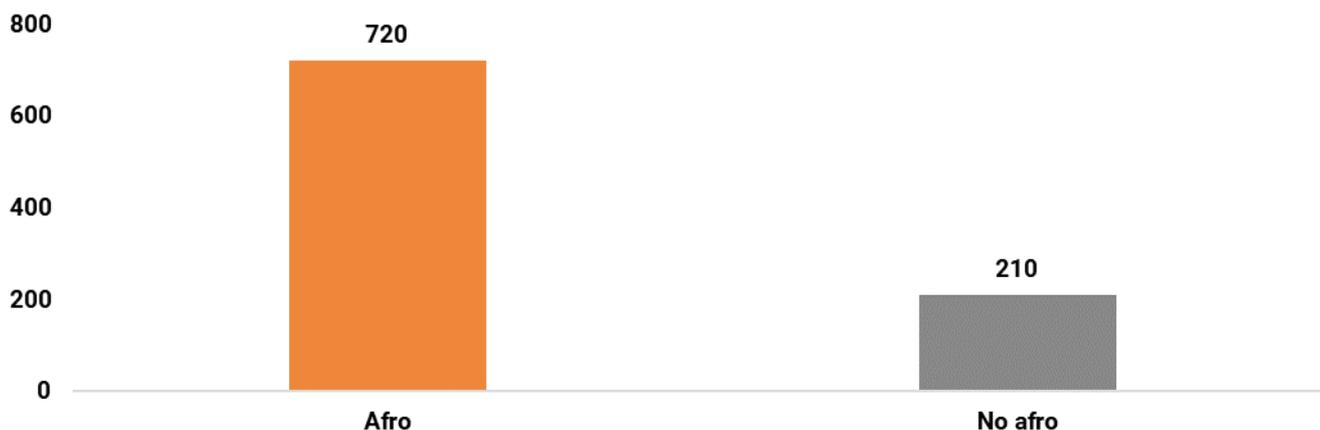
**Gráfico 45. Tasa de prisionización cada 100.000 habitantes. Países de América del Sur. Circa 2013 y 2021**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del ICPR (2021).<sup>32</sup>

En este sentido, Leguizamón (2020) sugiere que en Uruguay existe selectividad penal con relación a la población afrodescendiente, basado en un relevamiento parcial de las condiciones de vida de las personas privadas de libertad realizado en 2010 (Juanche y Palummo, 2012). En dicho estudio, basado en una muestra representativa de 877 reclusos en 27 de las 30 cárceles uruguayas existentes en 2010, un 27,3% de los entrevistados declaran tener ascendencia afro o negra. Utilizando esta información y tomando como base la población total según ascendencia según la ECH 2010, se calcula la tasa de prisionización cada 10.000 habitantes por ascendencia (gráfico 46). Según esta estimación, la tasa de prisionización para personas afrodescendientes es 720 cada 10.000 habitantes, mientras que para la población no afro es de y 210 cada 10.000 habitantes para ese año. En la medida en que la probabilidad de ser encarcelado en el caso de una persona afrodescendiente en Uruguay es más de tres veces superior a la del resto de la población, es posible que exista una mayor tendencia a la punitividad respecto a dicho colectivo.

**Gráfico 46. Tasa de prisionización según ascendencia cada 100.000 habitantes. 2010**



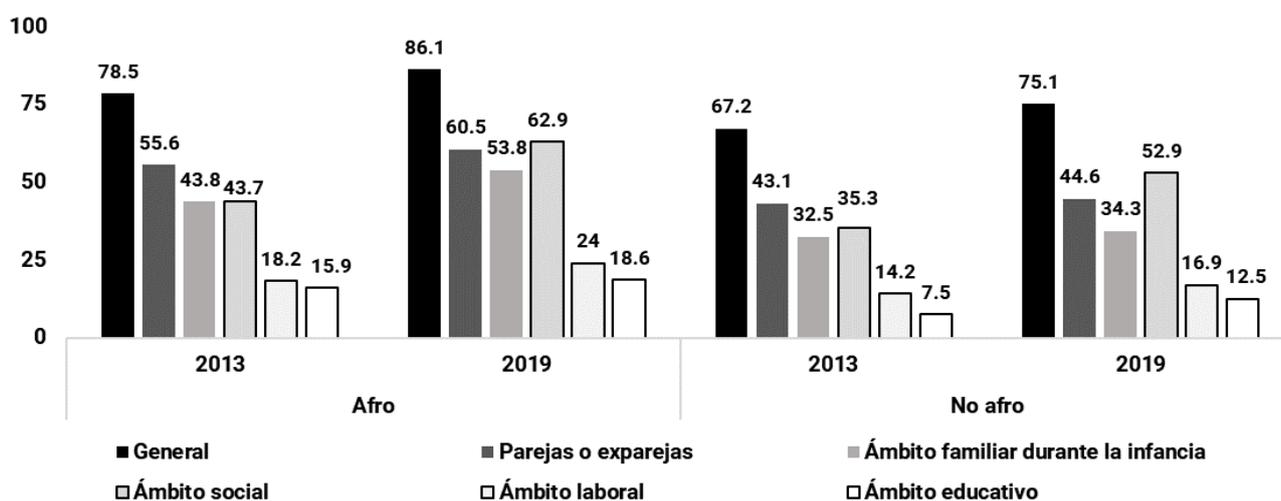
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Juanche y Palummo (2012) y ECH 2010.

<sup>32</sup> Disponible en: [https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison\\_population\\_rate?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=All](https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=All) (Último acceso: 17/10/2021).

## 7 Violencia basada en género, afrodescendientes y población migrante

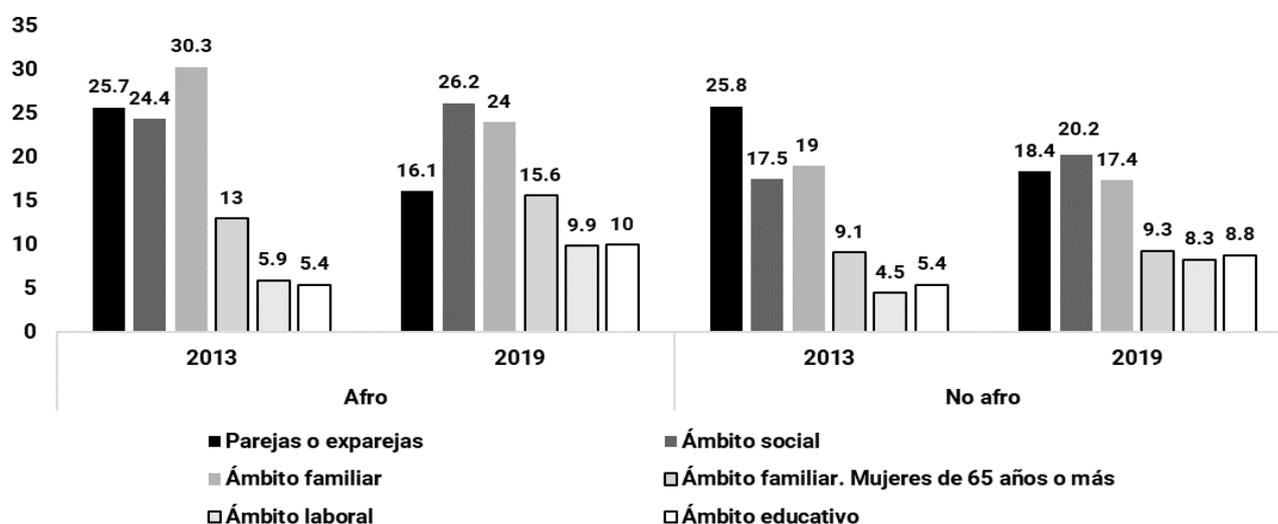
Como se explicó en el capítulo anterior, desde el inicio de la crisis sanitaria diferentes autoridades nacionales, organizaciones internacionales y representantes de la sociedad civil alertaron sobre el posible impacto de las medidas de distanciamiento social en la incidencia de la violencia doméstica. Si bien los datos oficiales parecen incongruentes entre sí, existe evidencia de que hubo un incremento de las situaciones de violencia de género en 2020, pero que no necesariamente involucraron la intervención policial. En este sentido, la evidencia indica que las mujeres afrodescendientes se encontraron en una posición de mayor vulnerabilidad frente a este fenómeno. Como se observa en el gráfico 47, los datos de la Encuesta de Prevalencia de la Violencia basada en Género y Generaciones (ENPVBBG) para 2013 y 2019 muestran que las mujeres afro de 15 o más años presentan una mayor prevalencia de la violencia basada en género (VBG) a lo largo de la vida y en todos los ámbitos con relación a las mujeres no afro. Adicionalmente, entre 2013 y 2019, se detecta un aumento significativo de la prevalencia de la VBG en general y en ámbitos específicos que es mayor que lo reportado por las mujeres no afro.

**Gráfico 47. Prevalencia de VBG en mujeres de 15 años o más según ascendencia por ámbito/situación. Total país. 2013 y 2019**



Fuente: Elaboración propia con base en ENPVBBG 2013 y 2019.

**Gráfico 48. Incidencia de VBG (últimos 12 meses) en mujeres de 15 años o más según ascendencia por ámbito/situación. Total país. 2013 y 2019**

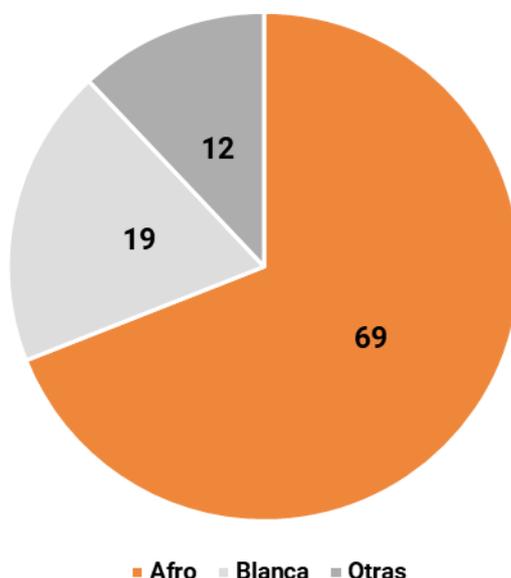


Fuente: Elaboración propia con base en ENPVBBG 2013 y 2019.

Al considerar la incidencia de la VBG (frecuencia en los últimos 12 meses), se observan diferentes tendencias según ámbitos o situaciones (gráfico 48). Mientras que los niveles de VBG en el caso de parejas o exparejas han decrecido para ambos grupos, son mayores para las mujeres no afro en ambos períodos. Algo similar sucede con la violencia familiar, que presenta mayores niveles de incidencia en el caso de las mujeres afro. Por otra parte, se detectan aumentos de la violencia en el ámbito familiar para mujeres de 65 o más años en el ámbito laboral y educativo, cuyos niveles son mayores en el caso de las mujeres afrodescendientes.

Otro tema de especial importancia, sobre el cual todavía no se cuenta con suficiente información, es el de la trata de personas con fines de explotación sexual o laboral. Según un relevamiento realizado por la asociación civil El Paso, que trabaja en convenio con el MIDES, del total de consultas de atención para víctimas atendidas entre 2011 y 2018 para las que se registró la ascendencia étnico-racial un 69% eran afrodescendientes (gráfico 49).

**Gráfico 49. Personas atendidas en el Servicio de Atención a Mujeres Víctimas de Trata según ascendencia (en %). Total país. 2011-2018**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de El Paso, 2020.

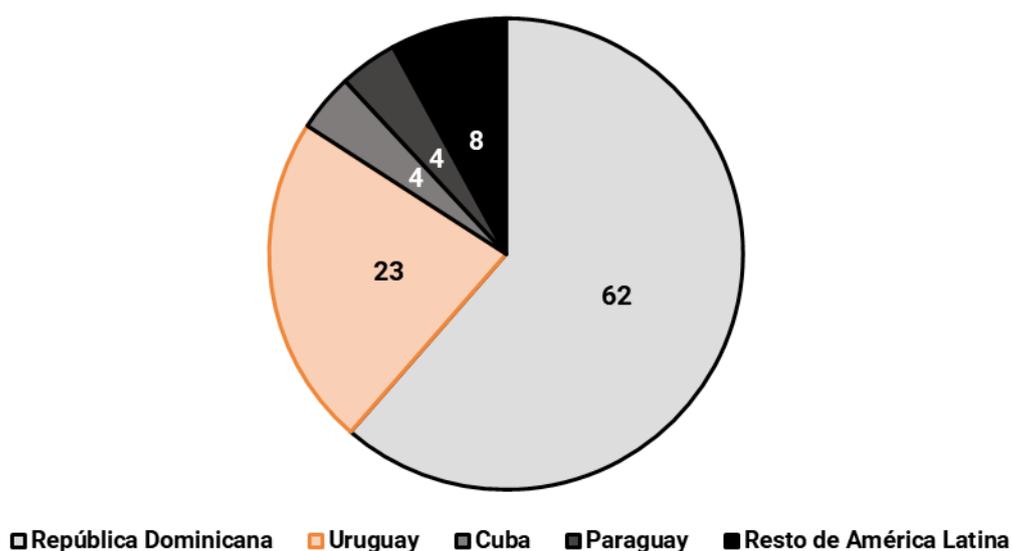
Según datos de la organización, en su mayoría se trata de mujeres migrantes, particularmente de República Dominicana (62%), seguidas de uruguayas (23%), cubanas, paraguayas (ambas con 4%) y mujeres de otros países de América Latina (gráfico 50).

Finalmente, como muestra el gráfico 51, a partir de 2012 se produce un aumento de las mujeres extranjeras atendidas por dicho servicio, que llega a un pico en 2014 con 120 casos, y a partir de 2015 comienza a decrecer, aunque las mujeres migrantes continúan siendo las que reportan más situaciones de abuso. Esta información es especialmente preocupante, ya que, si bien la protección de personas afrodescendientes y migrantes es contemplada por la ley 19.643 de Prevención y Combate de la Trata de Personas de 2018<sup>33</sup> y fueron explícitamente mencionadas en el Plan Nacional de Acción para la Prevención y Combate a la Trata de Personas 2018-2020,<sup>34</sup> el país no cuenta aún con protocolos especiales de protección para mujeres afrodescendientes y migrantes en esta materia.

33 Al respecto, véase: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19643-2018> (Último acceso: 17/10/2021).

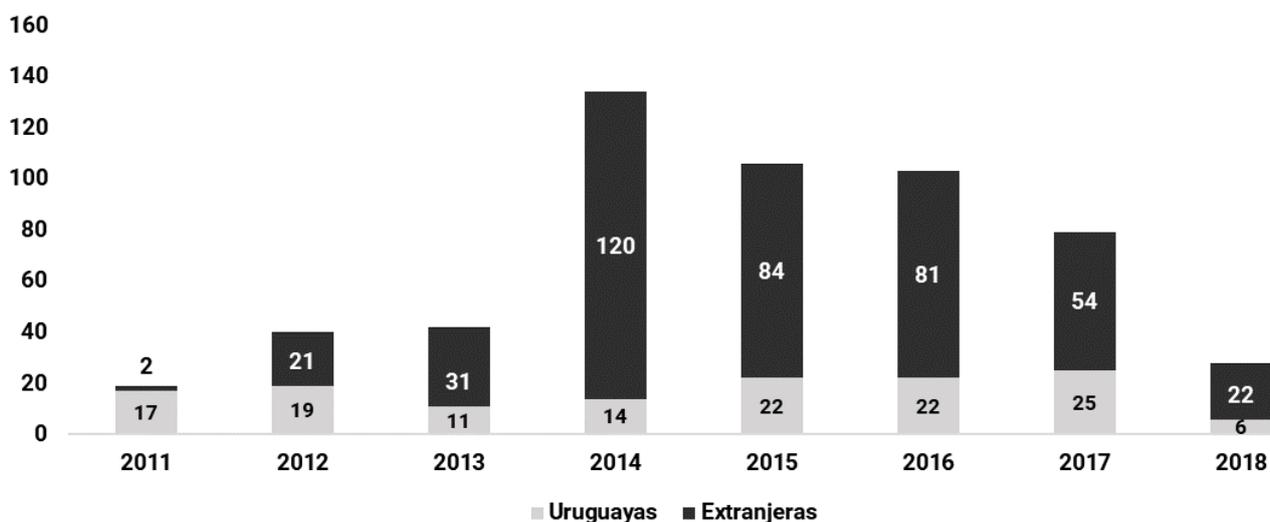
34 Al respecto, véase: <https://www.gub.uy/secretaria-derechos-humanos/sites/secretaria-derechos-humanos/files/documentos/publicaciones/Plan%20Nacional%20de%20Acci%C3%B3n%20para%20la%20Prevenci%C3%B3n%20y%20Combate%20a%20la%20Trata%20de%20Personas%202018-2020.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).

**Gráfico 50. Personas latinoamericanas atendidas en el Servicio de Atención a Mujeres Víctimas de Trata según nacionalidad (en %). 2011-2018**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de El Paso, 2020.

**Gráfico 51. Personas atendidas en el Servicio de Atención a Mujeres Víctimas de Trata según año de ingreso y nacionalidad. Total país. 2011-2018**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de El Paso, 2020.

## 8 Hacia la inclusión de la perspectiva étnico - racial a nivel nacional

La evidencia presentada señala que los afrodescendientes son el colectivo que presenta mayores niveles de exclusión social en el país. Se detectan avances importantes en materia de normas e instituciones orientadas a atender las necesidades de dicho colectivo. La creación de la División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes en el MIDES es una señal altamente positiva en términos de balance entre las políticas de reconocimiento de la identidad cultural y la redistribución a nivel nacional. De todas formas, es importante señalar que, con la excepción de la ley 19.122 de promoción de la participación de los afrodescendientes en materia educativa y laboral, y la reciente ley 19.924, de Presupuesto Nacional, por la que se crea la mencionada división en el MIDES, el resto de la normativa nacional sobre el tema tiene un fuerte componente de reconocimiento de la identidad y no de

redistribución. Por otra parte, más allá de la nueva división del MIDES, el resto de la institucionalidad vinculada al tema continúa presentando debilidades de diseño y carencias importantes en términos de capacidades.

La evidencia en materia de bienestar indica que la población afro fue la más perjudicada por la crisis social y económica derivada de la pandemia de covid-19. En este sentido, se destacan las situaciones de los hogares con jefatura femenina afro, en tanto cerca de un quinto del total son pobres, y también de los niños y niñas afrodescendientes, dado que más de un tercio viven en la pobreza.

Por su condición histórica de marginación, era previsible —y por lo tanto, evitable— que los afrodescendientes sufrieran las consecuencias más agudas de la crisis, en la medida en que en los años previos presentaban mayores privaciones en términos de acceso al mercado de trabajo formal y por ende a la seguridad social, menores niveles de logros educativos, mayor propensión a residir en asentamientos irregulares, mayores tasas de prisionización, y en el caso de las mujeres, mayores niveles de prevalencia e incidencia de la violencia de género y de ser víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual.

Con relación al acceso al mercado de trabajo, los afrodescendientes fueron los más perjudicados durante la crisis sanitaria. A diferencia del resto de los trabajadores, que a partir de la desaceleración del crecimiento de economía en 2014 comienzan a experimentar una la tendencia gradual de aumento de la tasa de desempleo, en el caso de los afrodescendientes este proceso comienza en 2013. Por otra parte, dada la mayor tasa de informalidad de este grupo, se deduce que buena parte de ellos no tuvieron acceso a mecanismos de protección social como el seguro de paro, y que su derecho al acceso a servicios de salud se vio particularmente resentido de 2020 en adelante.

En materia educativa, si bien se detecta una disminución de la brecha racial de logros educativos en los últimos años, el rezago y la desafiliación educativa continúan siendo desafíos persistentes, especialmente a nivel de la culminación de la educación media superior. La información disponible no permite conocer con certeza cómo las medidas de distanciamiento social pueden haber afectado las trayectorias educativas de los niños, niñas y adolescentes afro. Sin embargo, el aumento de la incidencia de la pobreza y el desempleo permite inferir que estos se vieron particularmente afectados por las medidas de distanciamiento social y suspensión de las actividades educativas.

Respecto al acceso al mercado de vivienda, que constituye un reclamo histórico de la sociedad civil afro organizada desde sus comienzos, se observa que 1 de cada 10 afrodescendientes reside en asentamientos irregulares, mientras que para el resto de la población esta probabilidad es de 1 cada 20. Esta situación no solo vulnera los derechos a la vivienda digna de las personas, sino que se asocia a procesos de segregación territorial, exclusión y mayores problemas de acceso a servicios públicos básicos.

Con relación a la seguridad pública, durante la última década Uruguay ocupa el primer puesto entre los países de América del Sur en términos de relación entre personas privadas de libertad y total de la población. Al mismo tiempo, durante este período, la cantidad de personas privadas de libertad no ha parado de crecer, con la excepción de 2018. Entre 2019 y 2020 se produce un aumento significativo del número de privados de libertad, y en mayo de 2020 se alcanza un máximo histórico, con 12.921 personas privadas de libertad. Si bien la información oficial no permite conocer la cantidad o evolución del número de personas afrodescendientes privadas de libertad, existe evidencia que sugiere que la probabilidad de ser encarcelados de más de 3 veces superior a la de las personas no afro.

Por otra parte, las mujeres afro presentan mayores niveles de prevalencia e incidencia de la violencia basada en género. Si bien el gobierno uruguayo fortaleció las medidas de prevención de violencia de género durante la pandemia, no se implementaron medidas específicas para atender la situación de este colectivo, que, en comparación con el resto de las mujeres, presenta mayores probabilidades de victimización. Adicionalmente, existe evidencia de que las mujeres afro migrantes y, en menor medida, las afouruguayas presentan mayores niveles de riesgo de involucrarse en situaciones de trata de personas con fines de explotación sexual. Este problema se ve agudizado por la carencia de protocolos en la

actualidad que se especialicen en la protección de las mujeres afrodescendientes y migrantes, a pesar de que ambas poblaciones han sido contempladas tanto en la ley 19.643 de Prevención y Combate de la Trata de personas de 2018 como en el Plan Nacional de Acción para la Prevención y Combate a la Trata de Personas 2018-2020.

Considerando los problemas presentados en este capítulo, a continuación, se presenta un conjunto de recomendaciones de política dirigidas a diferentes sectores del gobierno central y la administración pública. En este sentido, es importante fortalecer la normativa y las capacidades de los MER que se encuentran en diferentes ministerios del país. En las últimas décadas, la mayor parte de la normativa nacional viene priorizando las políticas que se vinculan con la revalorización de la identidad cultural de los afrodescendientes por encima de las políticas de redistribución de recursos económicos y activos socioculturales. En este sentido, se recomienda una reconsideración de la forma de implementación de la ley 19.122, que no ha demostrado ser particularmente eficaz en la inclusión laboral de los afrodescendientes, en parte por la dificultad de integrar sus cometidos en la planificación de las oficinas de gestión humana de los diversos organismos de la administración central (OPP, 2020a). Por otra parte, esta ley se limita a la provisión de oportunidades en el sector público, no contemplando ningún mecanismo de incentivos en el sector privado, que es el que realmente puede hacer una diferencia significativa a la hora de cerrar la brecha racial con relación al mercado de trabajo. También se recomienda fortalecer los MER existentes en diferentes organismos públicos, como los ministerios del Interior y de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia, que han tendido a ser espacios inestables en el tiempo y con escasa o nula dotación de recursos administrativos, técnicos y financieros. Finalmente, se considera conveniente crear nuevos MER en otras entidades clave para el bienestar, como los ministerios de Vivienda y Ordenamiento Territorial y de Salud Pública y la Administración Nacional de Educación Pública, con el fin de profundizar la transversalización de la perspectiva étnico-racial en el Estado uruguayo. Sobre este punto, debe notarse que para todos estos casos existen antecedentes en la administración pública nacional.

Considerando que los efectos de la pandemia de covid-19 fueron particularmente negativos sobre la población afrodescendiente, que históricamente ha sido la minoría racial más importante y con mayores niveles de privación que el resto de la población, es necesario fortalecer las políticas de protección social dirigidas a las personas afro, priorizando la situación de las mujeres y los niños y niñas afrodescendientes, y de los trabajadores y trabajadoras informales. Esto implica un trabajo en conjunto entre el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Banco de Previsión Social, entre otras instituciones relevantes. En la medida en que la brecha de pobreza entre la población afrodescendiente y el resto no ha mostrado cambios desde 2016, ni aun en el año de la pandemia de covid-19, es evidente que la potencialidad de los esquemas de transferencias contributivas y no contributivas actualmente vigente llegó a un límite estructural en términos de eficacia en el combate de la pobreza para este colectivo. Por lo tanto, es necesario diseñar estrategias de carácter integral, como lo fue en su momento la Estrategia Nacional de Políticas Públicas para Afrodescendientes de la OPP (OPP, 2020b), que incluyan una visión prospectiva del desarrollo social y económico del país, particularmente en el escenario pospandemia.

Por otra parte, es necesario continuar con los esfuerzos en materia de reducción de la brecha racial educativa en Uruguay. En este sentido, sería importante incorporar la variable étnico-racial en las estadísticas de educación nacional, para conocer en mayor profundidad las trayectorias de los afrodescendientes, y las causas que todavía operan en su desvinculación temprana de la educación secundaria. Al mismo tiempo, también deberían fortalecer las becas para jóvenes y adultos afrodescendientes en educación secundaria y terciaria, con el fin de mejorar su posicionamiento en el mercado laboral, y también en otros ámbitos de la vida social.

En materia de acceso a la vivienda de calidad, y dada la alta proporción de afrodescendientes que residen en asentamientos irregulares y los lentos progresos que se observan en la mejora de su acceso al mercado de vivienda, se recomienda diseñar proyectos que focalicen en los asentamientos irregulares con mayor proporción de afrodescendientes y en políticas que faciliten el crédito para la compra y

refacción de viviendas donde residen, entre otras posibles medidas que permitan mejorar la igualdad racial en el acceso a la vivienda de calidad.

Con relación a la seguridad pública, debería incluirse la variable étnico-racial en los registros del Ministerio del Interior (MI), la Fiscalía General de la Nación (FGN) y el Poder Judicial, con el fin de conocer en mayor profundidad si efectivamente existe un mayor sesgo punitivo en el sistema penal uruguayo. La evidencia presentada en principio alude a esto, pero no se dispone de información sobre el contexto socioeconómico, el tipo de delitos o el tratamiento policial que reciben los afrodescendientes en comparación con el resto de la población. Si bien han habido esfuerzos puntuales en el pasado por mejorar la información en la materia, estos no tuvieron continuidad. El próximo Censo de Población Privada de Libertad, que debería llevarse adelante en 2023, es una gran oportunidad para cambiar esta situación y refinar las políticas de reinserción social de los afrodescendientes con antecedentes penales.

Finalmente, en materia de violencia de género, es importante que tanto el Ministerio del Interior como el Ministerio de Desarrollo Social incorporen la variable étnico-racial en sus sistemas de información, así como el llevar adelante campañas de sensibilización e información focalizadas en mujeres afrodescendientes y migrantes en materia de los servicios disponibles para mujeres víctimas de violencia doméstica y de trata de personas con fines de explotación sexual.

Los problemas presentados en este capítulo son de alta relevancia para las autoridades del gobierno central vinculadas al tratamiento de la problemática afrodescendiente. Pero como se mostrará en el siguiente capítulo, estas problemáticas se expresan de forma heterogénea a nivel territorial. Para comprender mejor estas dinámicas, a continuación, se examina la información disponible a nivel regional y departamental en materia de exclusión étnico-racial, analizando en mayor detalle los casos de Montevideo, Artigas, Cerro Largo, Rivera y Salto.

# Capítulo 3

## Exclusión racial a nivel territorial

### Introducción

En este capítulo se analiza de la situación de los afrodescendientes en Uruguay en términos regionales y a nivel departamental. En primer lugar, se describen los niveles de desarrollo humano, económico y social a nivel departamental. Esto permite establecer que en los años previos a la pandemia la mayoría de los departamentos que concentran elevados niveles de población afrodescendiente presentaban importantes niveles de rezago económico y social.

En segundo lugar, se describen algunos de los factores que limitan la inclusión social de los afrodescendientes a nivel regional y departamental, considerando el nivel de municipalización, la oferta de servicios de educación terciaria universitaria y las variaciones regionales en términos de experiencias de discriminación por ascendencia y sexo.

En tercer lugar, se analiza el impacto de la crisis sanitaria en términos de bienestar y acceso al mercado de trabajo a nivel regional. Como se mostró en el capítulo anterior, a nivel nacional la evidencia disponible permite inferir que los afrodescendientes fueron el colectivo más perjudicado por las medidas de combate a la pandemia. En este caso, el análisis del impacto de la pandemia de covid-19 en términos de incidencia de la pobreza y acceso al mercado de empleo a nivel regional muestra que la emergencia sanitaria y las medidas de combate a la misma tuvieron efectos diferenciales en el territorio uruguayo y que estos fueron particularmente negativos para la población que reside en el noreste, el litoral norte y la zona metropolitana de Uruguay.

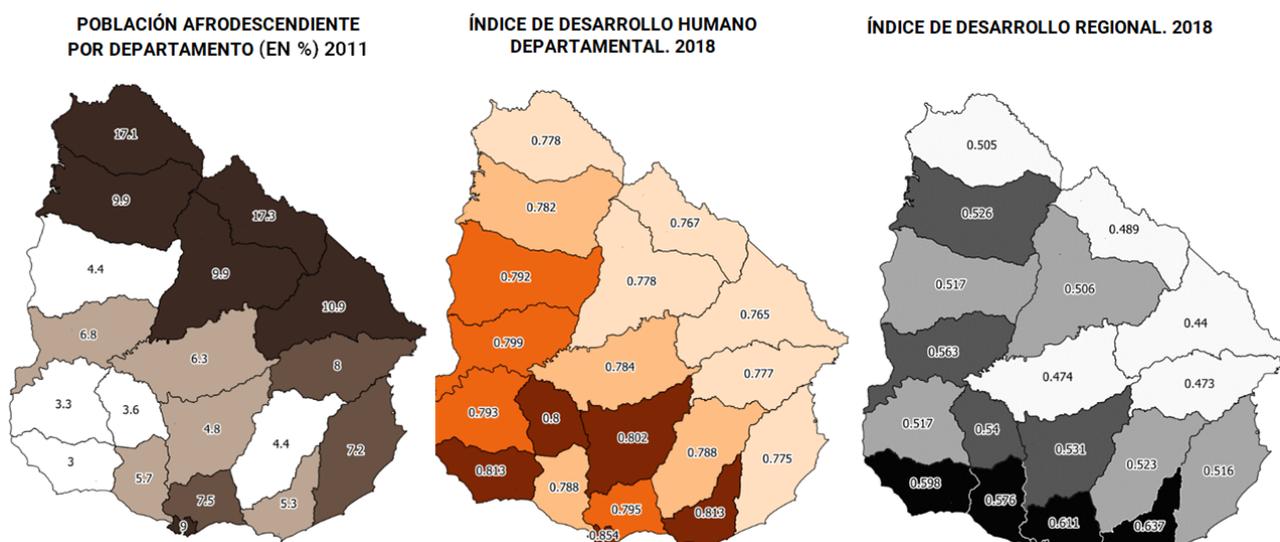
Para comprender en mayor profundidad las implicaciones específicas de la crisis sanitaria sobre los afrodescendientes, en el resto del capítulo se analiza su situación en los años previos a la pandemia para los casos de Montevideo, Artigas, Cerro Largo, Rivera y Salto. En estas secciones se consideran

cuatro dimensiones: la distribución territorial de la población afrodescendiente, considerando las localidades y/o barrios, y los municipios; la participación de la población afrodescendiente en el desarrollo económico y especializaciones productivas departamentales; los obstáculos persistentes para su inclusión social y las principales características de los mecanismos de equidad racial (MER) de cada gobierno departamental. El capítulo se cierra con un apartado de conclusiones generales en el que se identifican buenas prácticas que pueden ser replicadas en otros departamentos, en función de los problemas detectados a nivel local.

## 1 Diferencias regionales en términos económicos y sociales

La información proveniente de diversas fuentes oficiales es consistente respecto a la heterogeneidad de la distribución de la población afrodescendiente en el territorio nacional (Bucheli y Cabella, 2007; Cabella, Nathan y Tenenbaum, 2013). Como se observa en la figura 1, en ocho departamentos la proporción de afrodescendientes es igual o menor que el 6% del total departamental. Cerca de tres cuartos se concentran en seis departamentos: 9% en Montevideo, 17,1% en Artigas, 10,9% en Cerro Largo, 17,3% en Rivera y 9,9% en Salto y Tacuarembó. Por otra parte, tres de los departamentos del norte con mayor proporción de población afrodescendiente presentan los peores desempeños en términos de desarrollo humano y territorial, de acuerdo a dos indicadores sintéticos estimados para el año 2015: el índice de desarrollo humano departamental<sup>35</sup> (IDHd) del PNUD y el índice de desarrollo regional<sup>36</sup> (IDERE), elaborado por investigadores del Instituto de Economía (FCEA-Udelar) y el Instituto Chileno de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma de Chile (2018). Los departamentos del norte ocupan los lugares más bajos en el *ranking* de IDHD y de desarrollo territorial medido a través del IDERE, con excepción de Salto, que se ubica en una posición intermedia en ambas mediciones.

FIGURA 1. POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE E INDICADORES DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de 2011, datos de OTU-OPP y Rodríguez Miranda et al., 2018.

Conocer el nivel de desarrollo humano y territorial en los departamentos con mayor proporción de población afrodescendiente es relevante para comprender las posibilidades de inclusión socioeconómica de dicho colectivo a nivel subnacional, en tanto indica límites estructurales del nivel de progreso esperable en dichos departamentos en diferentes dimensiones. A modo de ejemplo, Artigas, Cerro Largo, Rivera y Salto cuentan con desempeños mayores que el promedio nacional en términos de seguridad ciudadana y salud, al mismo tiempo que presentan importantes niveles de rezago en la mayoría de las dimensiones

35 El IDHD mide los logros obtenidos en tres dimensiones del desarrollo humano a nivel departamental: salud, educación y nivel de vida digno (OPP, 2019b).

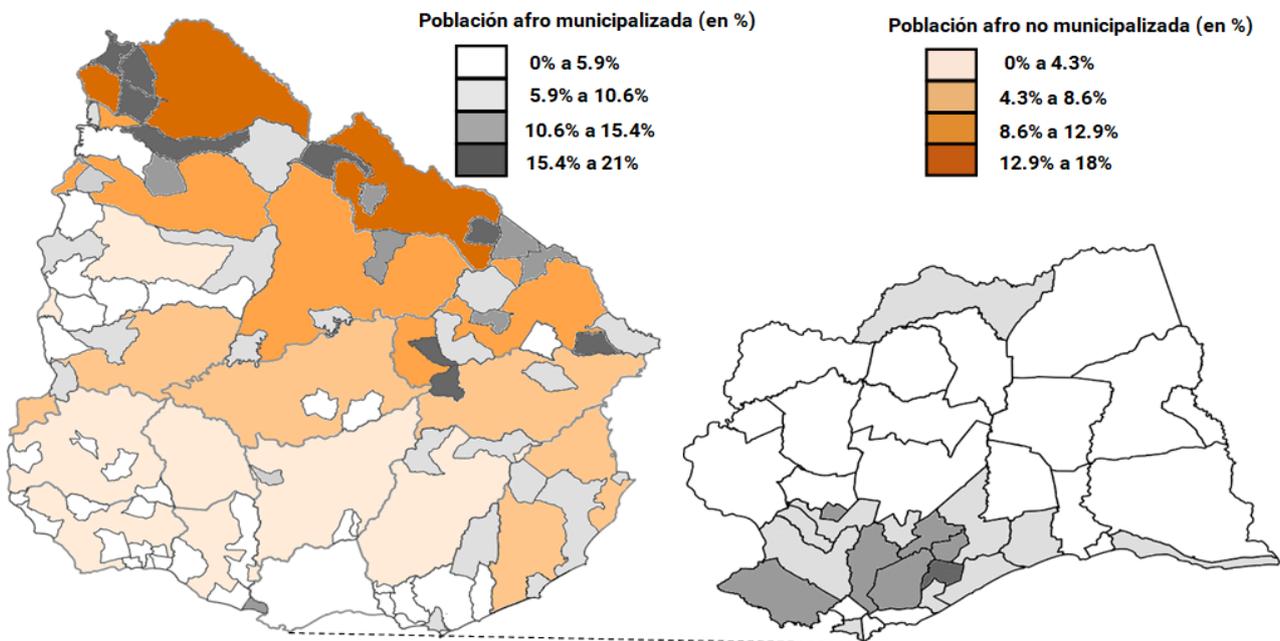
36 El IDERE es un indicador que aborda el desarrollo departamental en ocho dimensiones: educación, salud, bienestar y cohesión socioeconómica, economía, conectividad, seguridad, ambiente y calidad institucional subnacional (Rodríguez Miranda y Vial Cossani, 2018).

relevantes, y Montevideo es el mejor posicionado en términos relativos, a pesar de contar con los niveles más bajos de seguridad ciudadana.

Otro aspecto relevante tiene que ver con la existencia de mecanismos de participación ciudadana, entendidos como las formas en que la población puede acceder a la toma de decisiones públicas de forma directa, sin integrar la administración pública o formar parte de un partido político (Canto Chac, 2012; Espinosa, 2009). En el contexto nacional, esta idea se encuentra estrechamente vinculada con el proceso de descentralización y la creación del tercer nivel de gobierno (municipios), que se inicia con la ley 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana de 2009. En 2010 se crearon 89 municipios en todos los departamentos del país. Entre 2013 y 2015 se sumaron 23 más. Finalmente, entre 2017 y 2018 se incorporan 13 más, por lo que el número total en la actualidad es de 125.<sup>37</sup> Como han señalado otros estudios, la distribución de los municipios en los departamentos del interior del país es particularmente desigual en términos territoriales y poblaciones, dado que algunos cuentan con más 1.000 habitantes y otros con menos de 100 (Chasquetti, Freigedo y González, 2018; Ferla et al., 2016).

En la figura 2 se presenta la distribución de la población afrodescendiente en el territorio según los datos del Censo 2011 y la distribución de los 112 municipios existentes en Uruguay en 2015,<sup>38</sup> considerando la proporción de población municipalizada y no municipalizada. Dejando de lado Montevideo, Canelones y Maldonado, que son los únicos departamentos totalmente municipalizados, se observa que los departamentos con mayor proporción de población afrodescendiente son los que presentan al mismo tiempo las mayores tasas de población afro municipalizada y no municipalizada en el interior del país, que se concentra en las ciudades capitales. En 23 de los 112 municipios existentes en 2015, la proporción de población afrodescendiente superaba el 10% del total. Los departamentos de Artigas y Rivera, que son los que presentan mayores proporciones de población afrodescendiente, son, incidentalmente, los que presentan la menor cantidad de municipios, lo que puede constituir una barrera importante para su participación en la toma de decisiones locales.

**FIGURA 2. POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE MUNICIPALIZADA. TOTAL PAÍS. 2015.**



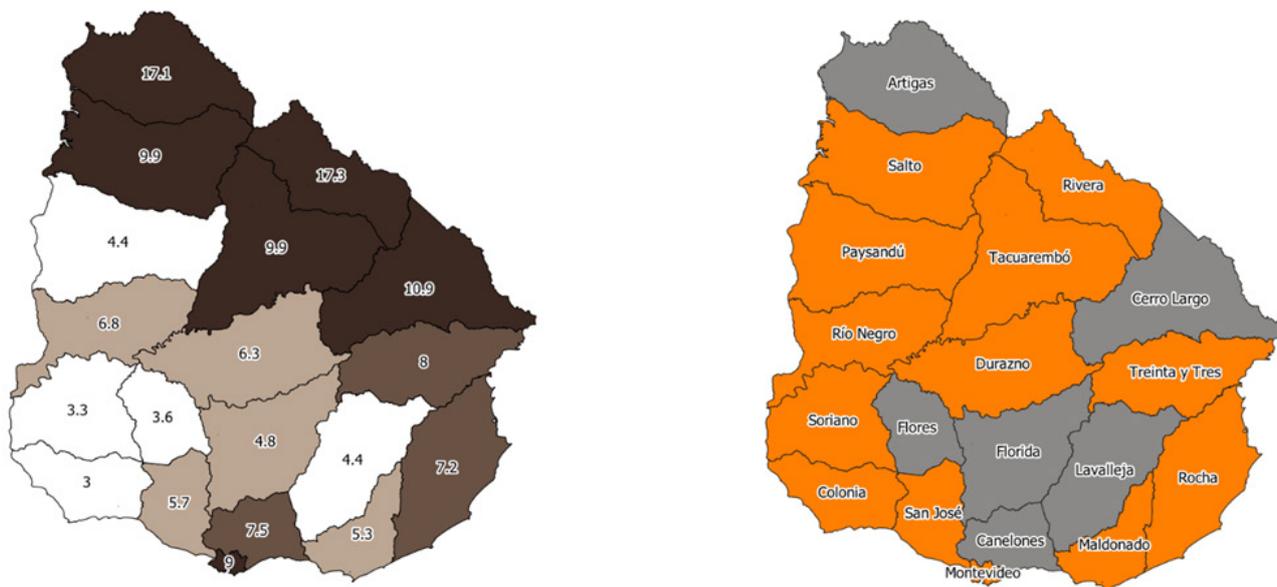
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo 2011 y DINOT (2015).

37 Al respecto, véase: <https://municipios.gub.uy/alcaldes-y-alcaldesas-asumen-en-los-125-municipios-de-uruguay> (Último acceso: 17/10/2021).

38 Al momento de elaborar este informe, no se cuenta con la capa geográfica actualizada de la distribución de municipios en 2018. Esto no afecta los resultados del análisis departamental, dado que, de los cinco departamentos considerados, solamente Cerro Largo creó nuevos municipios. Por este motivo se construyó una capa geográfica específica para dicho departamento, con la información actualizada.

Otro aspecto que opera como limitante de la inclusión social de los jóvenes en general y de los afrodescendientes en particular a nivel territorial tiene que ver con la oferta de servicios de educación terciaria universitaria en el departamento. En la figura 3 se presenta la distribución de los afrodescendientes por departamento y la oferta de educación universitaria, cuya presencia se indica con el color naranja. En este caso, se observa que Artigas y Cerro Largo son los únicos departamentos del norte que carecen de este tipo de servicios. Esta desventaja tiene consecuencias en las posibilidades de formación profesional, provocando una segmentación de la población en términos de aquellos que tienen incentivos y medios para emigrar hacia otros departamentos con el fin de adquirir una titulación universitaria y los que no.

**FIGURA 3. POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE DEPARTAMENTOS SEGÚN LA OFERTA DE EDUCACIÓN UNIVERSITARIA. TOTAL PAÍS. 2021**



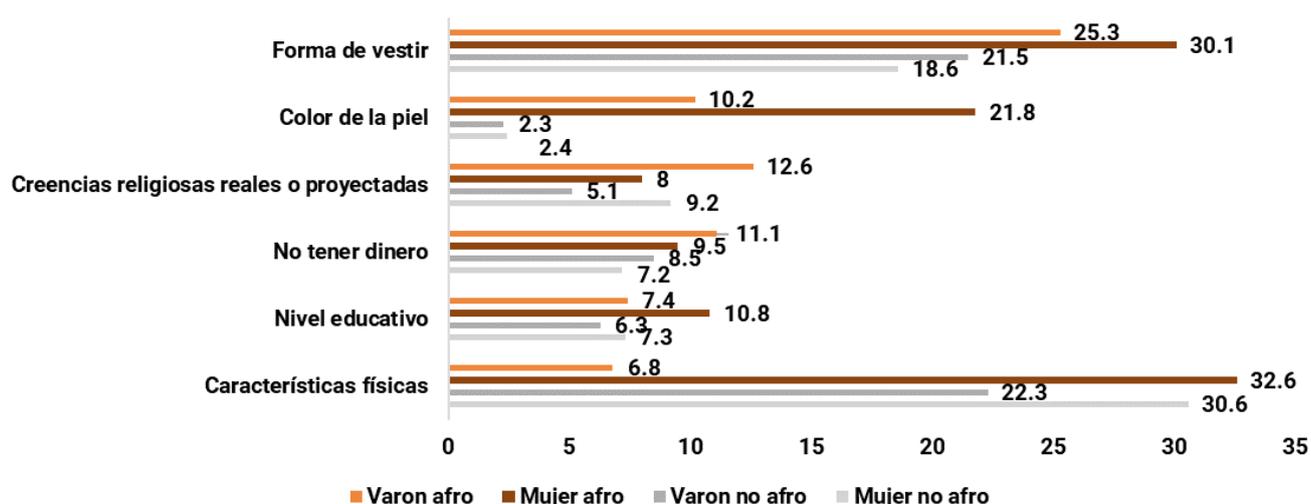
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo 2011 y Udelar.

Un último tema vinculado a la exclusión social que es importante considerar a la hora de analizar la situación de las personas afrodescendientes tiene que ver con las distintas razones por las cuales se sienten discriminados. Las personas se diferencian entre sí según su ascendencia étnico-racial, género, orientación sexual, edad, capacidad, nivel socioeconómico, lugar de residencia y nacionalidad, entre otros aspectos. Estos elementos forman parte de su identidad. Sin embargo, algunas son socialmente excluidas sobre la base de estas características.

Este problema es la base del concepto de *interseccionalidad*, que plantea las personas experimentan formas más intensas de exclusión social debido a que son discriminados por diferentes aspectos de su identidad de forma simultánea. Según este enfoque, las diferentes formas de exclusión social se encuentran interrelacionadas y se potencian mutuamente (Collins, 1998; Crenshaw, 1991; Shields, 2008).

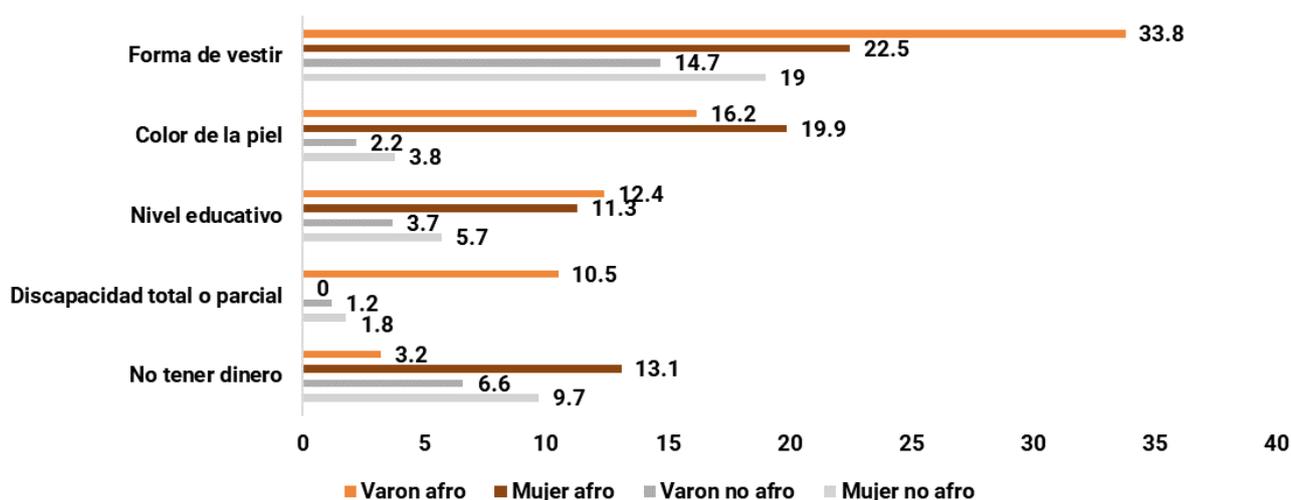
Esto puede ilustrarse parcialmente utilizando los datos de la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ) de 2018, que indaga sobre experiencias de discriminación. Considerando los entrevistados de entre 15 y 29 años y, como se muestra en los gráficos 52 y 53, en general las jóvenes afrodescendientes reportan mayores experiencias de discriminación por su color de piel que los varones, especialmente las que residen en Montevideo. En el caso de los varones, los que residen en el interior reportan mayor proporción de discriminación por el color de piel que sus pares montevideanos. En segundo lugar, los afrodescendientes reportan más experiencias de discriminación por su forma de vestir que los no afro. Esto tiene, nuevamente, variaciones regionales y de género: un tercio de los varones del interior reportan haber sido discriminados por esta causa, y en el caso de Montevideo, las mujeres reportan mayores niveles de discriminación por esta razón.

**Gráfico 52. Prevalencia de experiencias de discriminación por motivos seleccionados en personas de 15 a 29 años, según ascendencia étnico-racial y sexo. Montevideo. 2018**



Fuente: Elaboración propia con base en ENAJ, 2018.

**Gráfico 53. Prevalencia de experiencia de discriminación por motivos seleccionados en personas de 15 a 29 años, según ascendencia étnico-racial y sexo. Interior. 2018**



Fuente: Elaboración propia con base en ENAJ, 2018.

Por otra parte, mientras que en el caso de Montevideo los reportes sobre experiencias de discriminación por no tener dinero son similares entre jóvenes de diferentes sexos y ascendencias, en el caso del interior esto resulta una razón importante de discriminación en el caso de las mujeres. Considerando ahora el nivel educativo, se observa que en Montevideo las mujeres afro reportan mayores niveles, mientras que los varones reportan niveles de discriminación similares a los de los jóvenes no afro. Esto es diferente en el interior, donde los afrodescendientes reportan mayores niveles de discriminación, independientemente de su sexo.

Entrando ahora en las especificidades regionales, los varones afro de Montevideo reportan mayores niveles de discriminación por sus creencias religiosas reales o proyectadas que las mujeres afro. Por otra parte, 10,5% de los varones del interior reportan haber sido discriminados por padecer discapacidad total o parcial, muy por encima del resto de los grupos considerados. Finalmente, las mujeres de Montevideo en general reportan mayores niveles de discriminación por sus características físicas, independientemente de su ascendencia.

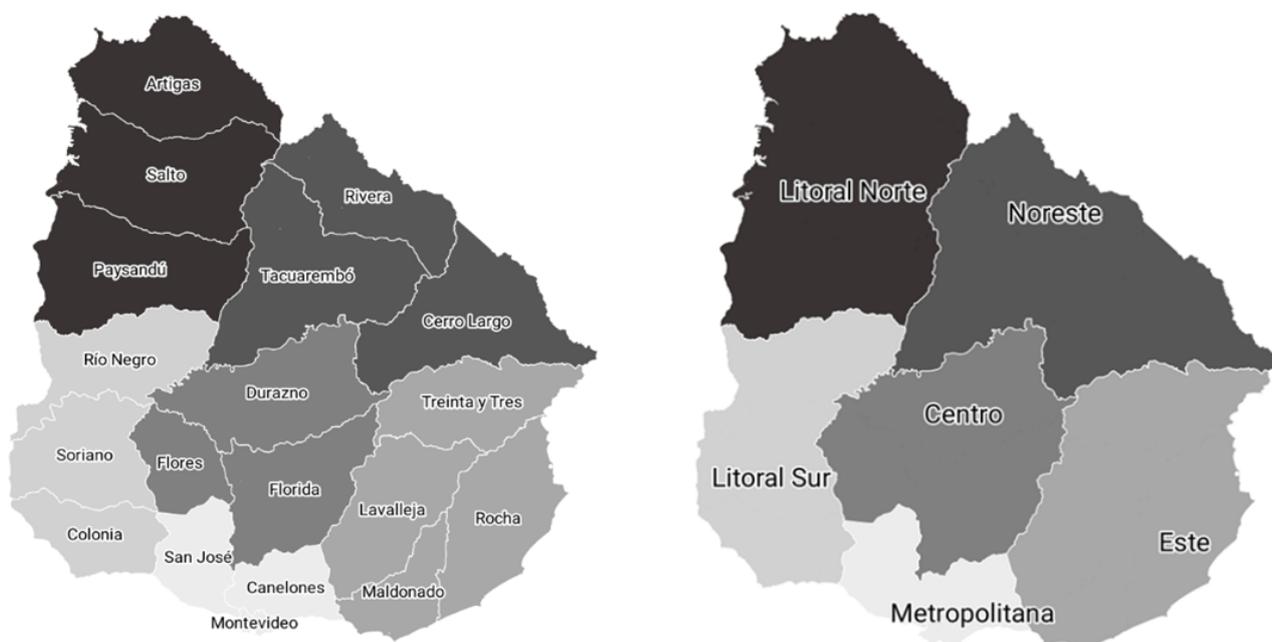
En resumen, existen diferencias regionales en términos de calidad de vida, desarrollo económico y

social, posibilidades de acceder a estudios terciarios y también diferentes contextos socioculturales que marcan las biografías de los afrodescendientes en los territorios en los que residen. El análisis desde una perspectiva interseccional de estas diferencias de partida es importante para refinar las recomendaciones de política a nivel territorial, así como también para enriquecer el análisis de la situación de los afrodescendientes a nivel regional y departamental. Con base en esta caracterización primaria, a continuación, se ofrece un análisis del impacto de la pandemia de covid-19 a nivel regional, desde la perspectiva étnico-racial.

## 2 El impacto de la pandemia de covid-19 en las brechas raciales de bienestar y acceso al mercado laboral a nivel regional

En la medida en que, por su diseño muestral, la ECH no es apropiada para realizar análisis desagregados a nivel departamental, para este análisis se procedió a agrupar a los departamentos en seis regiones: la región metropolitana, compuesta por Montevideo, Canelones y San José; la región este, integrada por los departamentos de Maldonado, Lavalleja, Rocha y Treinta y Tres; el litoral sur, donde se encuentran los departamentos de Colonia, Soriano y Río Negro; el centro, integrado por Durazno, Flores y Florida; el litoral norte, compuesto por Artigas, Paysandú y Salto, y la región noreste, donde se ubican Cerro Largo, Rivera y Tacuarembó (figura 4).

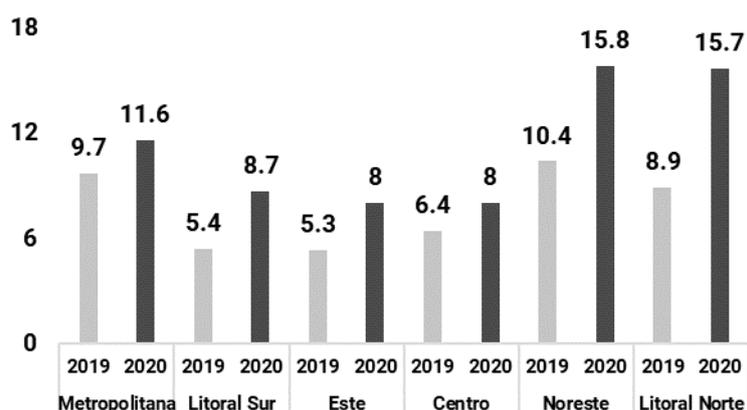
**FIGURA 4. DEPARTAMENTOS Y REGIONES CONSIDERADAS**



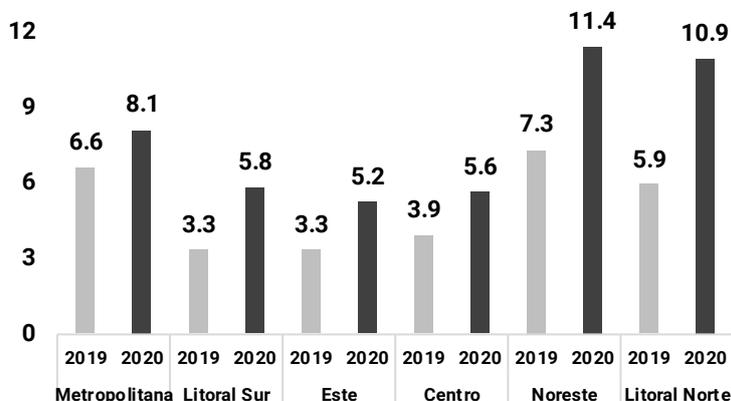
Fuente: Elaboración propia.

Cómo se observa en los gráficos 54 y 55, el aumento de la incidencia de la pobreza en personas y en hogares entre 2019 y 2020 fue desigual en el territorio, y los departamentos del noreste y del litoral norte fueron los mayormente afectados, seguidos por los departamentos que integran la zona metropolitana. En los casos de los departamentos del litoral sur, el centro y el este se observa un incremento de igual o mayor proporción de la pobreza que el registrado en la zona metropolitana. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la zona metropolitana comprende a casi el 60% de la población nacional, mientras que los departamentos del litoral sur, centro y este en conjunto abarcan menos del 23% del total de habitantes del país. Por otra parte, el promedio del incremento de incidencia de la pobreza en personas y hogares en el noreste y litoral norte fue de 6,1% y 4,5%, respectivamente, mientras que para el resto de las regiones fue 2,5% y 1,9%. En la medida en que estas tres regiones son las que registran mayores niveles de empobrecimiento de su población, a continuación, se analiza en detalle la situación de los afrodescendientes que residen en ellas.

**Gráfico 54. Incidencia de la pobreza en personas según regiones. 2019-2020**



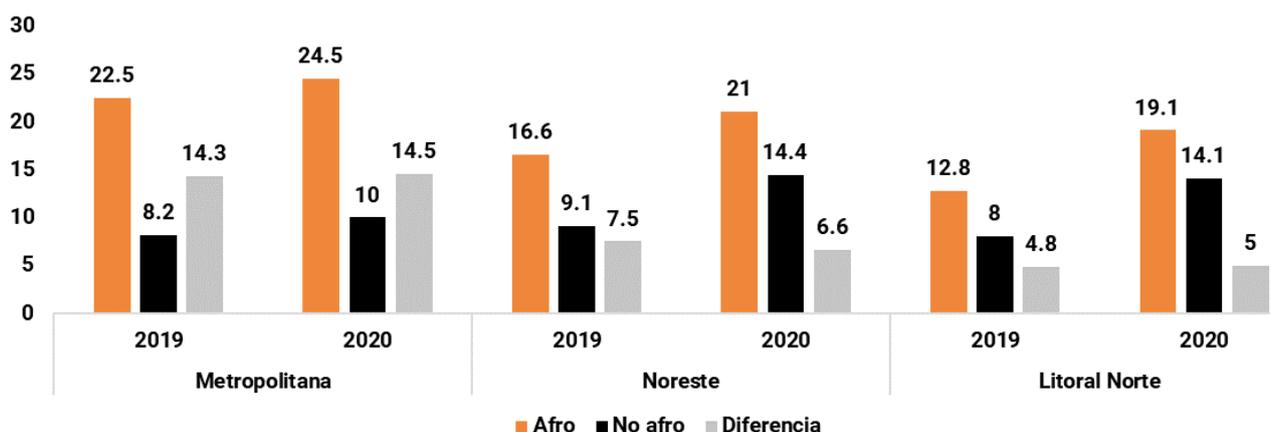
**Gráfico 55. Incidencia de la pobreza en hogares según regiones. 2019-2020**



Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2019 y 2020.

Como se puede apreciar en el gráfico 56, si bien la incidencia de la pobreza en las regiones noreste y litoral norte aumenta en entre 2019 y 2020, también se produce una disminución de la diferencia en la incidencia de la pobreza en personas afro y no afro. En la zona metropolitana, donde la incidencia de la pobreza crece en casi 2%, esta brecha tuvo un crecimiento no significativo, del orden del 0,2%. De esta forma, la disminución relativa de la brecha en la incidencia de la pobreza en noreste y litoral norte es una combinación del incremento de pobreza en la población afro y de un importante aumento en los niveles de incidencia de la pobreza en la población no afro de estas regiones.

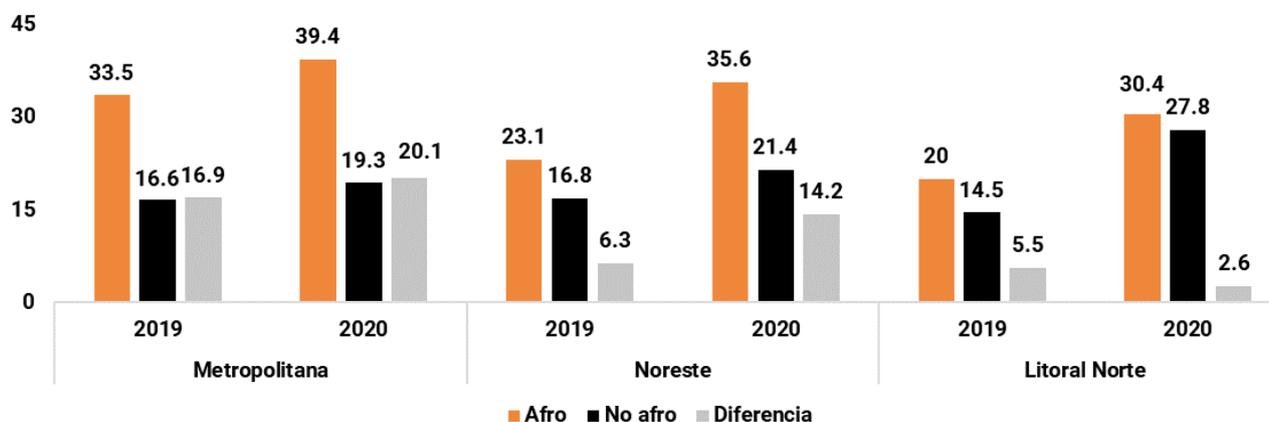
**Gráfico 56. Incidencia de la pobreza en personas según ascendencia por regiones seleccionadas. 2019-2020**



Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2019 y 2020.

La expresión más dramática de la disminución del bienestar general de la población uruguaya durante el año de la pandemia es el considerable aumento de la pobreza infantil. Como se mostró en el capítulo anterior, a nivel nacional, en 2020, 34,9% de los niños y niñas afro y 18,9% no afro se encontraban en situación de pobreza.

**Gráfico 57. Incidencia de la pobreza infantil (0 a 5 años) según ascendencia por regiones. 2019-2020**

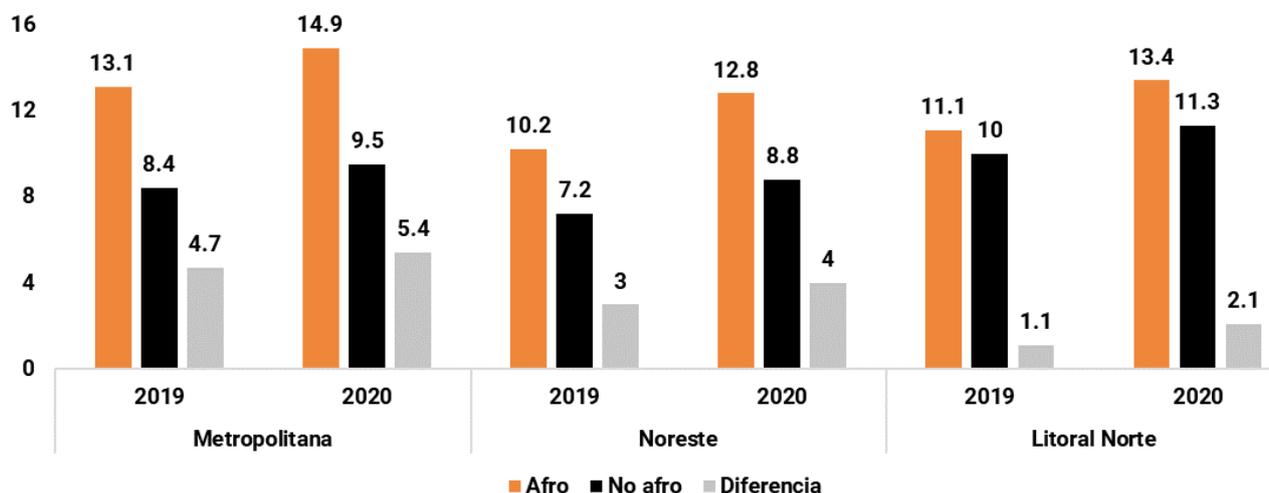


Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2019 y 2020.

La región metropolitana y la del noreste presentan niveles mayores que el promedio nacional en el caso de las poblaciones afro y no afro (gráfico 57). En el caso del litoral norte, se da la particularidad de que la proporción de niños y niñas afrodescendientes que viven en situación de pobreza es menor que el promedio nacional, mientras que la proporción de niños y niñas no afro de esta región es la que presenta los valores más altos de las tres regiones consideradas, muy por encima del promedio nacional. La situación del litoral norte es particularmente alarmante, dado que la brecha racial de pobreza es mínima para los niños y niñas de la región.

Con relación al acceso de mercado de trabajo, se analiza ahora la evolución de la tasa de desempleo (gráfico 58). Como se mostró en el capítulo anterior, la tasa nacional de desempleo de 2020 en el caso de los afrodescendientes fue 14,9%, mientras que para los no afro fue de 9,5%. Solo en el caso de la región metropolitana, la tasa de desempleo regional coincide con la nacional, independientemente de la ascendencia. En el caso del noreste y el litoral norte, la tasa de desempleo de los trabajadores afro es menor que el promedio nacional, y para los trabajadores no afro fue mayor que el promedio del país.

**Gráfico 58. Tasa de desempleo según ascendencia por regiones. 2019-2020**



Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2019 y 2020.

Como se mostró hasta aquí, en términos de desarrollo humano y departamental, los departamentos del noroeste y el litoral norte presentaban importantes niveles de rezago económico y social en los años previos a la pandemia. Como se mostró en el capítulo anterior, a nivel nacional la evidencia es concluyente respecto a que los afrodescendientes fueron el colectivo más perjudicado por las medidas de combate a la pandemia. Sumado a esto, el análisis del impacto de la pandemia de covid-19 en términos de bienestar y de mercado trabajo a nivel regional muestra que la emergencia sanitaria y las medidas para combatirla tuvieron efectos diferenciales en el territorio uruguayo. Finalmente, en tanto estas regiones concentran buena parte de la población afrodescendiente, los resultados permiten establecer que el impacto de la pandemia en el país fue especialmente negativo para los afrodescendientes en general, y en particular para los que residen en las regiones del noreste y litoral norte del país.

Para comprender en mayor profundidad las posibles implicaciones que pudo haber tenido la crisis sanitaria sobre los afrodescendientes, en el resto del capítulo se presenta un análisis a nivel departamental de la situación de los afrodescendientes en los años previos a la pandemia, considerando los casos de Montevideo, Artigas, Cerro Largo, Rivera y Salto.

### **3 La situación de los afrodescendientes en los departamentos de Montevideo, Artigas, Cerro Largo, Rivera y Salto**

A continuación, se presenta una caracterización de los departamentos de Montevideo, Artigas, Cerro Largo, Rivera y Salto, que en 2021 realizaron convenios con UNFPA Uruguay para la confección del presente informe. En cada caso se consideran cuatro dimensiones: en primer lugar, se describe la distribución territorial de la población afrodescendiente en el territorio. Para Montevideo, se analiza la distribución por barrios y en municipios, mientras que en el resto de los departamentos se describe la distribución por localidades según tamaño y por municipios. En segundo lugar, se describe la participación de la población afrodescendiente en el desarrollo económico y especializaciones productivas departamentales, considerando la situación de hombres y mujeres afrodescendientes en el mercado de trabajo y la seguridad social. En tercer lugar, se analizan los obstáculos persistentes para la inclusión social de los afrodescendientes a nivel departamental, considerando las diferencias de logros educativos, la segregación residencial y las brechas en el bienestar por sexo y ascendencia étnico-racial. Finalmente, se caracterizan los mecanismos de equidad racial (MER) de cada gobierno departamental, con el fin identificar buenas prácticas que puedan ser replicadas en otros departamentos en función de los problemas detectados en cada caso. El capítulo se cierra con un apartado de conclusiones generales y recomendaciones para la mejora de la equidad a nivel departamental.

#### **3.1. Montevideo**

Montevideo es la capital de Uruguay y se ubica en el sur del país. Limita en el norte y este con Canelones, en el oeste con San José y en el sur con el Río de la Plata, que lo separa de Argentina. Según las proyecciones de población del INE, en 2021 concentra el 39,1% de la población total del país. Con 530 km<sup>2</sup> (0,3% del total del territorio nacional), es el departamento más pequeño del país, pero también el más densamente poblado (211 hab./km<sup>2</sup>). Por otra parte, la capital es la principal vía de ingreso y salida de productos manufacturados y de materia prima a través del mayor puerto del país, y es la vía de ingreso a la hidrovía Paraguay-Paraná, lo que permite conexiones marítimas con Brasil, Argentina, Paraguay y Bolivia. Con relación a la conectividad con el resto del país, la capital presenta una significativa red vial en la que confluyen las principales rutas nacionales del país. Esta tiene una forma radial y se compone de la ruta 1, que conecta al centro metropolitano con San José y Colonia; la ruta 5 con Canelones, Florida, Durazno, Tacuarembó y Rivera; la ruta 7 con Canelones, Florida y Cerro Largo; la ruta 8 lo hace con Canelones, Lavalleja y Cerro Largo, y la ruta 9 con Canelones, Maldonado y Rocha (FADU, 2016; MVOTMA-FADU, 2015).

### 3.1.1. Distribución de la población afrodescendiente en el territorio

Según datos del Censo 2011, en Montevideo, 9% declara ser afrodescendiente, por lo que se posiciona como el sexto departamento con mayor proporción de población negra después de Rivera, Artigas, Cerro Largo, Salto y Tacuarembó. Sin embargo, en términos absolutos, es el departamento con mayor cantidad de población afro (10.924 personas).

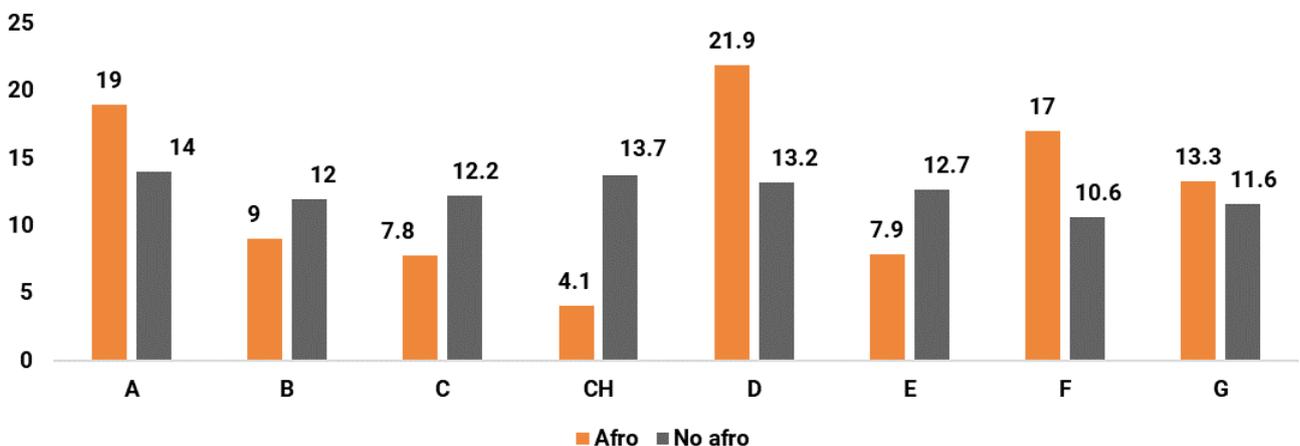
Como se ilustra en la figura 5, la población afrodescendiente se concentra en los barrios periféricos de la ciudad. La proporción de población afrodescendiente es menor de 5% en los barrios costeros (Carrasco, Punta Gorda, Pocitos, Punta Carretas, entre otros) y representa entre el 14% y el 20% en algunos barrios ubicados en la periferia de la capital (Casavalle, Casabó, Punta de Rieles, La Paloma, Nuevo París y Pajas Blancas, entre otros) (Cabella, Nathan y Tenenbaum, 2013).

**FIGURA 6. POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE POR SEGMENTO CENSAL Y MUNICIPIOS. MONTEVIDEO**



Fuente: Elaboración propia con base en Censo 2011.

**Gráfico 59. Población municipalizada por ascendencia (en %) Montevideo (2011)**



Fuente: Elaboración propia con base en Censo 2011.

A diferencia del resto de los departamentos considerados, Montevideo se encuentra totalmente municipalizado. Cuenta con ocho municipios, identificados en orden alfabético de la A la G. El municipio D cuenta con la mayor proporción de población afrodescendiente (21,9%), seguido por el A (19%), el F (17%) y el G (13,3%). En el resto de los municipios, no supera el 10% y es menor que la proporción de población no afrodescendiente (gráfico 59 y figura 6).

**FIGURA 6. POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE POR SEGMENTO CENSAL Y MUNICIPIOS. MONTEVIDEO**

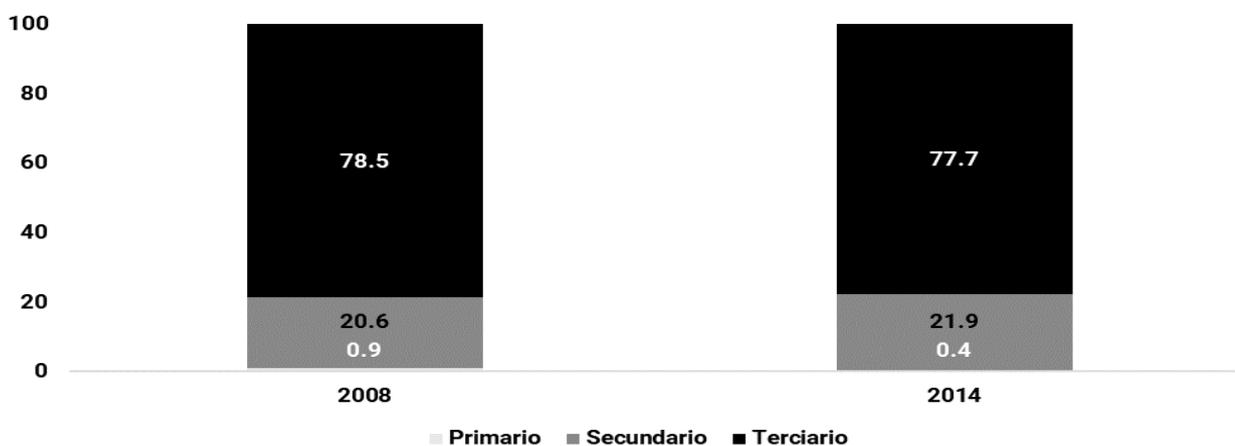


Fuente: Elaboración propia con base en Censo 2011.

### 3.1.2. Participación de la población afrodescendiente en el desarrollo económico y especializaciones productivas departamentales

La participación de Montevideo en el total de la actividad económica del país hacia 2018 representa el 49,1%.<sup>39</sup> Al considerar la composición del valor agregado bruto (VAB) —equivalente al PIB departamental— por sectores de actividad económica entre 2008 y 2014 (gráfico 60), se observa que el

**Gráfico 60. Composición sectorial del VAB (en %). Montevideo. 2008-2014**



Fuente: Elaboración propia con base en OTU-OPP.

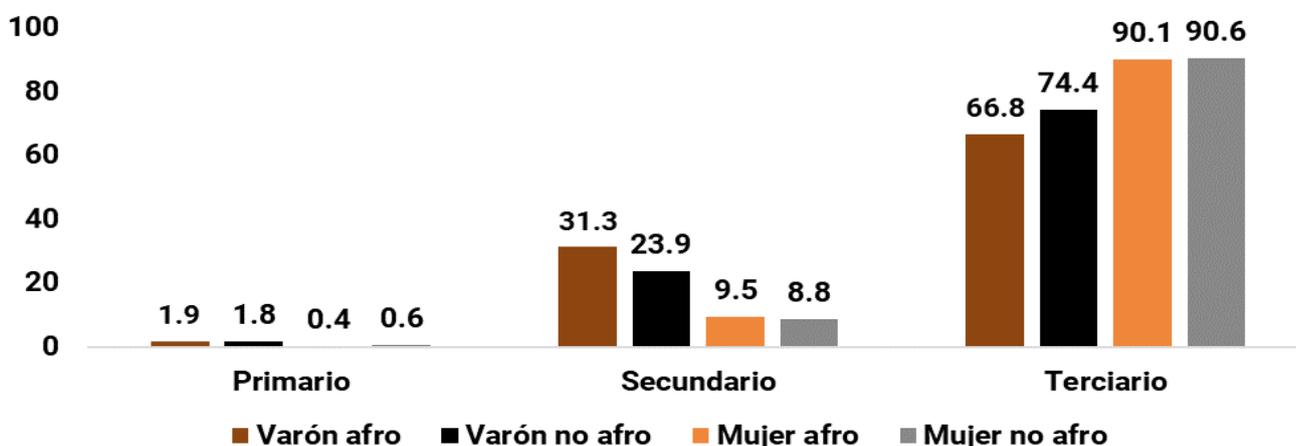
39 Al respecto, véase: <https://otu.opp.gub.uy/perfiles/montevideo> (Último acceso: 17/10/2021).

sector terciario (servicios) tuvo una disminución cercana al 1%. Sin embargo, en promedio, representa más de tres cuartos del total del VAB departamental. Sin embargo, mientras que el sector secundario (industrias) representa más de un quinto, el sector primario (agricultura, ganadería, pesca y extracción de minerales, entre otros), por el tamaño y nivel de urbanización del departamento, tiene un peso minoritario (menos del 1%).

Además de ser el centro de los servicios bancarios y financieros del país, según datos del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), hacia 2017, Montevideo concentraba el 56% de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) vinculadas al sector de servicios, y un 43% del rubro comercio. Según esta fuente, el predominio de las mipymes en la capital se ha reducido entre 2008 y 2017, debido al aumento de este tipo de empresas en el interior del país (MIEM, 2017: 18). Respecto al sector industrial, concentra el 70% de las plantas industriales del país, el 21% de las industrias de la carne, el 15% de las químicas, el 16% de las curtiembres y el 13% de las textiles. En este sentido, se destacan la industria del plástico, la farmacéutica y otros sectores no tradicionales como la informática y la producción audiovisual (CETP-UTU, 2014). Finalmente, y como se mencionó antes, a diferencia del resto de los departamentos del país, el peso de las actividades primarias en Montevideo es mínimo, a pesar de que su área rural representa el 63% de la superficie departamental y se concentra en la producción agrícola orientada a la horticultura con cultivos intensivos, cría de animales de granja, fruticultura y vitivinicultura (CETP-UTU, 2014).

Al analizar la distribución de los ocupados por sectores de actividad económica según sexo y ascendencia para el período 2017-2019 en Montevideo<sup>40</sup> (gráfico 61), se observa un patrón de segmentación laboral vinculado al sexo de los trabajadores en los tres sectores, independientemente de su ascendencia, que se repite en el resto de los departamentos. En otras palabras, los varones participan más que las mujeres en actividades vinculadas al sector primario y secundario, mientras que más del 90% del empleo de las mujeres se asocia a actividades en el sector terciario. Por las características del departamento, la proporción de ocupados en el sector primario es minoritaria, y los varones tienden a participar más, independientemente de su ascendencia. Con relación al sector secundario, se observa que la participación de varones afro es superior a la de sus pares no afro (31,3% y 23,9%, respectivamente). En este sentido, se destaca la participación de los varones afro en la construcción, donde representan el 15,5%, y en el caso de los no afro, el 9,6%. Este tipo de actividades, como se mostró en el primer capítulo, fueron las únicas que mostraron un crecimiento positivo en el período 2019 – 2020 en términos de contribución al PIB del país. Por otra parte, el nivel de participación de los ocupados varones afro en el sector terciario representa el 72,1%, mientras que en el caso de las mujeres afro es de 90,3%. En este sector, se destacan las actividades

**Gráfico 61. Ocupados por sectores de actividad económica según sexo y ascendencia. Montevideo. 2017-2019**



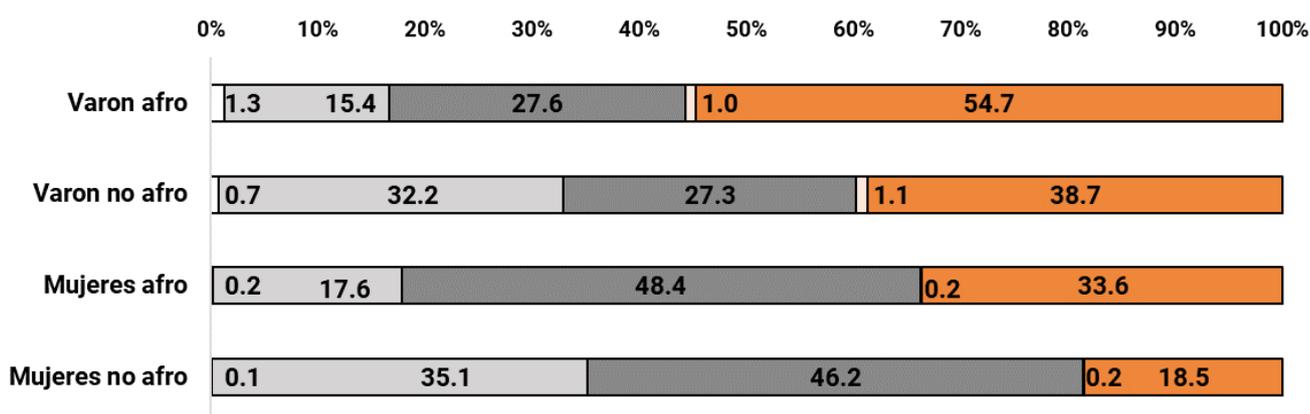
Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

<sup>40</sup> La información desagregada se encuentra disponible en el [anexo estadístico 1](#).

del sector comercio, que, como se mostró anteriormente, fue uno de los más afectados en términos de contribución a la economía entre 2019 y 2020, además de presentar la mayor cantidad de solicitudes de seguro de paro por causal de suspensión en marzo de 2020. Respecto a estas actividades, el nivel de participación de los varones afro es similar a la de los no afro (20,8% y 20,5%, respectivamente), mientras que en el caso de las mujeres afro su nivel de participación es levemente superior al de las no afro (17,6% y 16,6%, respectivamente). Adicionalmente, con relación a la provisión de servicios sociales y de salud, que fue un sector moderadamente afectado por la crisis sanitaria, la participación de las mujeres afro es importante, aunque no se encuentran diferencias significativas según ascendencia (17,3% en el caso de las mujeres afro y 16,8% en el caso de las no afro). Finalmente, cabe destacar un fenómeno que se repite en otros departamentos del país: el importante nivel de participación de las mujeres afro en actividades de trabajo doméstico en hogares como empleadores. El impacto de la crisis sanitaria fue relativamente menor en comparación con otras ramas de actividad, y las mujeres afro representan el 17,7%, mientras que las mujeres no afro constituyen el 9,5%.

Para comprender mejor la posición de los afrodescendientes en el mercado laboral, a continuación, se describe el tipo de ocupación por sexo y ascendencia para el caso de Montevideo durante el período 2017-2019.<sup>41</sup> Como se aprecia en el gráfico 62, la mayoría de los varones afro ocupados (54,7%) se desempeñan en oficios, trabajos manuales, artesanías y otras ocupaciones elementales, seguidos en importancia por los varones no afro (38,7%), las mujeres afro (33,6%) y las mujeres no afro (18,5%). Por su parte, la mayoría de las mujeres afro ocupadas (48,4%) se desempeñan en puestos administrativos, comerciales y vinculados al sector de servicios personales, seguidas por las mujeres no afro (46,2%). En este tipo de ocupaciones, no se observan diferencias significativas entre los niveles de participación de los varones según ascendencia, y en ambos casos representan cerca del 27% de los ocupados. En otro orden, 11,4% de los varones no afro trabajan como técnicos o profesionales de nivel medio, seguidos por las mujeres no afro (9,2%), los varones afro (7,5%) y las mujeres no afro (6,6%). Considerando ahora las ocupaciones directivas, profesionales, científicas y técnicas, se observa que la participación de los varones y mujeres afro es cercana a la mitad respecto a sus pares no afro. Sin embargo, dentro de esta categoría se encuentran diferencias. El 23,1% de las mujeres no afro trabajan como profesionales, intelectuales y científicas, seguidas por los varones no afro (16%). Las mujeres afro 9,9% se desempeñan en este tipo de ocupaciones, pero para los varones afro la cifra es menor (6,9%). Por otra parte, la

**Gráfico 62. Tipo de ocupación por sexo y ascendencia. Montevideo. 2017-2019**



- Ocupaciones militares
- Ocupaciones rurales
- Ocupaciones directivas, profesionales y técnicas
- Ocupaciones administrativas, comerciales y del sector servicios
- Oficios, trabajadores manuales, artesanos y elementales

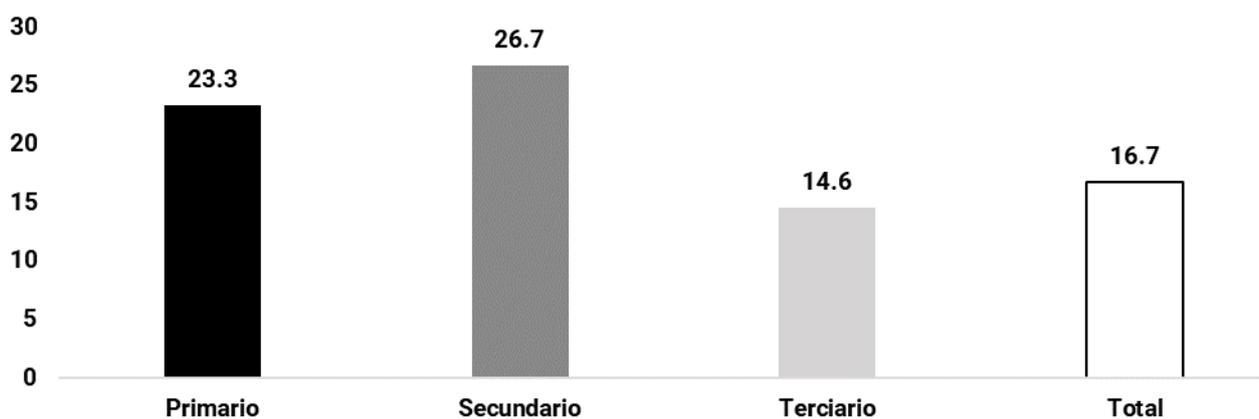
Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

41 La información desagregada se encuentra disponible en el [anexo estadístico 1](#).

mayoría de los ocupados con cargos gerenciales o directivos son varones no afro (4,3%), seguidos de mujeres no afro (2,7%). La proporción de hombres y mujeres afro en este tipo de cargos es minoritaria, y no se encuentran diferencias significativas por sexo (1,3% y 1,1%, respectivamente). Con relación a las ocupaciones militares, si bien la participación de los varones afro es mayor que la de los varones no afro (1,3% y 0,7%), se observan diferencias significativas según ascendencia. Finalmente, por las características del departamento, la proporción de trabajadores rurales es minoritaria, y los varones tienden a participar más, independientemente de su ascendencia.

Habiendo establecido que existen diferencias en términos de actividades y tipo de ocupación que desempeñan los trabajadores según sexo y ascendencia, es importante considerar la calidad del empleo al que acceden los ocupados. Como aproximación a este concepto, en el gráfico 63 se presenta la tasa de informalidad por sectores de actividad económica en Montevideo durante el período 2017-2019.<sup>42</sup> En comparación con el resto de los departamentos analizados en este informe, la tasa de informalidad de la capital es la más baja. Sin embargo, al igual que otros departamentos, el sector que presenta mayores tasas de informalidad es el secundario (26,7%). Dentro de este sector, la construcción presenta una tasa de informalidad de 46,3%. El segundo sector con mayor informalidad es el primario (23,3%), pero dados los bajos niveles de participación de los ocupados en Montevideo, esto es un problema menor. Finalmente, el sector terciario presenta una tasa de informalidad de 14,6%. Dentro de este sector, las actividades que presentan mayor tasa de informalidad son las de servicios personales a organizaciones sociales y/o empresariales (45,8%) y las actividades de los hogares en calidad de empleadores (33,4%).

**Gráfico 63. Tasa de informalidad por sectores de actividad económica. Montevideo. 2017-2019**



Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

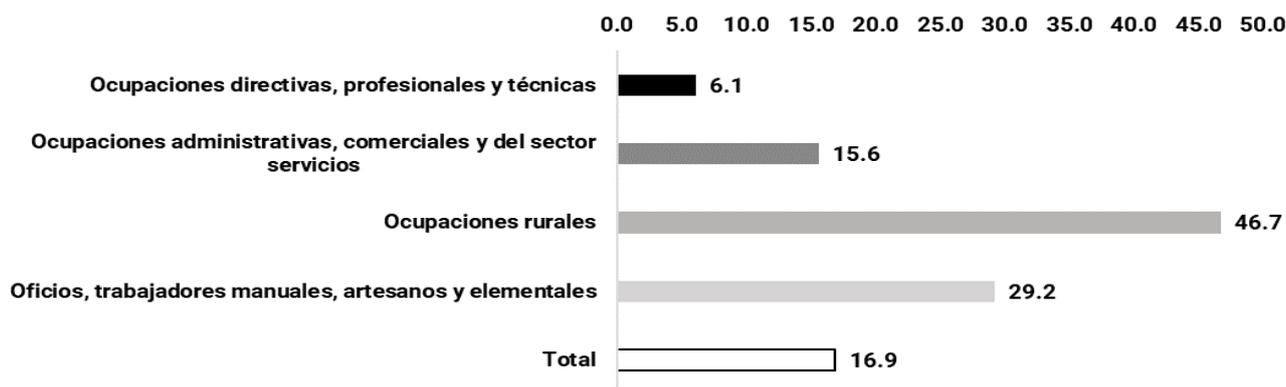
En el gráfico 64 se presenta la tasa de informalidad por tipo de ocupación para Montevideo durante el período 2017-2019.<sup>43 44</sup> Las ocupaciones rurales son las que presentan mayor informalidad, pero como se mencionó anteriormente, este sector representa una parte minoritaria de los ocupados del departamento. Los oficios, trabajos manuales no calificados, artesanos y las ocupaciones elementales presentan la segunda tasa de informalidad más importante (29,2%). Dentro de estas ocupaciones, los oficios presentan la mayor tasa de informalidad (41%) y las elementales (27,8%). Las ocupaciones administrativas, comerciales y de servicios tienen una tasa de informalidad de 15,6%; dentro de esta categoría se destacan las ocupaciones de servicios para comercios y mercados (25,4%). Finalmente, las actividades directivas, profesiones y técnicas presentan la menor tasa de informalidad (6,1%). Dentro de este grupo, los técnicos o profesionales de nivel medio presentan mayores niveles de informalidad (8,6%).

42 La información desagregada se encuentra disponible en el [anexo estadístico 1](#).

43 La información desagregada se encuentra disponible en el [anexo estadístico 1](#).

44 Se excluyen las ocupaciones militares, dado que no presentan informalidad.

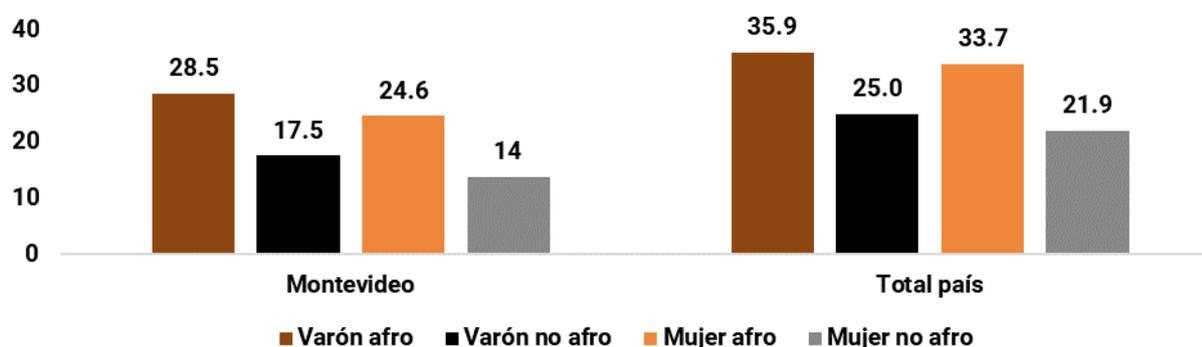
**Gráfico 64. Tasa de informalidad por tipo de ocupación. Montevideo. 2017-2019**



Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

Con esta información presente, en el gráfico 65 se muestra la tasa de informalidad por sexo y ascendencia de los ocupados de Montevideo durante el período 2017 – 2019. Considerando que 15,5% de los varones afro ocupados trabajan en el sector de la construcción, y 54,7% se desempeñan en oficios, trabajo manual no calificado, artesanías y otras ocupaciones elementales, era esperable que tuvieran una mayor tasa de informalidad que los varones no afro (28,5% y 17,5%, respectivamente). De la misma forma, el hecho de que el 17,7% de las ocupadas afro sean trabajadoras domésticas, sumado a que cerca de un tercio se desempeñan en ocupaciones manuales y elementales, explica las mayores tasas de informalidad con relación a las mujeres no afro (24,6% y 14%, respectivamente). De todas formas, cabe destacar que los ocupados de Montevideo presentan niveles de informalidad muy por debajo del promedio nacional en todas las categorías analizadas.

**Gráfico 65. Tasa de informalidad por sexo y ascendencia. Montevideo. 2017-2019**



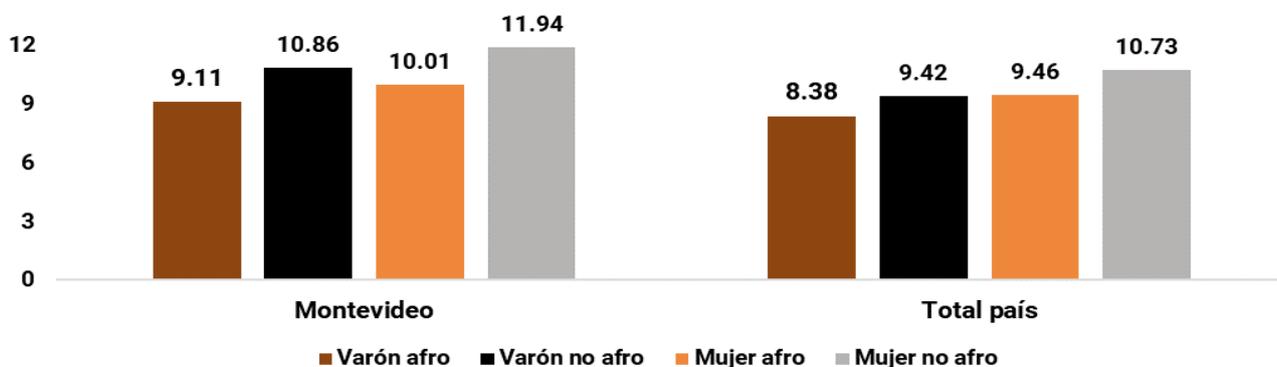
Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

### 3.1.3. Obstáculos persistentes para la inclusión social de los afrodescendientes a nivel departamental

Parte de las diferencias en términos de actividades y tipo de ocupación que desempeñan los trabajadores según sexo y ascendencia étnico-racial se vinculan con los niveles diferenciales de logros educativos. Para esto, en el gráfico 66 se presentan los años de educación promedio de los ocupados de Montevideo, según sexo y ascendencia para el período 2017-2019. Como allí se observa, las mujeres no afro presentan casi 12 años de educación formal, seguidas por los hombres afro (con aproximadamente 11 años), las mujeres afro (cerca de 10 años) y en el último lugar, los varones afro, con poco más de 9 años de educación formal. Es de destacar que, en todos los casos, el nivel de logros educativos de los ocupados de Montevideo se encuentra por encima de los valores estimados a nivel nacional. Como se mostró en

el capítulo anterior, las brechas en educación entre la población afro y el resto constituyen un desafío importante en términos de equidad racial, y los gobiernos departamentales, como se mostrará con la experiencia de Cerro Largo, pueden contribuir a combatirlas con políticas focalizadas de carácter local.

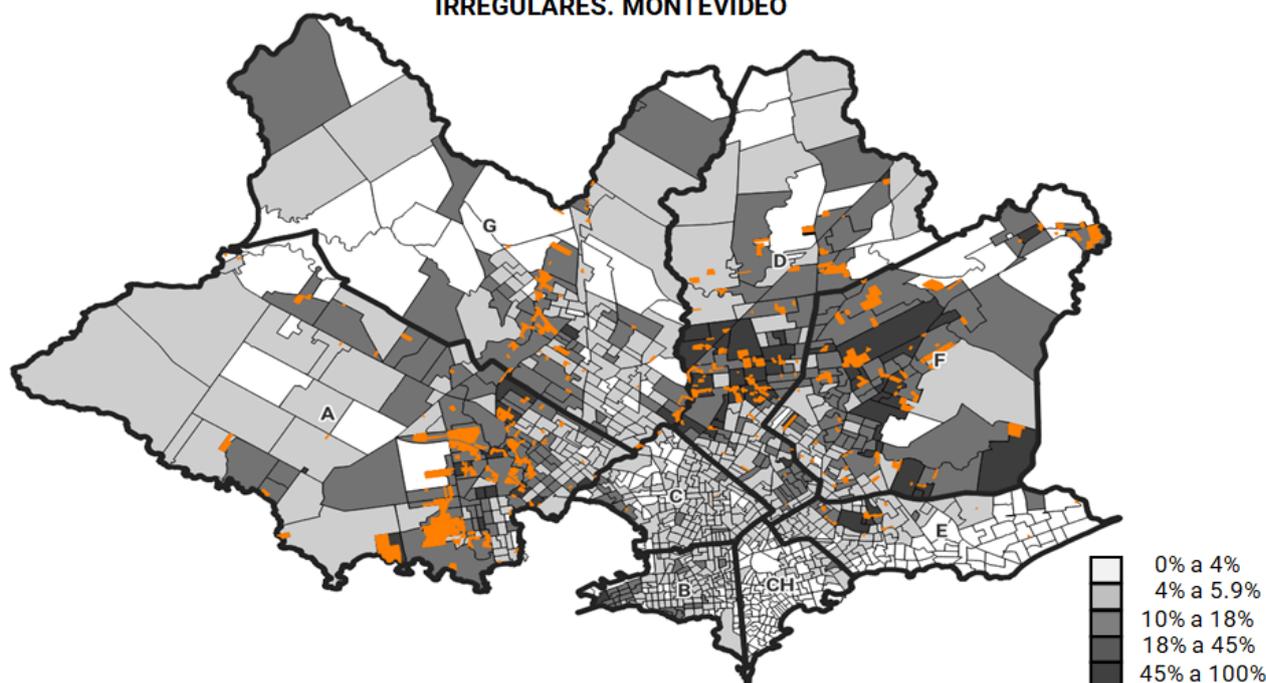
**Gráfico 66. Años de educación promedio de los ocupados por sexo y ascendencia. Montevideo y total país. 2017-2019**



Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

Como también se mostró en el capítulo anterior, persisten las brechas en términos de exclusión residencial y segregación territorial. Como se ilustra en la figura 7, en la ciudad de Montevideo existe una pauta de segregación territorial marcada que hace que buena parte de los afrodescendientes residan en las zonas más alejadas del centro y, al mismo tiempo, una proporción importante lo haga en asentamientos irregulares. Según datos del Censo 2011, la población afrodescendiente se concentra en la periferia del departamento con una presencia superior al 14% en barrios como Casavalle, Casabó, Punta de Rieles, La Paloma, Nuevo París y Pajas Blancas. En la franja costera (Carrasco, Punta Gorda, Pocitos, Punta Carretas) la concentración poblacional afro es menor del 5% (Cabella, Nathan y Tenenbaum, 2013). Según un relevamiento del PMB, hacia 2018 Montevideo contaba con 330 asentamientos irregulares que, en su mayoría, se concentraban en la periferia de ciudad (MVOTMA-PMB, 2018).

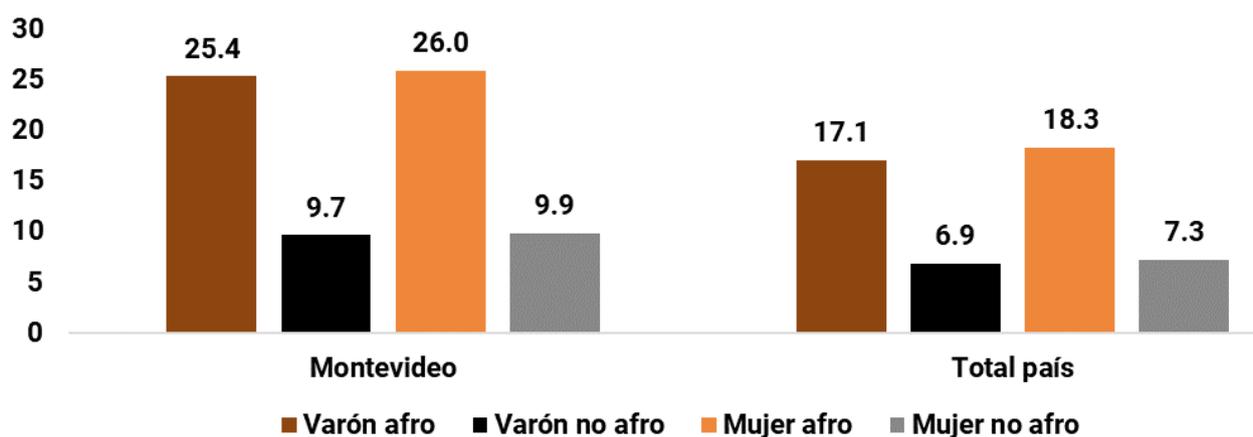
**FIGURA 7. POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE POR SEGMENTO CENSAL Y ASENTAMIENTOS IRREGULARES. MONTEVIDEO**



Fuente: Elaboración propia con base en Censo 2011 y MVOTMA-PMB, 2018.

Todos estos aspectos inciden de forma diferente en las brechas de bienestar entre la población afro y el resto. En este sentido, en el gráfico 67 se presenta la estimación de los niveles de pobreza por sexo y ascendencia en Montevideo durante el período 2017-2019. Como allí se aprecia, 25,4% de los varones afro y 26% de las mujeres afro en Montevideo son pobres, mientras que en el caso de sus pares no afro estas cifras representan 9,7% y 9,9%. Estos valores se encuentran muy encima de la media nacional en el caso de los afrodescendientes y moderadamente por encima de dicho promedio para la población no afro, y representan uno de los resultados de los múltiples procesos históricos de exclusión social, económica y política que vienen padeciendo las personas afrodescendientes en la capital del país.

**Gráfico 67. Incidencia de la pobreza en personas por sexo y ascendencia. Montevideo y total país. 2017-2019**



Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

### 3.1.4. Mecanismos de equidad racial a nivel departamental

Tras la demanda del movimiento civil afrouruguayo, la Intendencia de Montevideo (IM) crea por resolución n.º 3895/03, la Unidad Temática para los Afrodescendientes (UTDA), que comienza a funcionar en 2004. De esta forma se constituye el primer mecanismo de equidad racial del país.<sup>45</sup>

En sus comienzos, la unidad estuvo en la órbita de la Secretaría General de la IM. Hacia 2005, se la integró a la División de Políticas Sociales del Departamento de Desarrollo Social (resolución n.º 5052/05). En 2016, la UTDA eleva su jerarquía institucional, pasó a depender de la Dirección de Desarrollo de la IM y se amplía su población objetivo, que pasa a incluir a la población migrante e indígena, además de la afrodescendiente, convirtiéndose en la Secretaría Étnico-Racial y para Poblaciones Migrantes (SEERPM). Entre las principales funciones de esta secretaría temática se destaca la elaboración de información cualitativa y el monitoreo de las políticas públicas, la prestación de servicios de apoyo y asesoramiento en el caso de migrantes, su rol como representante del Congreso Nacional de Intendentes en el Consejo Nacional de Equidad Racial y como articulador entre gobierno departamental de Montevideo y el Sistema de Naciones Unidas.

45 De acuerdo con la resolución departamental, el cometido de esta unidad era «promover y ejecutar políticas dirigidas a generar situaciones de igualdad para la colectividad afrouruguaya», «que dichas políticas se referirán a la promoción de salud, vivienda, acceso a cursos, becas y otras oportunidades, difusión en los medios de comunicación de los aspectos vinculados a la diversidad cultural y los aportes de los africanos y sus descendientes a la sociedad actual; promoción y desarrollo de la mujer; difusión de valores que tiendan a eliminar las expresiones de racismo y discriminación que aún se asientan en el imaginario social; promoción cultural; [...] interrelacionamiento con las organizaciones no gubernamentales». Fuente: <https://actiweb.one/utda/institucional.html> (Último acceso: 17/10/2021).

En sus primeros años funcionó como espacio articulador entre diferentes actores e iniciativas, de las que cabe destacar la Coalición Latinoamericana y Caribeña de Ciudades contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia (2006); el Plan de Acción de los 10 Puntos de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el 3.º Plan de Igualdad de Género-Montevideo avanza en derechos, sin discriminaciones (2014-2020), y los compromisos de los gobiernos departamentales y municipales para el período 2016-2020.

En los últimos años, la SEERPM ha desarrollado una variedad de proyectos en diferentes temáticas. En el área de salud, en 2016 lanza el Programa Afro Salud, cuyo objetivo es la prevención de enfermedades de carácter étnico, en particular la anemia falciforme, patología incurable que la población afrodescendiente es más propensa a contraer. Este programa funciona en la policlínica del Barrio Sur y cuenta con un cromatógrafo líquido de alta resolución donado por la Embajada de Japón que permite la detección temprana de la anemia falciforme. En materia de transversalización de la perspectiva étnico-racial, la Secretaría lleva adelante un programa de sensibilización de funcionarios con cursos sobre derechos humanos e interseccionalidad en las políticas públicas. Finalmente, en el plano cultural, en 2016, por resolución 2142/16 de la IM, se crea la comisión especial de carácter honorario para la gestión del sitio sociocultural Reus-Ansina, integrada por la SEERPM, el Municipio B, representantes vecinales y miembros de Mundo Afro y la Asociación Cultural y Social Uruguay Negro (ACSUN), cuyo cometido es la gestión del espacio cultural en conmemoración del Barrio Ansina, desalojado durante la dictadura, y la preservación del patrimonio cultural.<sup>46</sup> Sumado a esto, en 2020 lanza el proyecto Red Afrodescendencia Resiliente, que propone un mapeo de personas, grupos, espacios y emprendimientos que se identifican como referentes o valores activos de la comunidad afrodescendiente. La Red Afrodescendencia Resiliente es un proyecto liderado por la SEERPM y desarrollado en conjunto con los ocho municipios y 18 concejos vecinales Montevideo.

Por otra parte, más allá de la SEERPM, en 2021 la Junta Departamental de Montevideo (JDM) llevó adelante un conversatorio sobre afrodescendencia en Uruguay con la participación de organizaciones de la sociedad civil afrouroguaya y ediles departamentales integrantes de la Comisión de Derechos Humanos y Desarrollo Social de la JDM, en el marco del Mes de la Afrodescendencia en Uruguay, celebrado en julio con motivo de la resignificación y reafirmación del Día Internacional de Nelson Mandela (celebrado el 18) y la conmemoración histórica del 25 de julio, establecido como el Día Internacional de la Mujer Afrolatinoamericana, Caribeña y de la Diáspora.<sup>47</sup>

Entre las principales *fortalezas* de la SEERPM, se destaca su carácter de primer mecanismo de equidad racial institucionalizado en una organización gubernamental local con enfoque interseccional, combinando la perspectiva étnico-racial, el género y las poblaciones migrantes. En segundo lugar, es una secretaría que tiene un grado moderado de autonomía, en la medida en que cuenta con recursos presupuestales propios. En tercer lugar, es el único MER departamental que lleva adelante un programa continuo de transversalización de la perspectiva étnico-racial dirigido a los funcionarios de la intendencia. Finalmente, es un espacio con gran capacidad de incidencia con relación a varios problemas vinculados a la población afrodescendiente en otros ámbitos institucionales nacionales como el Consejo Nacional de Equidad Racial y el Congreso de Intendentes, y también en espacios internacionales, como el Sistema de Naciones Unidas, entre otros.

Entre sus principales *debilidades*, cabe mencionar la escasa dotación de recursos administrativos y personal técnico calificado. Estas restricciones constituyen obstáculos significativos para el desarrollo de procesos de planificación estratégica y de agendas programáticas, que se traducen en proyectos y programas puntuales que enfatizan aspectos vinculados al reconocimiento de la identidad cultural de los afrodescendientes.

46 Al respecto, véase: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/URY/INT\\_CERD\\_NGO\\_URY\\_25778\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/URY/INT_CERD_NGO_URY_25778_S.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).

47 Al respecto, véase: <https://www.gub.uy/junta-departamental-montevideo/comunicacion/noticias/jdm-realizo-conversatorio-sobre-afrodescendencia> (Último acceso: 17/10/2021).

## 3.2. Artigas

El departamento de Artigas se ubica en el norte del país. Tiene la característica única de ser una triple frontera, dado que limita al norte con el sur del estado de Rio Grande do Sul de Brasil y con Argentina a través del corredor litoral del río Uruguay. Limita al sur con Salto y al sureste con Rivera. Según las proyecciones de población del INE, en 2021 concentra el 2,1% de la población total del país, y es el departamento con la mayor reducción de la tasa media de crecimiento poblacional entre 2004 y 2011 (-8,5%) (INE, 2012). Con una superficie de 1.128 km<sup>2</sup> (6,8% del total del territorio nacional), es el quinto departamento más extenso del país, después de Tacuarembó, Salto, Paysandú y Cerro Largo. Sin embargo, en términos de densidad demográfica ocupa el puesto 14 en el *ranking* departamental (6 hab./km<sup>2</sup>).

La ciudad de Artigas es la capital departamental y concentra el 55,2% de la población del departamento. Se ubica en el noreste, sobre el río Cuareim, y constituye un paso de frontera, dado que se comunica con la ciudad brasileña de Quaraí a través del Puente Internacional de la Concordia. Una de las principales vías de acceso a ella es la ruta nacional 30, que conecta a la ciudad de Artigas con la ciudad de Bella Unión, y con los departamentos de Rivera y Salto. Adicionalmente, la ruta 4 conecta a la capital con los departamentos de Durazno, Río Negro, Paysandú y Salto. La ciudad de Artigas funciona como centro de servicios para los pueblos de Bernabé Rivera, Javier de Viana, Topador, Campamento y Sequeira, entre otros (CIU, 2019).

La segunda ciudad de importancia es Bella Unión, donde reside el 16,9% de la población de Artigas. Se ubica en el noroeste, próximo a la desembocadura del Cuareim en el río Uruguay y a la triple frontera con Brasil y Argentina. En este caso, la ruta nacional 3 conecta a Bella Unión con los departamentos de San José, Flores, Soriano, Río Negro, Paysandú y Salto, además de servir como paso de frontera con la ciudad de Barra do Quaraí (Brasil) a través del Puente Internacional Bella Unión-Barra do Quaraí. Bella Unión es el centro de abastamiento de servicios para las localidades de Tomás Gomensoro, Baltasar Brum y Colonia Palma. El resto de la población reside en localidades de menos de 5.000 habitantes (23,1%), y su población rural representa el 4,8% del total departamental (CIU, 2019).

### 3.2.1. Distribución de la población afrodescendiente en el territorio

Según datos del Censo 2011, Artigas cuenta con 17,1% de población afrodescendiente, por lo que se posiciona como el segundo departamento con mayor proporción de población afrodescendiente después de Rivera. Sin embargo, en términos absolutos es el cuarto departamento con mayor cantidad de población negra (1.228) después de Montevideo, Canelones y Rivera. Como muestra el gráfico 68 e ilustra la figura 8, el 54,4% de los afrodescendientes residen en la ciudad de Artigas y 15,9% en Bella Unión. El resto se encuentra disperso en localidades de menos de 500 habitantes (25,2%) y un 4,5% reside en el medio rural.

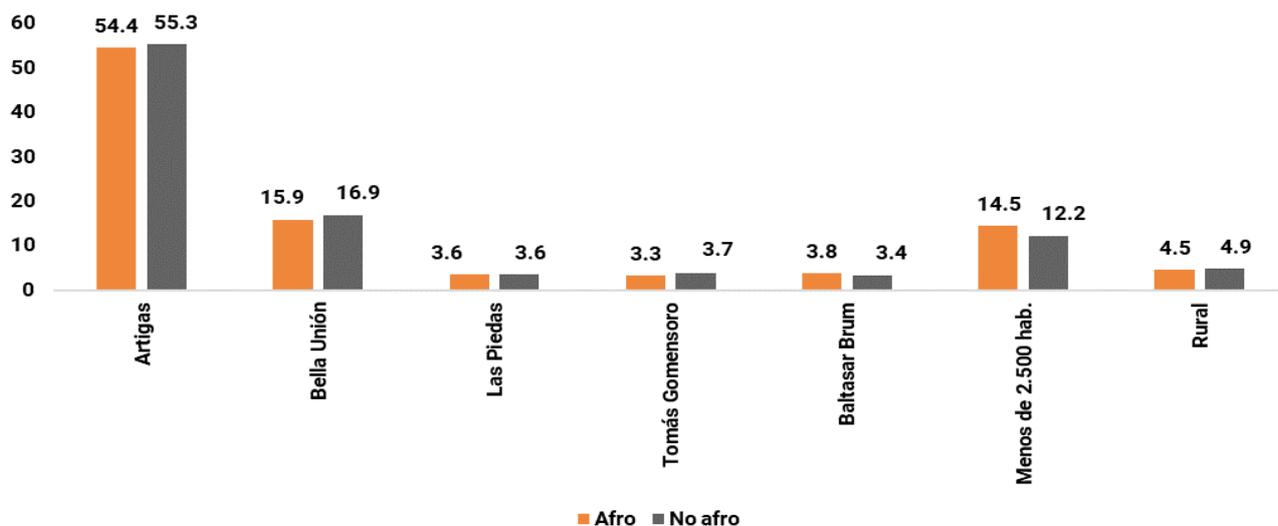
Artigas cuenta con tres municipios, creados en 2010: Baltasar Brum, Bella Unión y Tomás Gomensoro. Como muestra el gráfico 69 e ilustra la figura 9, 67,2% de la población afrodescendiente del departamento se encuentra sin municipalizar, dado que reside o bien en la capital departamental u otras localidades de menos de 5.000 habitantes. Entre los municipalizados, un cuarto de la población del departamento se concentra en el municipio de Bella Unión, mientras que en el resto de los municipios la proporción de población afrodescendiente es menor del 4%. En ninguno de estos casos, se encuentran diferencias significativas en términos de ascendencia.

### 3.2.2. Participación de la población afrodescendiente en el desarrollo económico y especializaciones productivas departamentales

Artigas es uno de los de menor peso en la actividad económica del país, que hacia 2018 equivalía al 1,5 del total.<sup>48</sup> Al considerar la composición del valor agregado bruto (VAB) —equivalente al PIB departamental— por sectores de actividad económica entre 2008 y 2014 (gráfico 70), se observa que el sector terciario (servicios) representa cerca de mitad del VAB departamental. Por su parte, si bien entre

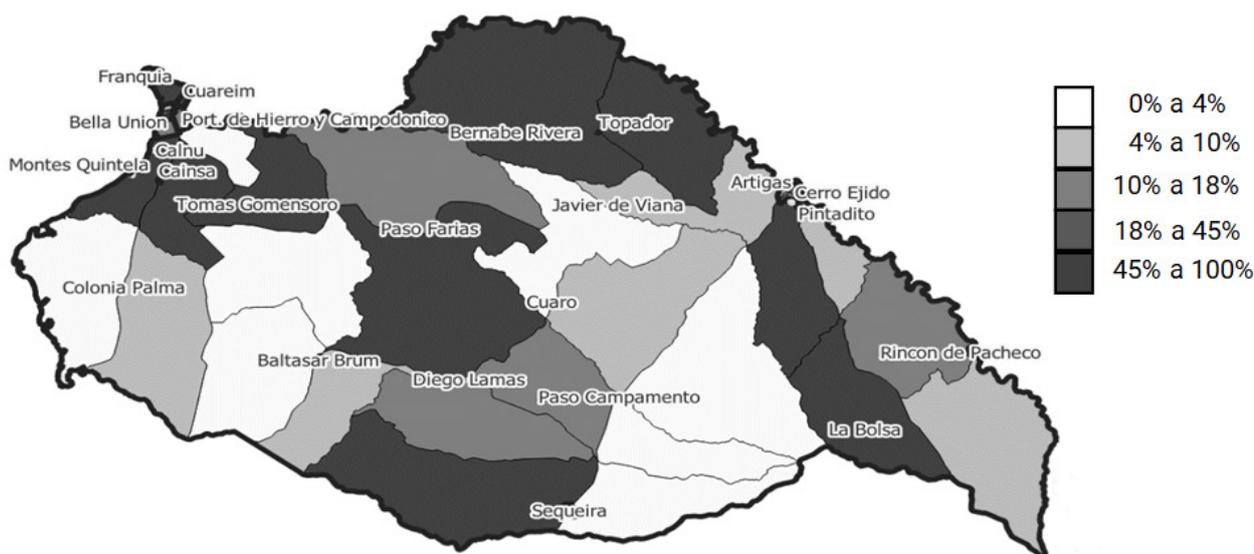
48 Al respecto, véase: <https://otu.opp.gub.uy/perfiles/artigas> (Último acceso: 17/10/2021).

**Gráfico 68. Población afrodescendiente por localidades (en %). Artigas (2011)**



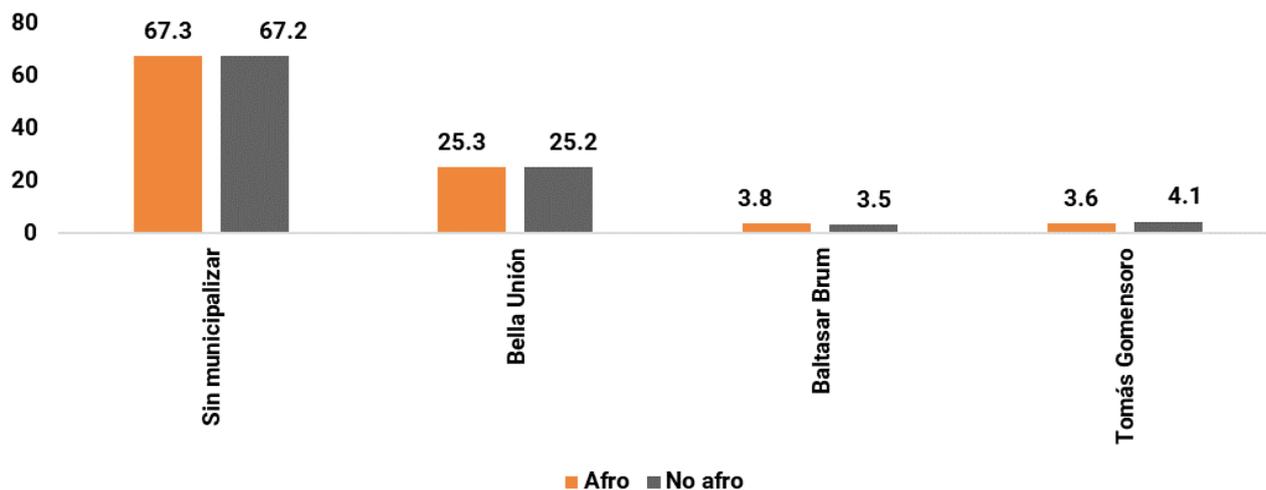
Fuente: Elaboración propia con base en Censo 2011.

**FIGURA 8. POBLACIÓN AFRODESCENDIENTES POR SEGMENTO CENSAL Y LOCALIDADES DE ARTIGAS**



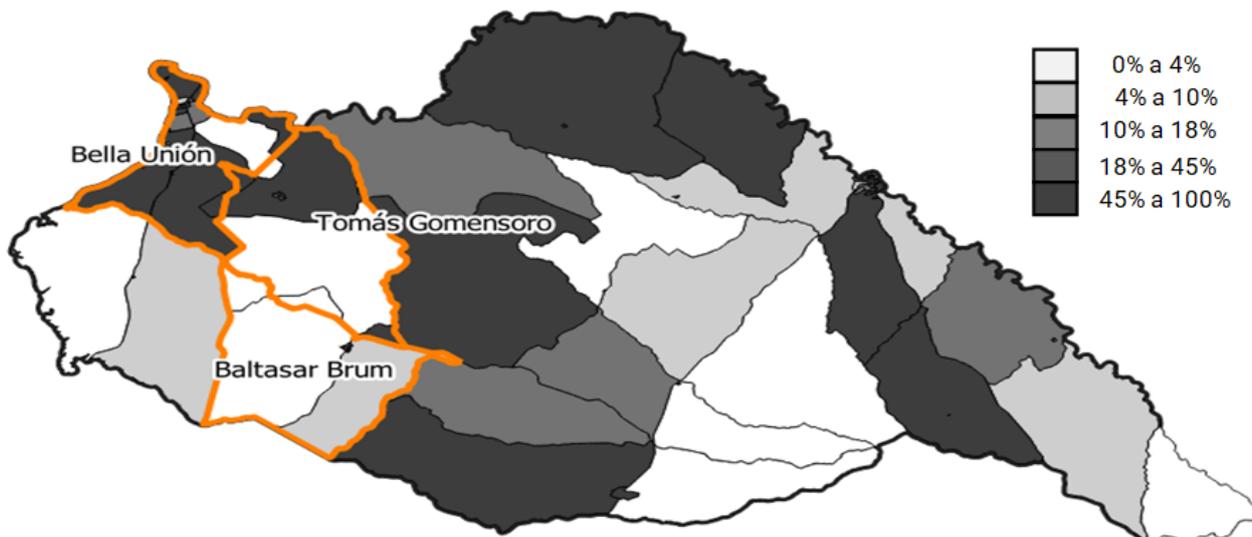
Fuente: Elaboración propia con base en Censo 2011.

**Gráfico 69. Población municipalizada por ascendencia (en %). Artigas (2011)**



Fuente: Elaboración propia con base en Censo 2011.

**FIGURA 9. POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE POR SEGMENTO CENSAL Y MUNICIPIOS DE ARTIGAS**



2008 y 2014 la participación del sector primario (agricultura, ganadería, pesca y extracción de minerales, entre otros) en el VAB de Artigas se reduce, en 2014 representa un cuarto del total. Finalmente, durante en el mismo período, se aprecia un crecimiento significativo del sector secundario (industrias), que hacia 2014 representa el 23% del VAB del departamento.

**Gráfico 70. Composición sectorial del VAB (en %). Artigas. 2008-2014**



Fuente: Elaboración propia con base en OTU-OPP.

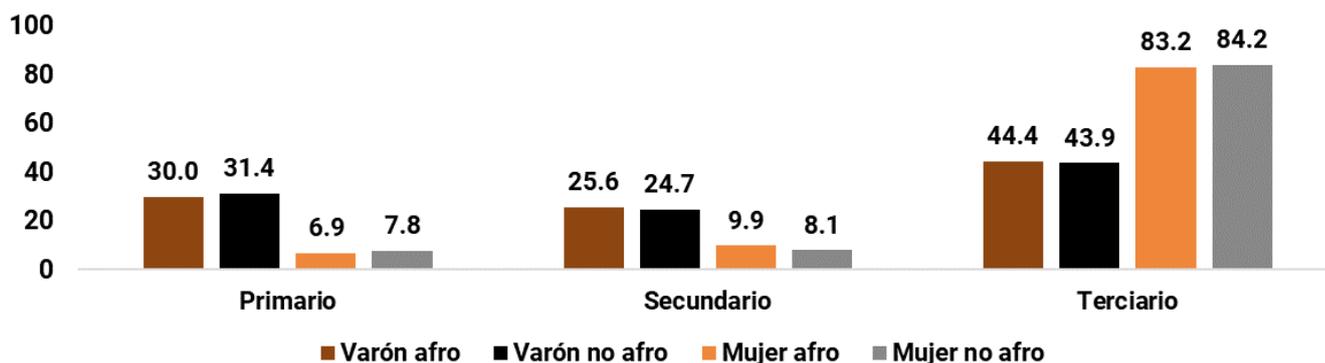
En el sector primario, y más allá de las actividades agropecuarias, se destaca la minería, explotación y extracción de piedras semipreciosas, como las ágatas y amatistas (Barrenechea, Rodríguez y Troncoso, 2008a). Con relación el sector secundario, se concentra en actividades agroindustriales, como la elaboración de azúcar de caña, biocombustibles, elaboración de alimentos y la molinería de arroz. Por otra parte, tiene un sector artesanal importante, centrado en la confección de productos sobre la base de piedras preciosas y semipreciosas. Otras industrias relevantes son los frigoríficos, la elaboración de productos con hormigón y el procesamiento y conservación de pescados (CIU, 2019). Finalmente, en cuanto al sector terciario, la mayor parte se integra por actividades de comercio al por menor, actividades vinculadas a la salud humana y veterinaria, actividades de servicios personales a organizaciones sociales y/o empresariales (CIU, 2019).

Al analizar la distribución de los ocupados por sectores de actividad económica según sexo y ascendencia, en Artigas para el período 2017-2019<sup>49</sup> (gráfico 71) se observa un patrón de segmentación laboral

49 La información desagregada se encuentra disponible en el [anexo estadístico 2](#).

vinculado al sexo de los trabajadores en los tres sectores, independientemente de su ascendencia, que se repite en el resto de los departamentos. En otras palabras, los varones participan más que las mujeres en actividades vinculadas al sector primario y secundario, mientras que más del 80% del empleo de las mujeres se asocia a actividades en el sector terciario. Si bien el porcentaje de ocupados varones afro en actividades agropecuarias, pesca, caza y explotación de minerales es levemente inferior al de los varones no afro, es importante destacar que en ambos casos constituye cerca del 30% del empleo de los varones. En este sentido, es importante recordar que, como se mostró en el primer capítulo, este sector fue uno de los menos afectados por la crisis sanitaria.

**Gráfico 71. Ocupados por sectores de actividad económica según sexo y ascendencia. Artigas. 2017-2019**



Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

En el caso del sector secundario, la participación de los hombres y mujeres afro es levemente superior a la de sus pares no afro. En este sentido, se destaca la participación de los varones afro en la construcción, donde la proporción de varones afro es de 15,1% y la de los no afro es de 12,6%. Respecto a la construcción, y como se mostró en el primer capítulo, fue el único que mostró un crecimiento positivo en el período 2019-2020 en términos de contribución al PIB del país. Por otra parte, el porcentaje de mujeres afro en actividades vinculadas a la industria manufacturera es levemente superior al de las mujeres no afro (9,4% y 7,7%). Sobre este punto, debe recordarse que, al principio de la crisis sanitaria, este sector presentó la mayor cantidad de solicitudes de seguro de desempleo por causal de suspensión, y durante el período 2019-2020 mostró una variación negativa importante en términos de contribución al PIB.

Con relación al sector terciario, la participación de las mujeres es casi 40% superior a la de los hombres. En este sentido, es importante considerar su participación en el sector comercio, que, como se mostró en el primer capítulo, fue uno de los más afectados en términos de contribución a la economía entre 2019 y 2020, además de presentar la mayor cantidad de solicitudes de seguro de paro por causal de suspensión en marzo de 2020. Respecto a estas actividades, el nivel de participación de los varones afro es similar a la de los no afro (14,8% y 14,4%, respectivamente), mientras que el de las mujeres afro es menor respecto al de las no afro (16,2% y 19,5%, respectivamente). Adicionalmente, las mujeres afro presentan mayores niveles de participación en actividades de servicios personales a organizaciones sociales y/o empresariales que las mujeres no afro (14,7% y 8,7%, respectivamente). Finalmente, cabe destacar un fenómeno que se repite en otros departamentos del país: el importante nivel de participación de las mujeres afro en actividades de trabajo doméstico en hogares como empleadores. El impacto de la crisis sanitaria fue relativamente menor en comparación con otras ramas de actividad; las mujeres afro representan el 14,9%, mientras que las no afro constituyen el 10%.

Para comprender mejor la posición de los afrodescendientes en el mercado de trabajo, a continuación se describe el tipo de ocupación por sexo y ascendencia para el caso de Artigas durante el período 2017-2019.<sup>50</sup> Como se aprecia en el gráfico 72, la mayoría de los varones afro ocupados (62,5%) se desempeñan

<sup>50</sup> La información desagregada se encuentra disponible en el [anexo estadístico 2](#).

en oficios, trabajos manuales, artesanías y otras ocupaciones elementales, seguidos en importancia por los ocupados varones no afro (56%), las mujeres afro (37,4%) y las mujeres no afro (29,6%). Al mismo tiempo, la mayoría de las mujeres no afro ocupadas (47,3%) se desempeñan en puestos administrativos, comerciales y vinculados al sector de servicios, seguidas por las mujeres afro (46,3%). En este tipo de ocupaciones, no se observan diferencias significativas entre los niveles de participación de los varones según ascendencia, y en ambos casos representan menos de un quinto de los ocupados. El 13,3% de las mujeres no afro trabajan como profesionales, intelectuales y científicas, seguidas por las mujeres afro (10%), los varones no afro (4,5%) y los varones afro (2,9%). Al mismo tiempo, 4,2% de los varones no afro trabajan como técnicos o profesionales de nivel medio, seguidos por los las mujeres no afro y los varones afro (ambos con 3,8%), y las mujeres afro (2,9%). Considerando ahora las ocupaciones directivas, profesionales, científicas y técnicas, se observa que la participación de las mujeres no afro es significativamente superior a la de las mujeres no afro (18,5% y 13,4%, respectivamente), y también a la de los varones no afro (10,4%) y los varones afro (7,6%). Sin embargo, dentro de esta categoría se encuentran diferencias. La mayoría de los ocupados con cargos gerenciales o directivos son varones no afro (1,7%), seguidos de mujeres no afro (1,3%). La participación de los varones y mujeres afro en este tipo de cargos es minoritaria, y no se encuentran diferencias significativas por sexo (1% y 0,5%, respectivamente). Con relación a las ocupaciones militares, no se observan diferencias significativas según ascendencia en el caso de los varones (ambos con 2,3%). Finalmente, y de forma consistente con el análisis por rama de actividad, un 12,2% de los varones no afro se desempeñan como trabajadores rurales, seguidos por los varones no afro (9%), las mujeres no afro (4,3%) y las mujeres afro (2,7%).

**Gráfico 72. Tipo de ocupación por sexo y ascendencia. Artigas. 2017-2019**



Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

Habiendo establecido que existen diferencias en términos de actividades y tipo de ocupación que desempeñan los trabajadores según sexo y ascendencia étnico-racial, es importante considerar la calidad del empleo al que acceden los ocupados. Como aproximación a este concepto, se presenta la tasa de informalidad por sectores de actividad para Artigas durante el período 2017-2019<sup>51</sup> (gráfico 73). Como se puede apreciar, al igual que en el resto de los departamentos, el sector que presenta mayores tasas de informalidad es el secundario (57,7%). Dentro de este sector, la construcción presenta una tasa de informalidad de 66,7% y la industria manufacturera, de 57,1%. El segundo sector con mayor informalidad es el terciario (39,1%). Dentro de este sector, se destacan los servicios personales a organizaciones sociales y/o empresariales (76,3%), las actividades administrativas y servicios de apoyo (61,6%) y las actividades de los hogares en calidad de empleadores (57,3%). Finalmente, el sector primario presenta una tasa de informalidad de 37%, que es la más alta de los cinco departamentos considerados.

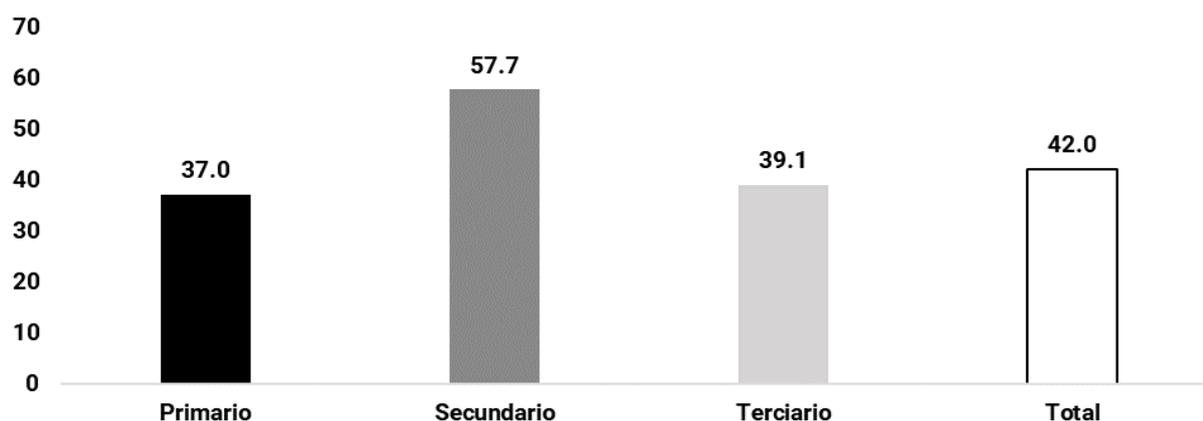
En el gráfico 74, se presenta la tasa de informalidad por tipo de ocupación para Artigas durante el período 2017-2019.<sup>52 53</sup> Los oficios, trabajos manuales no calificados, artesanos y las ocupaciones elementales

51 La información desagregada se encuentra disponible en el [anexo estadístico 2](#).

52 La información desagregada se encuentra disponible en el [anexo estadístico 2](#).

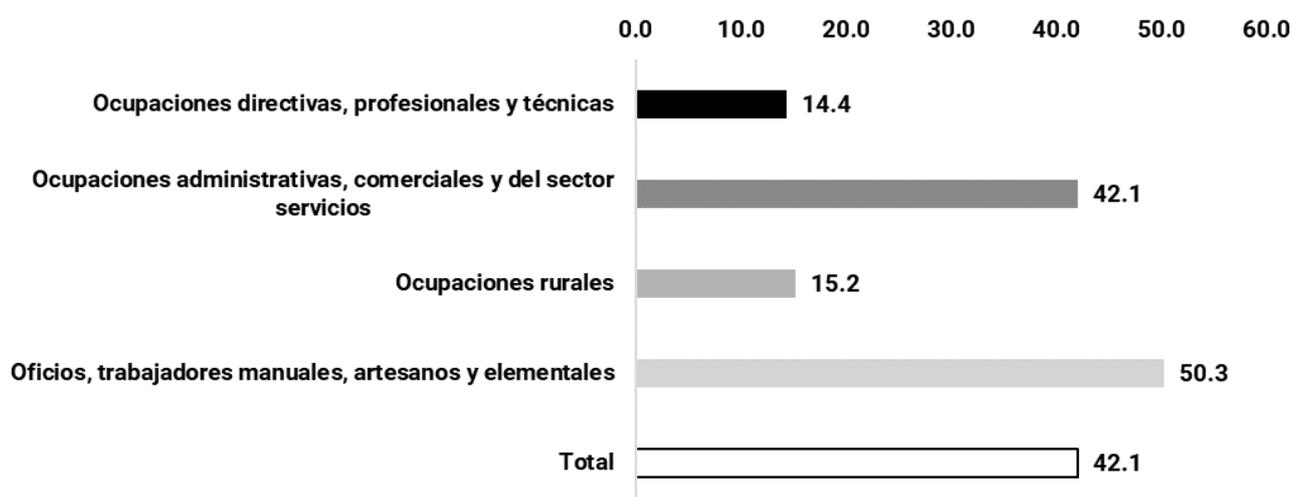
53 Se excluyen las ocupaciones militares, dado que no presentan informalidad.

**Gráfico 73. Tasa de informalidad por sectores de actividad económica. Artigas. 2017-2019**



Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

**Gráfico 74. Tasa de informalidad por tipo de ocupación. Artigas. 2017-2019**

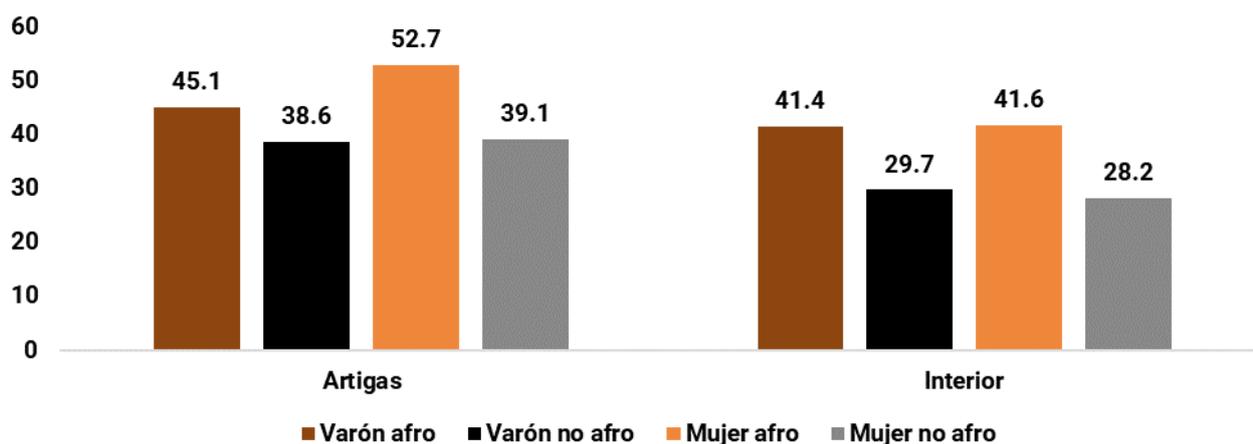


Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

presentan la tasa de informalidad (50,3%) más importante en el departamento (50,3%). Dentro de estas ocupaciones, los oficios presentan la mayor tasa de informalidad (65,9%) y las elementales (49,2%). Las ocupaciones administrativas, comerciales y de servicios tienen la segunda tasa de informalidad de mayor importancia en Artigas (42,1%); dentro de esta categoría se destacan las ocupaciones de servicios para comercios y mercados (50,8%). Adicionalmente, las actividades directivas, profesionales y técnicas presentan la menor tasa de informalidad (14,4%). Dentro de este grupo, los técnicos o profesionales de nivel medio presentan mayores niveles de informalidad (21,7%). Finalmente, las ocupaciones rurales tienen una tasa de informalidad del 15,2%.

Con esta información presente, en el gráfico 75 se muestra la tasa de informalidad por sexo y ascendencia de los ocupados de Artigas. Considerando que 14,9% de las ocupadas afro son trabajadoras domésticas, 24,6% trabajan en actividades de servicios personales a organizaciones sociales y/o empresariales, y 37,4% se desempeñan en ocupaciones manuales y elementales, ello explica las mayores tasas de informalidad con relación a las mujeres no afro (54,7% y 39,1%, respectivamente). De la misma forma, dado que 15,1% de los varones afro ocupados trabajan en el sector de la construcción, 9% son trabajadores rurales y 62,5% ocupan puestos de trabajo en oficios, trabajo manual no calificado, artesanías y otras ocupaciones elementales, era esperable que tuvieran una mayor tasa de informalidad que los varones no afro (45,1% y 38,6%, respectivamente). Finalmente, cabe destacar que los ocupados de Artigas presentan niveles de informalidad muy por encima del promedio del interior del país en todas las categorías analizadas.

**Gráfico 75. Tasa de informalidad por sexo y ascendencia. Artigas e interior. 2017-2019**

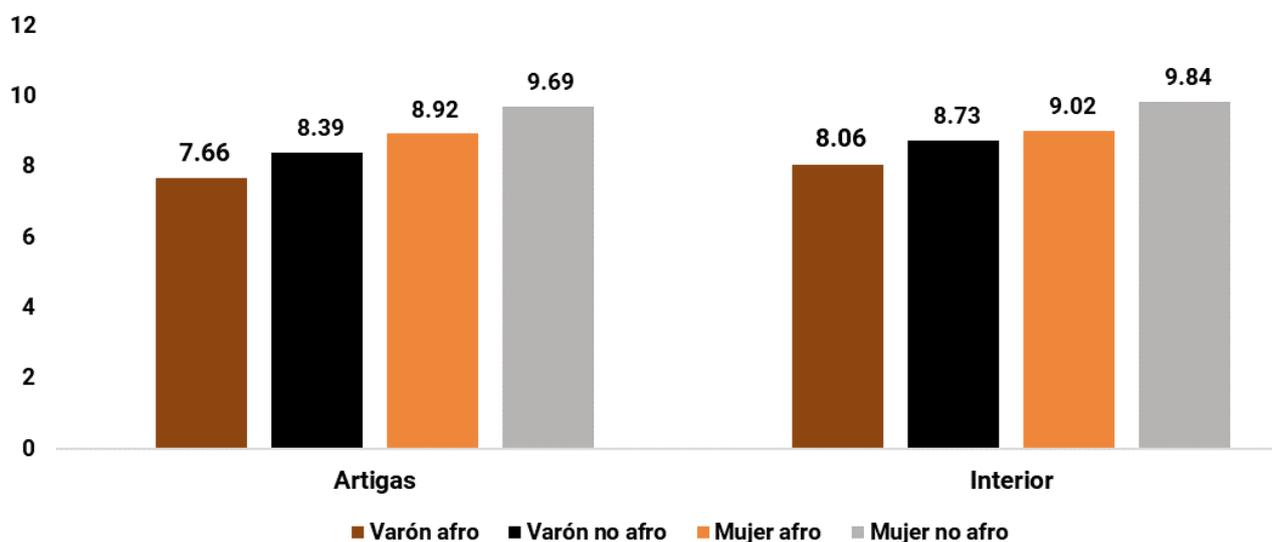


Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

### 3.2.3. Obstáculos persistentes para la inclusión social de los afrodescendientes a nivel departamental

Parte de las diferencias en términos de actividades y tipo de ocupación que desempeñan los trabajadores según sexo y ascendencia étnico-racial se vinculan con su nivel de logros educativos. Para esto, en el gráfico 76, se presentan los años de educación promedio de los ocupados de Artigas según sexo y ascendencia para el período 2017-2019. Como allí se observa, las mujeres no afro presentan menos de 10 años de educación formal, seguidas por las mujeres afro (con aproximadamente 9 años), los varones no afro (poco más de 8 años) y en el último lugar, los varones afro, con menos de 8 años de educación formal. Es de destacar que estos niveles de logros educativos son similares al nivel de logros educativos de los ocupados del interior del país. Como se mostró en el capítulo anterior, las brechas en educación entre la población afro y el resto constituyen un desafío importante en términos de equidad racial, las que, como se mostrará con la experiencia de Cerro Largo, los gobiernos departamentales pueden contribuir a combatir con políticas focalizadas de carácter local.

**Gráfico 76. Años de educación promedio de los ocupados por sexo y ascendencia. Artigas e interior. 2017-2019**



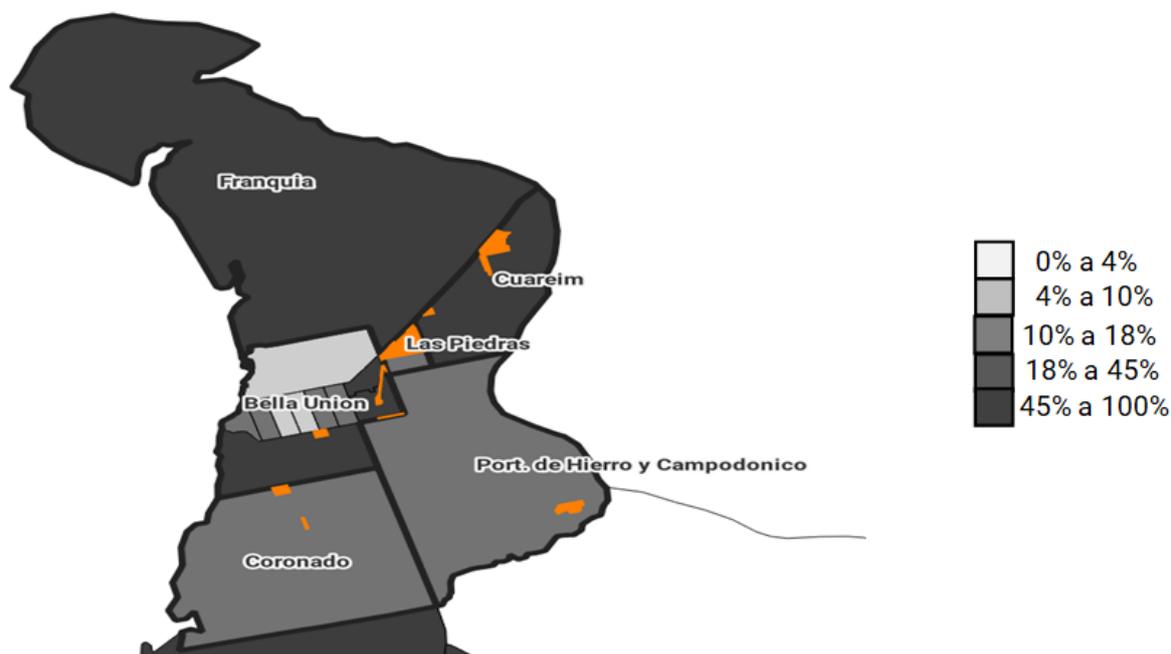
Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

Como también se mostró en el capítulo anterior, persisten brechas en términos de exclusión residencial y segregación territorial. Como se ilustra en las figuras 10 y 11, en las ciudades de Artigas y Bella Unión existe una pauta de segregación territorial marcada, que hace que buena parte de los afrodescendientes residan en las zonas periféricas de los centros urbanos, y al mismo tiempo una proporción importante lo haga en asentamientos irregulares. En este sentido, según un relevamiento del PMB, hacia 2018 Artigas contaba con 30 asentamientos irregulares que, en su mayoría, se concentran en la capital del departamento, seguida por la ciudad de Bella Unión (MVOTMA-PMB, 2018).

**FIGURA 10. POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE POR SEGMENTO CENSAL Y ASENTAMIENTOS IRREGULARES. CIUDAD DE ARTIGAS**



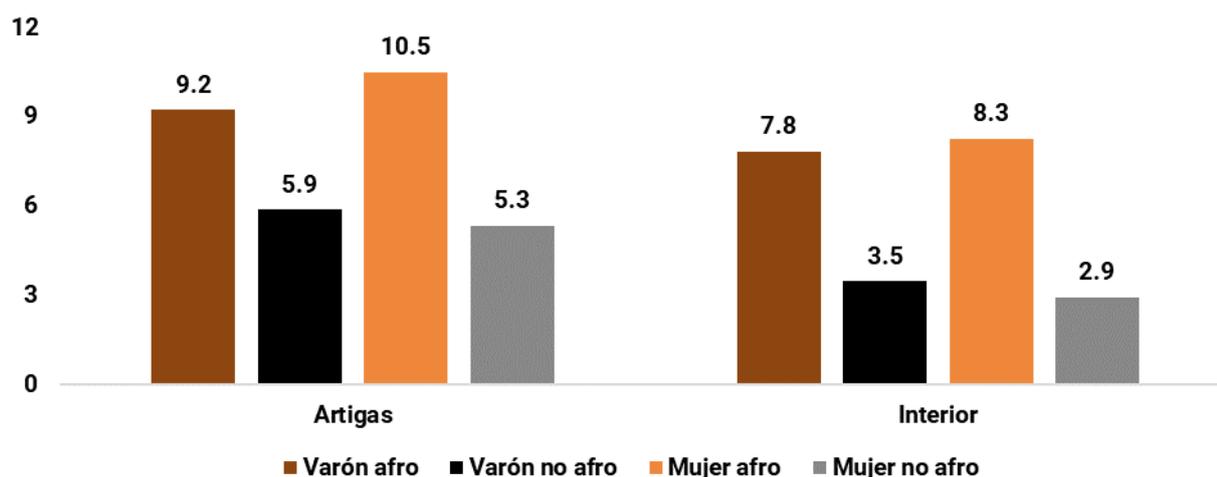
**FIGURA 11. POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE POR SEGMENTO CENSAL Y ASENTAMIENTOS IRREGULARES. CIUDAD DE BELLA UNIÓN**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo 2011 y MVOTMA-PMB 2018.

Todos estos aspectos inciden de forma diferente en las brechas de bienestar entre la población afro y el resto. En este sentido, en el gráfico 77 se presenta la estimación de los niveles de pobreza por sexo y ascendencia en Artigas durante el período 2017-2019. Como allí se aprecia, 9,2% de los varones afro y 10,5% de las mujeres afro en Artigas son pobres, mientras que entre sus pares no afro estas cifras representan 5,9% y 5,3%, respectivamente. En este caso, existen diferencias significativas en términos de sexo y ascendencia étnico-racial. Estos valores se encuentran por encima de la media del interior de país para todas las categorías consideradas. Y son el resultado de los múltiples procesos históricos de exclusión social, económica y política que vienen padeciendo las personas afrodescendientes en el departamento de Artigas.

**Gráfico 77. Incidencia de la pobreza en personas por sexo y ascendencia. Artigas e interior. 2017-2019**



Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

### 3.2.4. Institucionalidad departamental dedicada al tema afrodescendiente

En 2011, la Intendencia de Artigas firmó un convenio de colaboración con Organizaciones Mundo Afro de Artigas con el cometido de crear la Asesoría de Asuntos Afro. Los objetivos de esta iniciativa fueron implementar políticas de equidad racial para el departamento, instalar una línea de trabajo con perspectiva étnico-racial y crear una mesa para generar la Unidad Temática para Asuntos Afro de la Intendencia de Artigas. Dicho convenio establecía una duración de dos años, luego de los cuales quedó sin efecto.<sup>54</sup>

Posteriormente, en 2018, la Intendencia de Artigas comienza a desarrollar una línea de trabajo en afrodescendencia, carente de estructura administrativa dentro del gobierno departamental y sin recursos presupuestales asignados. Sin embargo, en 2021 formaliza esta línea de trabajo creando la Unidad de Equidad Racial en la órbita del Departamento de Desarrollo Social. Esta desarrolla acciones transversales, orientadas a la integración social y comunitaria. En este sentido, se destaca el trabajo de apoyo y asistencia a la población afro de los barrios San Eugenio, Ejido y Mirador en conjunto con la Organización Raíces Afro, el apoyo a las actividades y acciones sociales en el barrio Pintadito con Organizaciones Mundo Afro. Adicionalmente, en el marco del Mes de la Afrodescendencia, la Intendencia de Artigas ha implementado talleres sobre equidad de género para mujeres afro.

La principal *fortaleza* de la Unidad de Equidad Racial de la Intendencia de Artigas, cabe destacar la reciente institucionalización de un mecanismo de equidad racial en la estructura administrativa de la intendencia, que implica un reconocimiento oficial de la importancia del tema a nivel local. Las principales

<sup>54</sup> Al respecto, véase: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/URY/INT\\_CERD\\_NGO\\_URY\\_25778\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/URY/INT_CERD_NGO_URY_25778_S.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).

*debilidades* de este MER son la escasa dotación de recursos administrativos y personal técnico calificado, las limitaciones financieras y sus antecedentes de compromiso político variable con relación a la problemática afrodescendiente en el departamento. Dada la reciente creación de la unidad y los relativamente escasos antecedentes de trabajo en el tema, las acciones de la intendencia se componen de proyectos e iniciativas puntuales que enfatizan aspectos vinculados al reconocimiento de la identidad cultural de los afrodescendientes al mismo tiempo que iniciativas vinculadas a la igualdad de género y la diversidad.

### 3.3. Cerro Largo

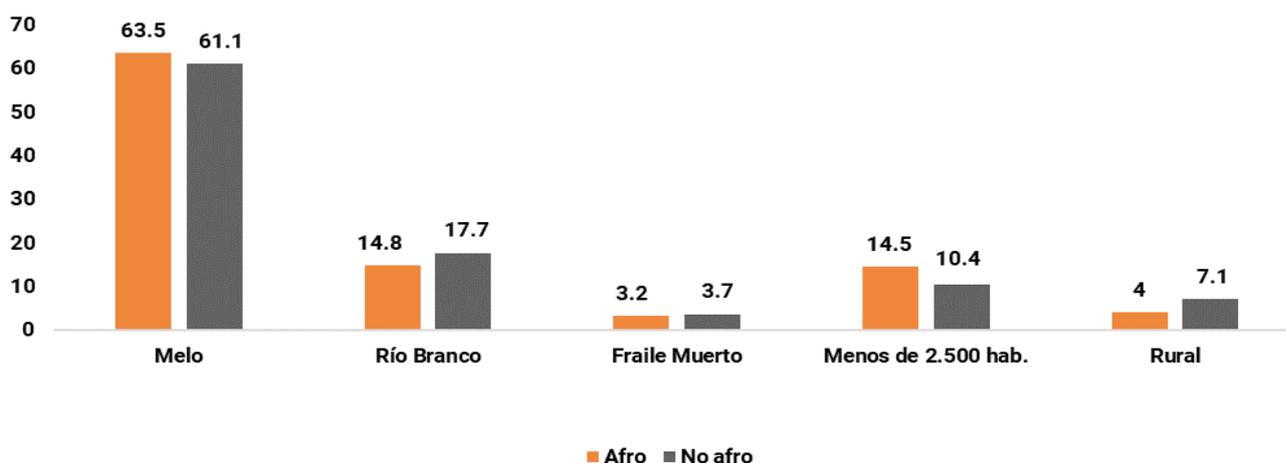
Cerro Largo está ubicado en el noreste del país y es el cuarto departamento más grande de Uruguay. Limita con Brasil a lo largo de una frontera seca al norte, el río Yaguarón y la laguna Merín al este. Al noroeste, limita con los departamentos de Tacuarembó y Rivera, al oeste con Durazno y al sur con el departamento de Treinta y Tres. Según las proyecciones de población del INE, en 2021 concentra el 2,5% de la población del país. Con 13.648 km<sup>2</sup> (7,7% del territorio nacional), es el cuarto departamento más extenso del país, después de Tacuarembó, Salto y Paysandú. Sin embargo, en términos de densidad demográfica, ocupa el puesto 12 en el *ranking* departamental (5 hab./km<sup>2</sup>).

#### 3.3.1. Distribución de la población afrodescendiente en el territorio

Según datos del Censo 2011, Cerro Largo cuenta con 10,9% de población afrodescendiente, por lo que se posiciona como el tercer departamento con mayor proporción de población negra después de Rivera y Artigas. Sin embargo, en términos absolutos, es el sexto departamento con mayor cantidad de población afro (971 personas), después de Montevideo, Canelones, Rivera y Artigas.

En términos de distribución territorial de la población afrodescendiente, la capital del departamento (ciudad de Melo) concentra el 61,3% del total, seguida por Río Branco (17,3%) y Fraile Muerto (3,7%). El resto reside en localidades de menos de 2.500 habitantes (10,9%), y su población rural representa el 6,7% en el total departamental.

**Gráfico 78. Población afrodescendiente por localidades (en %). Cerro Largo (2011)**

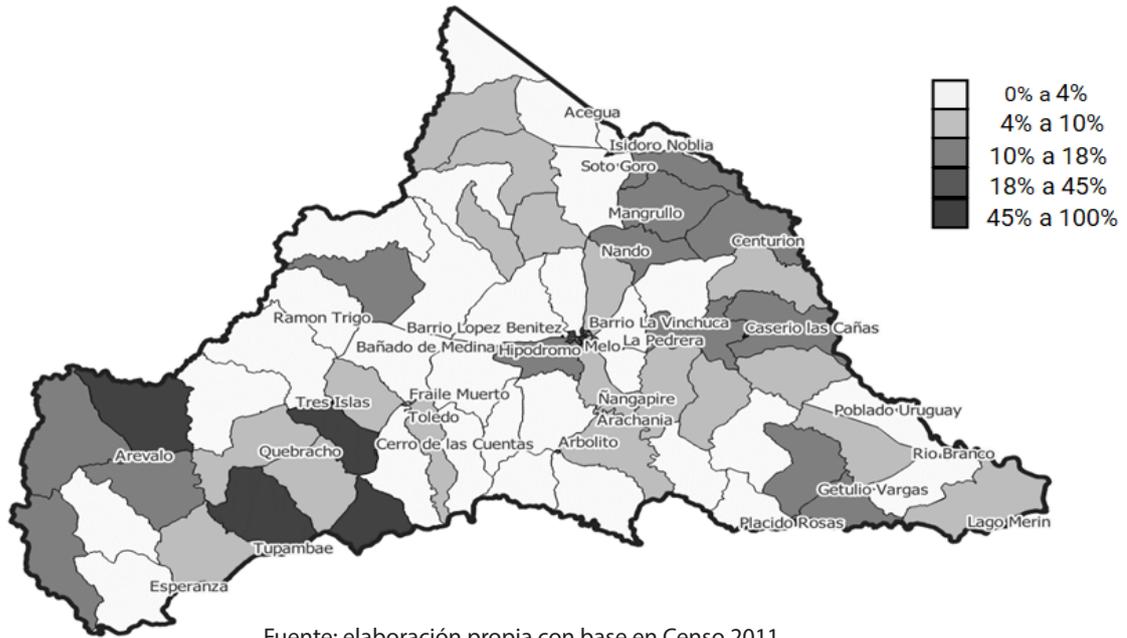


Fuente: Elaboración propia con base en Censo 2011.

Como muestra el gráfico 78 e ilustra la figura 12, 63,5% de los afrodescendientes residen en Melo, 14,8% en Río Branco y 3,2% en Fraile Muerto. El resto de la población afro se encuentra dispersa en localidades de menos de 2.500 habitantes, y un 4% reside en el medio rural.

Cerro Largo cuenta con 15 municipios. Fraile Muerto y Río Branco fueron creados en 2010, Aceguá, Arbolito, Arévalo, Isidoro Noblía, Plácido Rosas, Ramón Trigo y Tupambaé en 2013. Por último, Bañado de Medina,

FIGURA 12. POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE POR SEGMENTO CENSAL Y LOCALIDADES. CERRO LARGO



Fuente: elaboración propia con base en Censo 2011.

Gráfico 79. Población municipalizada por ascendencia, en (%), Cerro Largo (2011)

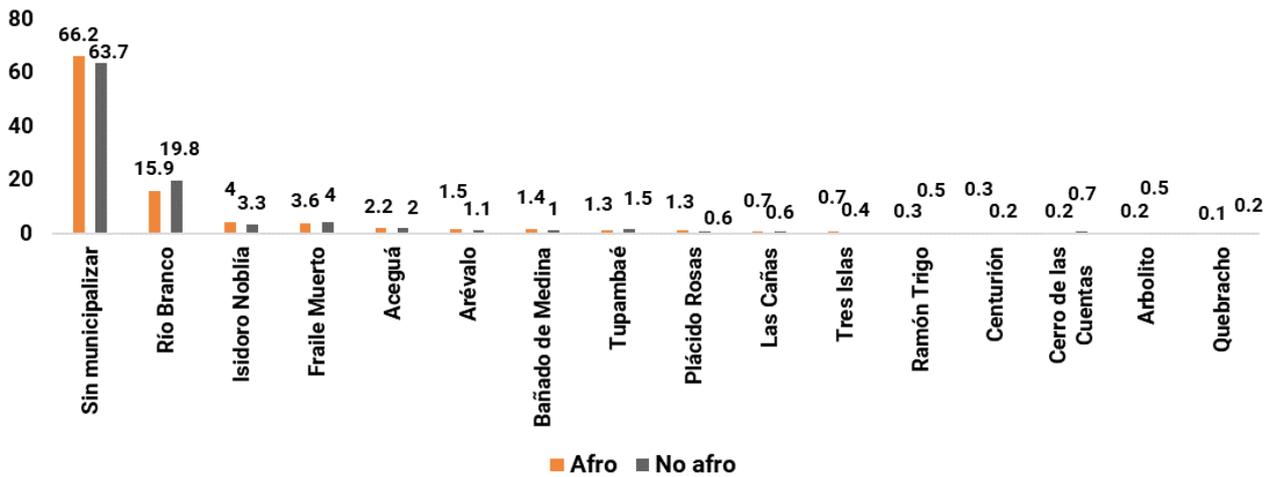
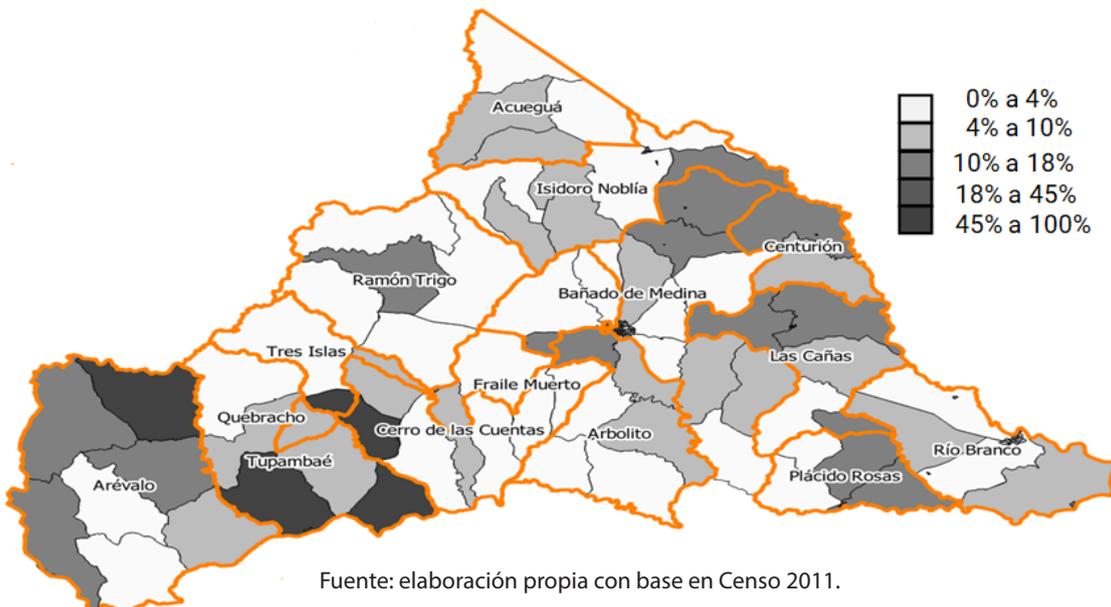


FIG. 13. POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE POR SEGMENTO CENSAL Y MUNICIPIOS. CERRO LARGO



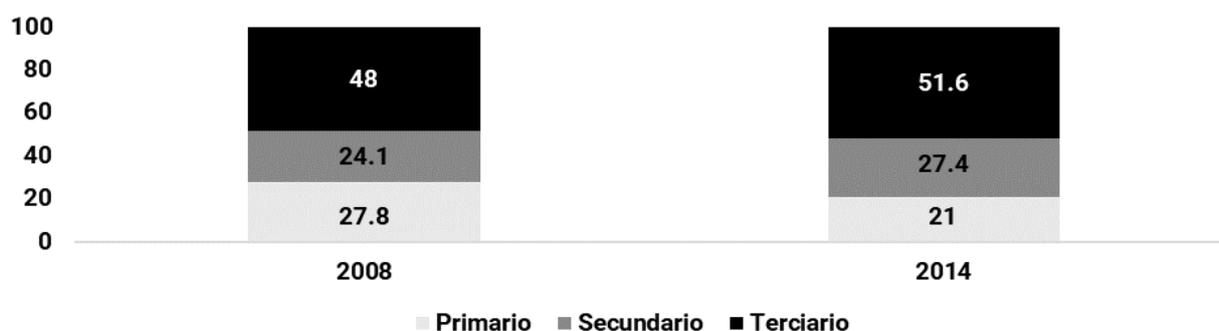
Fuente: elaboración propia con base en Censo 2011.

Centurión, Cerro de las Cuentas, Las Cañas, Quebracho y Tres Islas en 2018. En este sentido, un 66,2% de la población afrodescendiente residente en el departamento se encuentra sin municipalizar, dado que o bien reside en la capital departamental, o en otras localidades rurales adyacentes a la ciudad de Melo. El municipio de Río Branco cuenta con 15,9% de población afrodescendiente, mientras que en el resto de los municipios la proporción de población afrodescendiente es menor del 5% (gráfico 79 y figura 13).

### 3.3.2. Participación de la población afrodescendiente en el desarrollo económico y especializaciones productivas departamentales

El departamento de Cerro Largo es uno de los de menor peso en la actividad económica del país, que hacia 2018 equivalía al 1,9 del total.<sup>55</sup> Al considerar la composición del valor agregado bruto (VAB) —equivalente al PIB departamental— por sectores de actividad económica entre 2008 y 2014 (gráfico 80), se observa que el sector terciario (servicios) representa más de la mitad del VAB departamental. Por su parte, entre 2008 y 2014, la participación del sector secundario (industrias) en el VAB de Cerro Largo se incrementa, y en 2014 representa un 27,4% del total.

**Gráfico 80. Composición sectorial del VAB (en %). Cerro Largo. 2008-2014**



Fuente: Elaboración propia con base en OTU-OPP.

Finalmente, durante en el mismo período se aprecia una disminución significativa del peso del sector primario (agricultura, ganadería, pesca y extracción de minerales, entre otros), que hacia 2014 representa el 21% del VAB del departamento.

El sector primario de Cerro Largo gira en torno a la producción ganadera vacuna y ovina, y es el segundo departamento del país —luego de Lavalleja— en cantidad de explotaciones ganaderas. Además, la forestación y el cultivo de arroz tienen un peso importante. Sobre este último, cabe recordar que forma parte de la cuenca arroceras junto a Treinta y Tres, Rocha y Lavalleja, y es el segundo productor del país. Adicionalmente, y en menor medida, la lechería ocupa un rol relevante. Por otra parte, en los últimos años ha desarrollado una importante actividad en torno a la agricultura de secano (soja y trigo) sobre la base de inversiones externas de la industria frigorífica (CCI, 2012; Rodríguez Miranda y Martínez Rodríguez, 2019). En el sector secundario, destacan la molinería (especialmente de arroz) y la industria frigorífica (Rodríguez Miranda y Martínez Rodríguez, 2019). Finalmente, el sector terciario de Cerro Largo se compone de servicios vinculados al comercio, especialmente el de tipo fronterizo a través de los *free shops* en Río Branco, el transporte, los restaurantes y hoteles, los servicios básicos a la población y en menor medida a los sectores productivos (Barrenechea, Rodríguez Miranda y Troncoso, 2008a; Rodríguez Miranda y Martínez Rodríguez, 2019).

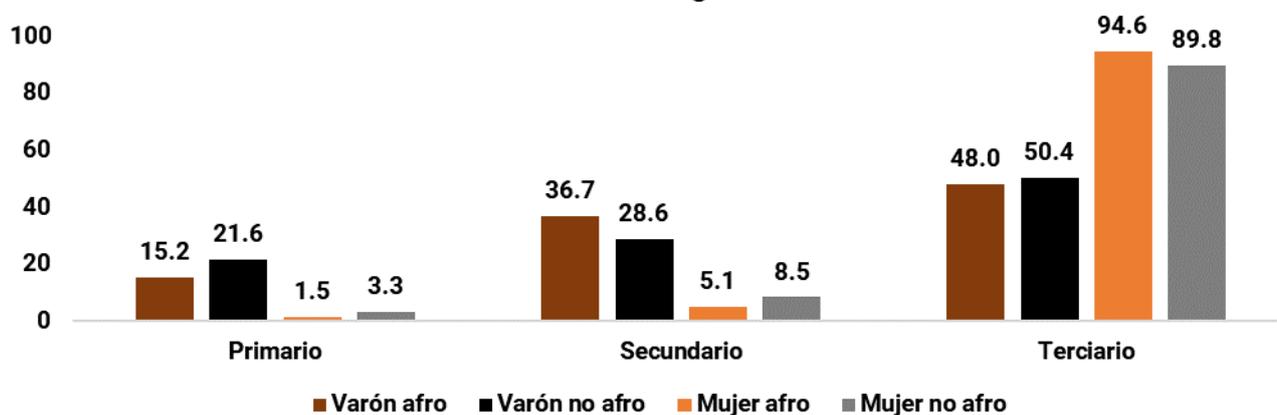
Al analizar la distribución de los ocupados por sectores de actividad económica según sexo y ascendencia para el período 2017-2019 en Cerro Largo<sup>56</sup> (gráfico 81), se observa un patrón de segmentación laboral

55 Al respecto, véase: <https://otu.opp.gub.uy/perfiles/cerro-largo> (Último acceso: 17/10/2021).

56 La información desagregada se encuentra disponible en el [anexo estadístico 3](#).

vinculado al sexo de los trabajadores en los tres sectores, independientemente de su ascendencia, que se repite en el resto de los departamentos. En otras palabras, los varones participan más que las mujeres en actividades vinculadas al sector primario y secundario, mientras que más del 90% del empleo de las mujeres se asocia a actividades en el sector terciario. El porcentaje de varones afro ocupados en actividades agropecuarias, pesca, caza y explotación de minerales es inferior al de varones no afro (15,2% y 21,6%, respectivamente). En este sentido, es importante recordar que, como se mostró en el primer capítulo, este sector fue uno de los menos afectados por la crisis sanitaria. Con relación a la participación de los varones afrodescendientes en el sector secundario, esta es significativamente superior (36,7% y 28,6%, respectivamente). Esto se explica por la alta participación de los varones afro en la construcción (25,2%) con relación a los no afro (16,2%). Respecto a la construcción, como se mostró en el primer capítulo, fue el único sector que mostró un crecimiento positivo en el período 2019-2020 en términos de contribución al PIB del país. Con relación al sector terciario, la participación de los varones es 40% menor a la de las mujeres. En este sentido, es importante considerar su participación en el sector comercio, que, como se mostró anteriormente, fue uno de los más afectados en términos de contribución a la economía entre 2019 y 2020, además de presentar la mayor cantidad de solicitudes de seguro de paro por causal de suspensión en marzo de 2020. Respecto a estas actividades, el nivel de participación de los varones afro es mayor que la de los no afro (23,4% y 18,2%, respectivamente), mientras que entre las mujeres afro se observa una participación menor respecto a las no afro (18,5% y 20,2%, respectivamente). Adicionalmente, las mujeres afro presentan niveles levemente superiores de participación en actividades administrativas y servicios de apoyo que las mujeres no afro (10,7% y 8,2%, respectivamente). Este sector al principio de la crisis sanitaria sufrió un impacto moderado en términos de cantidad de solicitudes de seguro de desempleo por causal de suspensión. Finalmente, cabe destacar un fenómeno que se repite en otros departamentos del país: el importante nivel de participación de las mujeres afro en actividades de trabajo doméstico en hogares como empleadores. El impacto de la crisis sanitaria fue relativamente menor en comparación con otras ramas de actividad, y las mujeres afro representan el 30,7%, mientras que las no afro constituyen el 16,2%.

**Gráfico 81. Ocupados según sexo y ascendencia por sectores de actividad. Cerro Largo. 2017-2019**



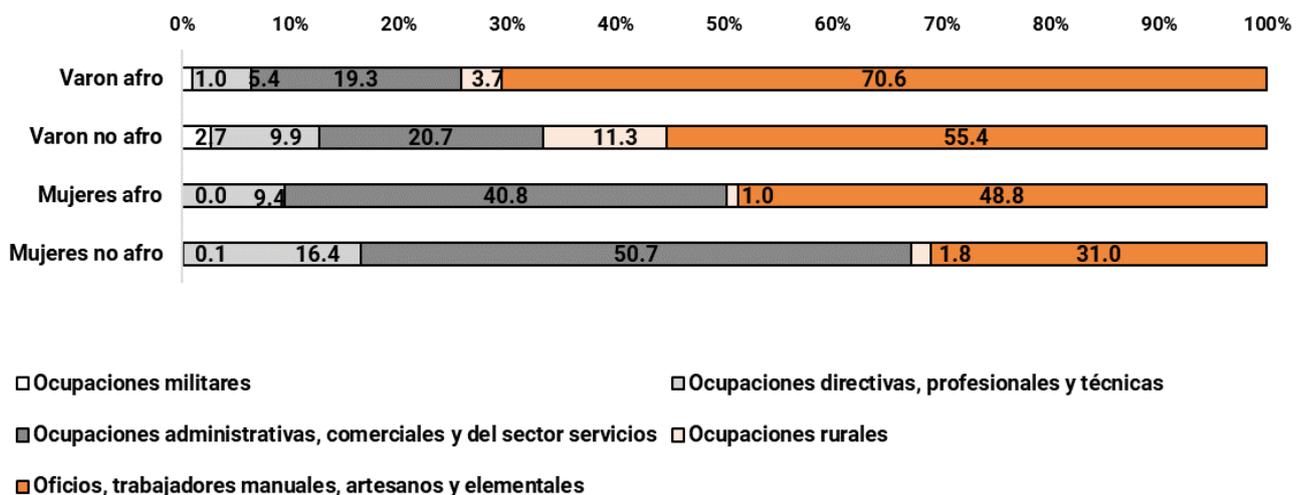
Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

Para comprender mejor la posición de los afrodescendientes en el mercado de trabajo, a continuación se describe el tipo de ocupación por sexo y ascendencia para el caso de Cerro Largo durante el período 2017-2019.<sup>57</sup> Como se aprecia en el gráfico 82, la mayoría de los varones afro ocupados (70,6%) se desempeñan en oficios, trabajos manuales, artesanías y otras ocupaciones elementales, seguidos en importancia por los varones no afro ocupados (55,4%), las mujeres afro (48,8%) y las mujeres no afro (31%). Al mismo tiempo, la mitad de las mujeres no afro ocupadas (50,7%) se desempeñan en puestos administrativos, comerciales y vinculados al sector de servicios, seguidas por las mujeres afro (40,8%). En este tipo de ocupaciones no se observan diferencias significativas entre los niveles de participación de los varones

57 La información desagregada se encuentra disponible en el [anexo estadístico 3](#).

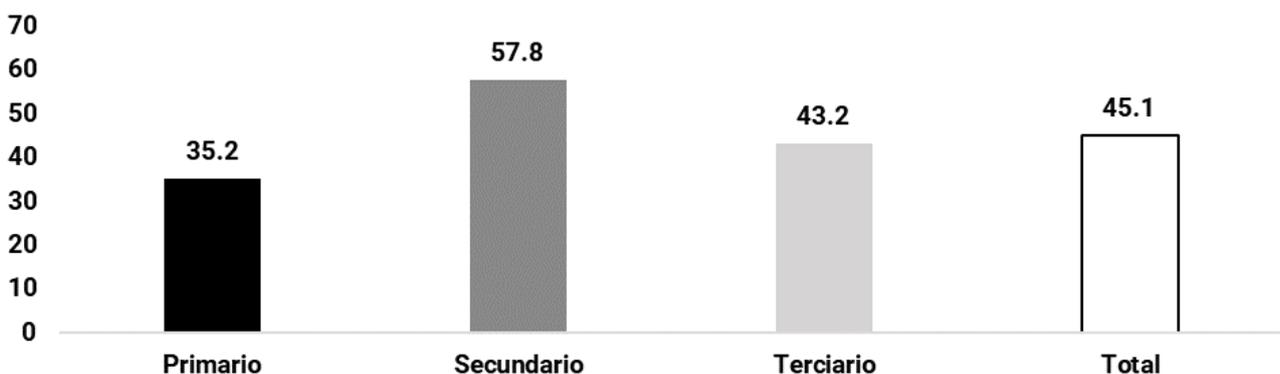
según ascendencia, y en ambos casos representan cerca de un quinto de los ocupados. Para el período analizado, se observa que la probabilidad de hombres y mujeres afro de ocupar cargos gerenciales o directivos es nula (0%). En esta categoría, los varones no afro son la mayoría (1,2%), seguidos de mujeres no afro (0,9%). El 11,4% de las mujeres no afro trabajan como profesionales, intelectuales y científicas. Esto es significativamente menor en el caso de las mujeres afro (4,8%). Por su parte, la participación de los varones afro y no afro es minoritaria, y no se encuentran diferencias significativas por ascendencia (3,2% y 3,7%, respectivamente). Finalmente, 5% de los varones no afro trabaja como técnico o profesional de nivel medio, seguido por los las mujeres afro (4,6%) y las mujeres no afro (4,2%). La participación de los varones afro es minoritaria (2,2%). Considerando ahora las ocupaciones directivas, profesionales, científicas y técnicas, se observa que la participación de las mujeres no afro es significativamente superior a la de las mujeres afro (16,5% y 9,4%, respectivamente), y también a la de los varones no afro (9,9%). En este caso, la participación de los varones afro es marginal (1%). Sin embargo, dentro de esta categoría se encuentran diferencias. Con relación a las ocupaciones militares, la participación de los varones no afro es significativamente superior a la de los varones afro (1%). Finalmente, y de forma consistente con el análisis por rama de actividad, un 11,3% de los varones no afro se desempeñan como trabajadores rurales, seguidos por los varones afro (3,7%). Si bien la participación de las mujeres no afro es levemente superior a la de las mujeres afro (1,8% y 1%, respectivamente), no se encuentran diferencias significativas en términos de ascendencia.

**Gráfico 82. Tipo de ocupación por sexo y ascendencia. Cerro Largo. 2017-2019**



Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

**Gráfico 83. Tasa de informalidad por sectores de actividad económica. Cerro Largo. 2017-2019**

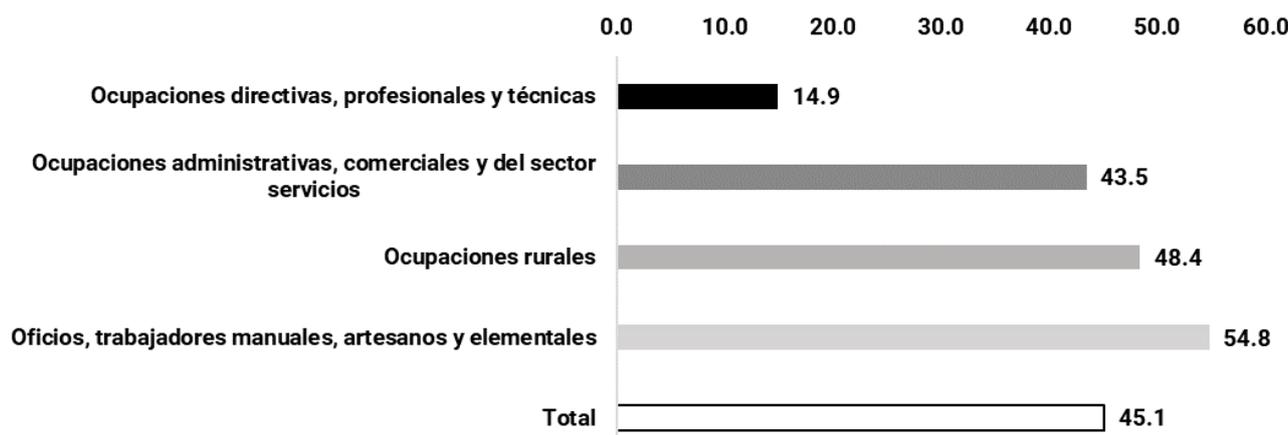


Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

Una vez establecido que existen diferencias en términos de actividades y tipo de ocupación que desempeñan los trabajadores según sexo y ascendencia étnico-racial, es importante considerar la calidad del empleo al que acceden los ocupados. Como aproximación a este concepto, en el gráfico se presenta la tasa de informalidad por sectores de actividad para Cerro Largo durante el período 2017-2019<sup>58</sup> (gráfico 83). Como se puede apreciar, el sector que presenta mayores tasas de informalidad es el secundario (57,8%). Dentro de este sector, la construcción presenta una tasa de informalidad de 69% y la industria manufacturera, de 46,6%. El segundo sector con mayor informalidad es el terciario (43,2%). Dentro del mismo se destacan las actividades administrativas y los servicios de apoyo (83,1%), los servicios personales a organizaciones sociales y/o empresariales (79,6%) y las actividades de los hogares en calidad de empleadores (69,1%). Finalmente, el sector primario presenta una tasa de informalidad de 35,2%.

En el gráfico 84, se presenta la tasa de informalidad por tipo de ocupación para Cerro Largo durante el período 2017-2019.<sup>59</sup> <sup>60</sup> Los oficios, trabajos manuales no calificados, artesanos y las ocupaciones elementales presentan la tasa de informalidad más importante en el departamento (54,8%). Dentro de estas ocupaciones, la mayor tasa de informalidad se ubica en los oficios (69,8%) y las ocupaciones elementales (50,8%). Las ocupaciones rurales tienen la segunda tasa de informalidad de mayor importancia en Cerro Largo (48,4%), mientras que las ocupaciones administrativas, comerciales y de servicios presentan una tasa de informalidad levemente inferior (43,5%). Dentro de esta categoría se destacan las ocupaciones de servicios para comercios y mercados (53,2%). Finalmente, las actividades directivas, profesiones y técnicas presentan la menor tasa de informalidad (14,9%). Dentro de este grupo, los técnicos o profesionales de nivel medio presentan mayores niveles de informalidad (27,8%).

**Gráfico 84. Tasa de informalidad por tipo de ocupación. Cerro Largo. 2017-2019**



Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

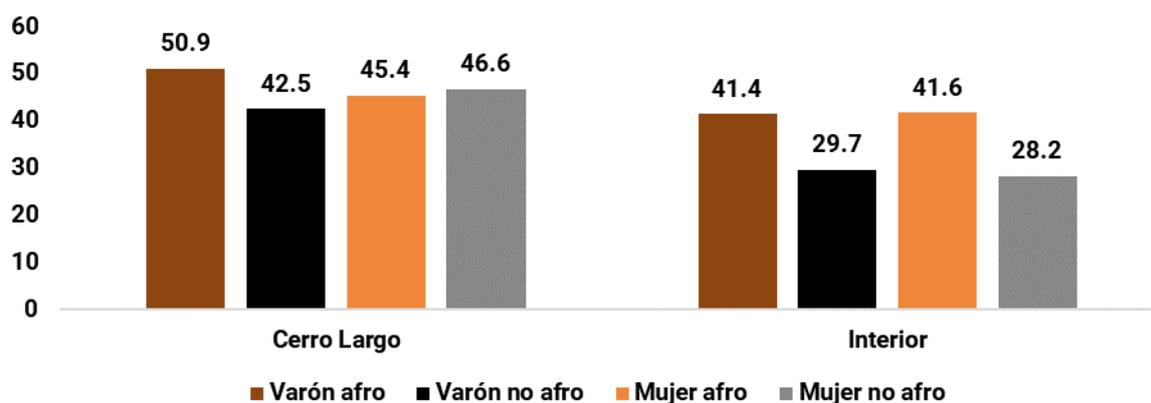
Con esta información presente, en el gráfico 85 se muestra la tasa de informalidad por sexo y ascendencia de los ocupados de Cerro Largo. Considerando que, un cuarto de los varones afro ocupados trabaja en el sector de la construcción y 70,6% ocupan puestos de trabajo en oficios, trabajo manual no calificado, artesanías y otras ocupaciones elementales, era esperable que tuvieran una mayor tasa de informalidad que los varones no afro (50,9% y 42,5%, respectivamente). De la misma forma, dado el hecho de que 14,9% de las ocupadas afro son trabajadoras domésticas, 24,6% trabajan en actividades de servicios personales a organizaciones sociales y/o empresariales y 37,4% se desempeñan en ocupaciones manuales y elementales, era esperable que las tasas de informalidad entre las mujeres afro fueran elevadas. Sin embargo, en este caso no se encuentran diferencias significativas entre las mujeres afro y las no afro (45,4% y 46,6%, respectivamente). Finalmente, cabe destacar que los ocupados de Cerro Largo presentan niveles de informalidad muy por encima del promedio del interior del país en todas las categorías analizadas.

58 La información desagregada se encuentra disponible en el [anexo estadístico 3](#).

59 La información desagregada se encuentra disponible en el [anexo estadístico 3](#).

60 Se excluyen las ocupaciones militares, dado que no presentan informalidad.

**Gráfico 85. Tasa de informalidad por sexo y ascendencia. Cerro Largo e interior. 2017-2019**

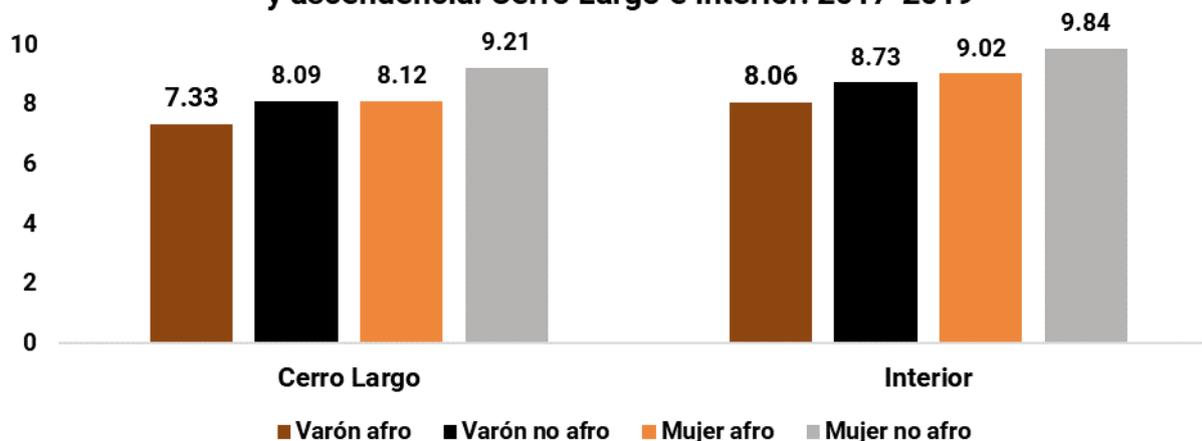


Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

### 3.3.3. Obstáculos persistentes para la inclusión social de los afrodescendientes a nivel departamental

Parte de las diferencias en términos de actividades y tipo de ocupación que desempeñan los trabajadores según sexo y ascendencia étnico-racial se vinculan con su nivel de logros educativos. Para esto, en el gráfico 86 se presentan los años de educación promedio de los ocupados de Cerro Largo según sexo y ascendencia para el período 2017-2019. Como allí se observa, las mujeres no afro presentan poco más de 9 años de educación formal, seguidas por las mujeres afro (con aproximadamente 8 años), los varones no afro (8 años) y en el último lugar, los varones afro, con cerca de 7 años de educación formal. Es de destacar que estos niveles de logros educativos se encuentran por debajo del nivel de logros educativos de los ocupados estimado para el interior del país. Como se mostró en el capítulo anterior, las brechas en educación entre la población afro y el resto constituyen un desafío importante en términos de equidad racial que los gobiernos departamentales, como se mostrará más adelante con el Espacio Pro Afro de la Intendencia de Cerro Largo, pueden contribuir a combatir con políticas focalizadas de carácter local.

**Gráfico 86. Años de educación promedio de los ocupados por sexo y ascendencia. Cerro Largo e interior. 2017-2019**

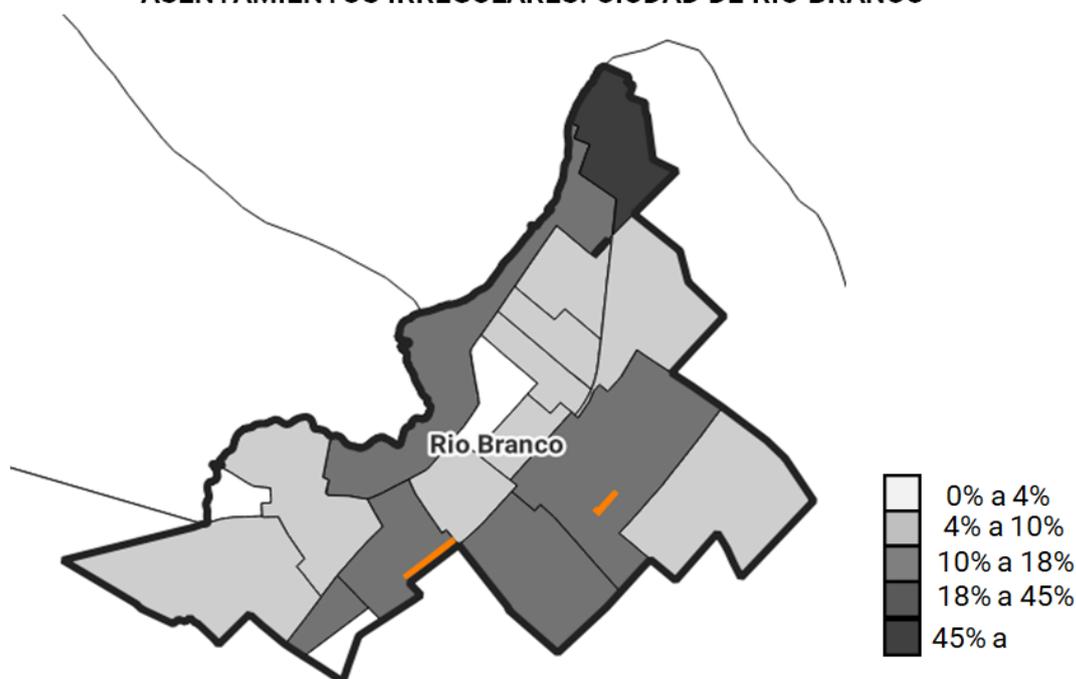


Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

Como también se mostró en el capítulo anterior, persisten las brechas en términos de exclusión residencial y segregación territorial. Como se ilustra en las figuras 14 y 15, en las ciudades de Melo y Río Branco existe una pauta de segregación territorial marcada que hace que buena parte de los afrodescendientes residan en las zonas periféricas de los centros urbanos. A diferencia de otras ciudades del interior, en el

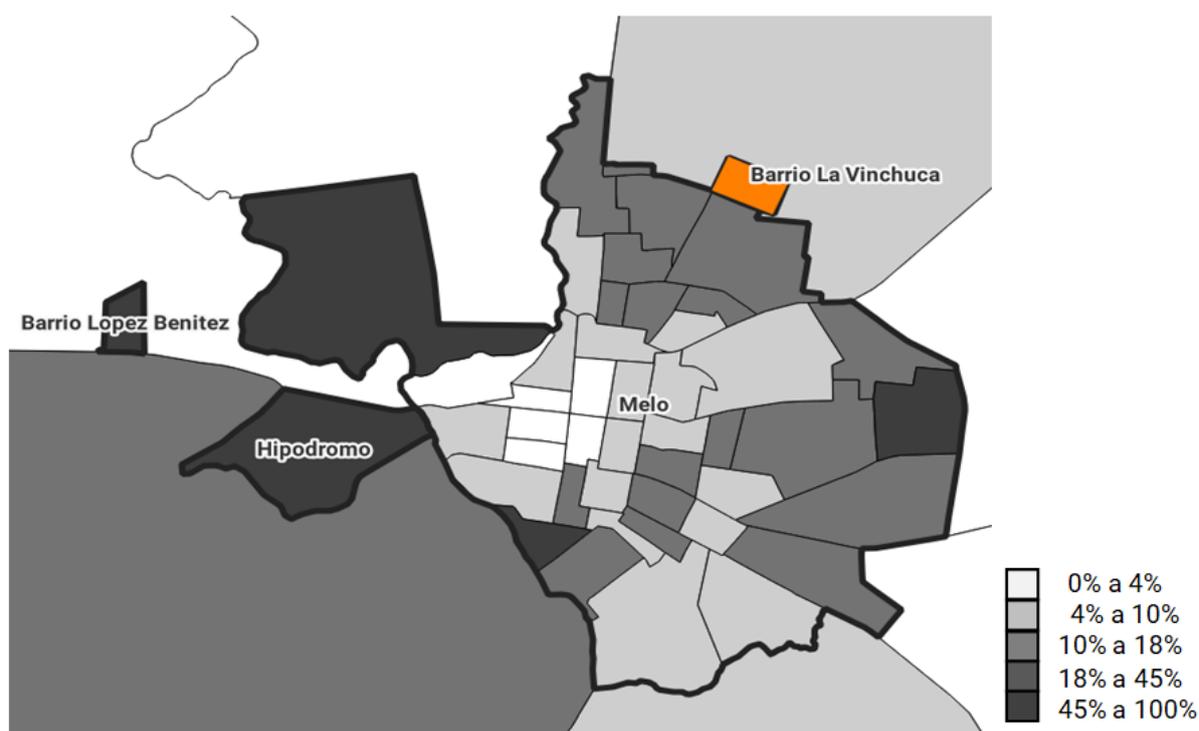
caso de Melo el fenómeno de los asentamientos irregulares no se asocia con la ascendencia étnico-racial de los residentes, mientras que en Río Branco una proporción importante de afrodescendientes reside en asentamientos irregulares. En este sentido, según un relevamiento del PMB, hacia 2018 Cerro Largo contaba con cuatro asentamientos irregulares que se distribuyen entre la capital del departamento y la ciudad de Río Branco (MVOTMA-PMB, 2018).

**FIGURA 15. POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE POR SEGMENTO CENSAL Y ASENTAMIENTOS IRREGULARES. CIUDAD DE RÍO BRANCO**



Fuente: Elaboración propia con base en Censo 2011 y MVOTMA-PMB 2018.

**FIGURA 14. POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE POR SEGMENTO CENSAL Y ASENTAMIENTOS IRREGULARES. CIUDAD DE MELO**



Fuente: Elaboración propia con base en Censo 2011 y MVOTMA-PMB 2018.

Todos estos aspectos inciden de forma diferente en las brechas de bienestar entre la población afro y el resto. En este sentido, en el gráfico 87 se presenta la estimación de los niveles de pobreza por sexo y ascendencia en Cerro Largo durante el período 2017-2019. Como allí se aprecia, 12,9% de los varones afro y 12,4% de las mujeres afro en Cerro Largo son pobres, mientras que en el caso de sus pares no afro estas cifras representan 7,3% y 4,7%, respectivamente. En este caso no existen diferencias significativas en términos de sexo, pero sí con respecto a la ascendencia étnico-racial. Estos valores se encuentran por encima de la media del interior de país para todas las categorías consideradas. Y son el resultado de los múltiples procesos históricos de exclusión social, económica y política que vienen padeciendo las personas afrodescendientes en el departamento de Cerro Largo.

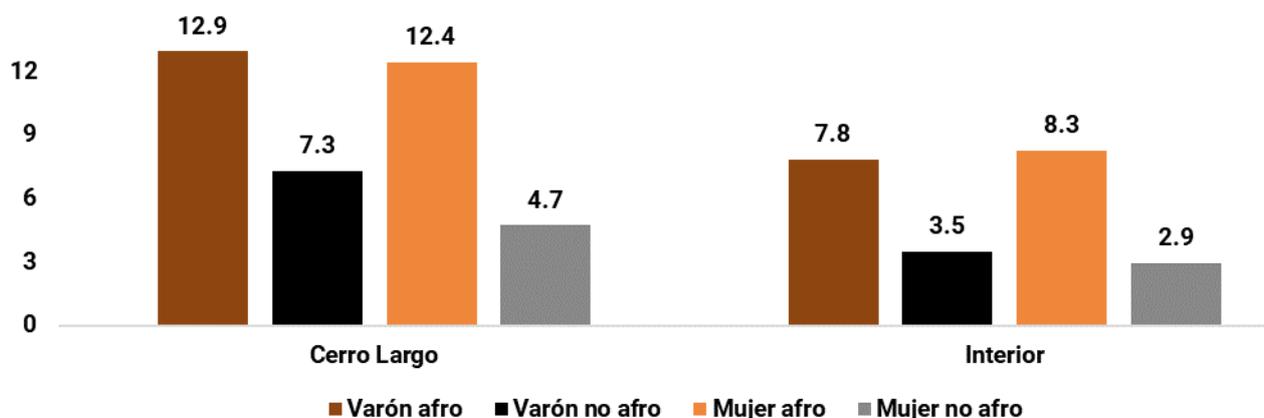
### 3.3.4. Institucionalidad departamental dedicada al tema afrodescendiente

A partir de 2016, la Intendencia de Cerro Largo comienza a desarrollar una línea de trabajo en afrodescendencia en modalidad de convenio con la organización Espacio Pro Afro en iniciativas puntuales. Durante el 2017, se desarrollan talleres participativos de diagnóstico y entrevistas a referentes calificados, con el objetivo de crear una línea de base con foco en *políticas afirmativas de género*, identificando buenas prácticas. A partir de marzo 2018, se llevaron adelante talleres de *sensibilización* orientados a identificar necesidades e intereses de capacitación con énfasis en mujeres y jóvenes, articulando con INEFOP, la Coordinación de Municipios, la Secretaría de Género y la sociedad civil Centro Uruguay de Melo.<sup>61</sup>

En abril de 2018, realizó actividades de tipo *cultural* junto con el grupo de Jóvenes Afro y el grupo Diaphoros, integrado por profesores y alumnos de quinto y sexto del Liceo 2 Justino Zavala Muniz de Melo, en el marco del proyecto «Fortaleciendo Identidades» del Espacio Pro Afro y el Centro Uruguay.<sup>62</sup> Ese mismo año, dicho espacio desarrolló acciones en el área de *salud*, sumándose a la campaña de prevención del cáncer de mama. En mayo de 2019, en coordinación con el Comité de Empleo y Formación Profesional de Cerro Largo (INEFOP), se llevó a cabo un taller de *divulgación* con mujeres afrodescendientes para acercar los servicios de INEFOP a la población afrodescendiente en el marco de la ley 19.122.<sup>63</sup>

En la actualidad, el Espacio Pro Afro funciona como un programa en la órbita de la Secretaría de Género de la Dirección de Gestión Social de la Intendencia de Cerro Largo. En el presente año viene desarrollando acciones vinculadas al *desarrollo social y productivo con perspectiva étnico-racial y de género*, apoyando a mujeres afro emprendedoras de Melo y Yaguarón vinculadas al rubro gastronómico, las artesanías y el arte. En el plano *educativo*, ha implementado programas de apoyo extracurricular a estudiantes afro de primaria; esta es la única experiencia de carácter departamental que cuenta con antecedentes en esta área. Por último, de cara a 2022, el programa también impulsa el desarrollo de proyectos socioeconómicos y culturales.

**Gráfico 87. Incidencia de la pobreza en personas por sexo y ascendencia. Cerro Largo e interior. 2017-2019**



Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

61 Disponible en: <https://www.adelante-i.eu/sites/default/files/nota-prensa-mirada-ciudadana.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).

62 Disponible en: <https://www.somosafro.org/fortaleciendo-identidades/> (Último acceso: 17/10/2021).

63 Disponible en: <http://www.inefop.org.uy/Noticias/Cerro-Largo-charlas-talleres-y-reuniones-tecnicas-uc2845> (Último acceso: 17/10/2021).

Entre las *fortalezas* de Espacio Pro Afro de la Intendencia de Cerro Largo, cabe destacar su trayectoria de iniciativas vinculadas al desarrollo productivo y económico con perspectiva étnico-racial y de género. Adicionalmente, la implementación de un programa de apoyo extracurricular focalizado en niños, niñas y adolescentes es una iniciativa prometedora y potencialmente replicable por otros gobiernos departamentales. Si bien la creación del programa es reciente, el Espacio Pro Afro cuenta con antecedentes de trabajo en el tema y ha demostrado una importante capacidad de articulación con otros actores de la administración central.

La principal *debilidad* de este mecanismo es su forma de vinculación administrativa con la Intendencia de Cerro Largo, que es en modalidad de contratación de servicios. Esto tiene como consecuencia que el programa carezca de recursos administrativos y personal técnico calificado y cuente con limitaciones financieras y legales para desarrollar procesos de planificación estratégica y agendas programáticas que estructuren su labor. Dada la naturaleza del vínculo con el gobierno departamental, sus actividades se limitan a proyectos e iniciativas puntuales que enfatizan aspectos vinculados al reconocimiento de la identidad cultural de los afrodescendientes al mismo tiempo que iniciativas de vinculadas a la igualdad de género.

### 3.4. Rivera

El departamento de Rivera se ubica en el noroeste del país. Al igual que Artigas, Cerro Largo y Salto, tiene la característica de ser un departamento de frontera, que en su caso limita en el noroeste con Brasil. Sin embargo, su condición fronteriza es particularmente relevante para comprender la dinámica de su actividad productiva y económica, así como también las características sociales y culturales de su población.

Rivera cuenta con una frontera seca de 231 km de extensión que va desde el arroyo Cuñapirú hasta la desembocadura del arroyo San Luis en el río Negro. Al oeste limita con Salto y Paysandú, al norte con Artigas, al sur con Tacuarembó y al sureste con Cerro Largo. Según las proyecciones de población del INE, en 2021 concentra el 3,1 % de la población total del país. Al igual que el resto de los departamentos, con la excepción de Canelones, Colonia, Maldonado, San José y Salto, entre 2004 y 2011 presenta una significativa disminución de la tasa media de crecimiento poblacional (-0,19%) (INE, 2012). Con una superficie de 9.370 km<sup>2</sup> (5,3% del total del territorio nacional), ocupa el puesto 11 en términos de extensión con relación al resto de los departamentos. En términos de densidad demográfica, ocupa el puesto 6 en el *ranking* departamental (13 hab./km<sup>2</sup>).

La ciudad de Rivera es la capital departamental y concentra el 62,4% de la población del departamento. La siguen en importancia las localidades de Tranqueras (7,3%) y Mandubí (5,9%). El resto de la población reside en localidades de menos de 5.000 habitantes (17,6%), y su población rural representa el 7,1% en el total departamental. La principal ruta de acceso a la capital es la ruta 5, que la conecta con Tacuarembó, Canelones, Florida, Durazno y Montevideo. Adicionalmente, la ruta 27 conecta a la capital con Vichadero y por la intersección con la ruta 28, a Minas de Corrales. Finalmente, la ciudad de Rivera no tiene conexión directa con la ciudad de Artigas en los límites del país, aunque es posible acceder a ella por lo la ruta BR290 de Brasil, mientras que Tranqueras conecta con la ciudad de Artigas por la ruta 30 (CIU, 2014).

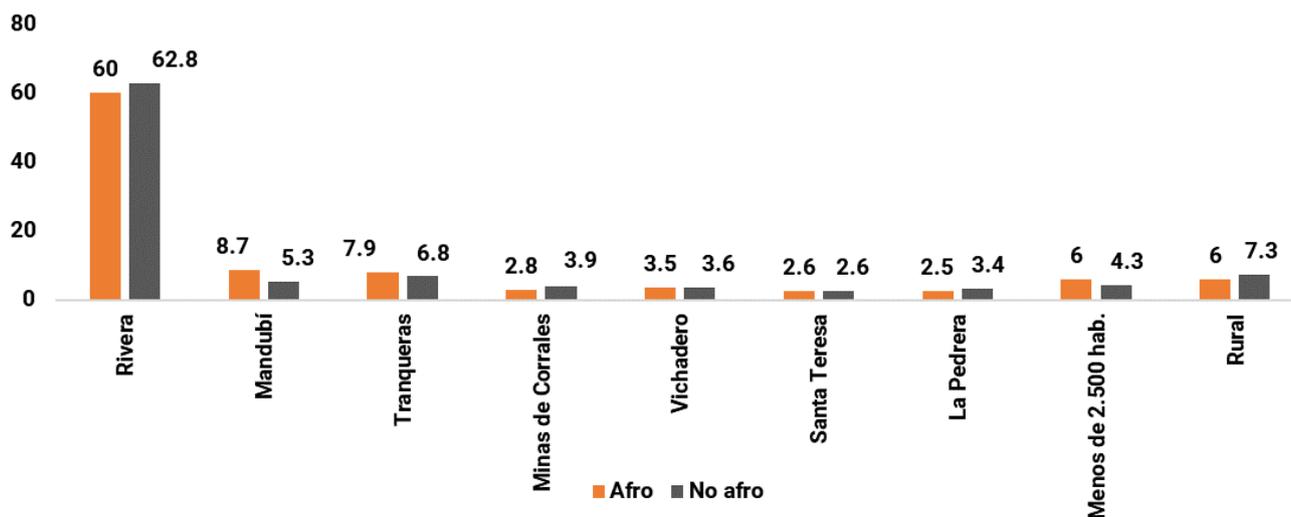
#### 3.4.1. Distribución de la población afrodescendiente en el territorio

Según datos del Censo 2011, Rivera cuenta con 17,3% de población afrodescendiente, por lo que se posiciona como el departamento con mayor proporción de población afrodescendiente. Sin embargo, en términos absolutos es el tercer departamento con mayor cantidad de población negra (1.727 personas), después de Montevideo y Canelones.

Como muestra el gráfico 88 e ilustra la figura 16, 60% de los afrodescendientes residen en la ciudad de Rivera, 8,7% en Mandubí y 7,9% en Tranqueras. El resto de la población afro se encuentra dispersa en localidades de menos de 5.000 habitantes (17,6%) y un 6% reside en medio rural.

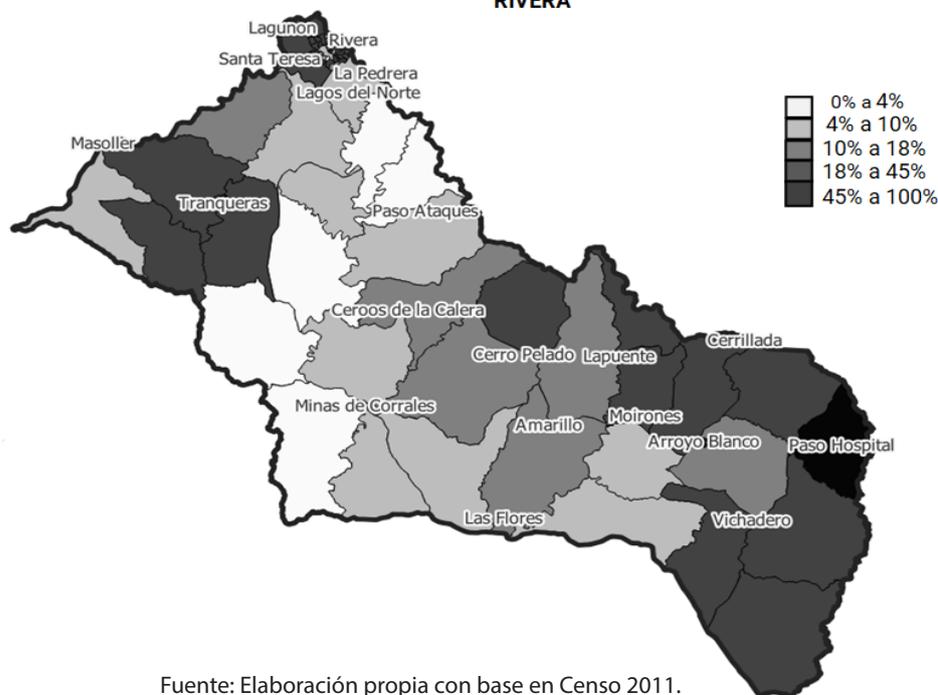
Rivera cuenta con tres municipios: Tranqueras, Minas de Corrales y Vichadero. En este sentido, un

**Gráfico 88. Población afrodescendiente por localidades (en %). Rivera (2011)**



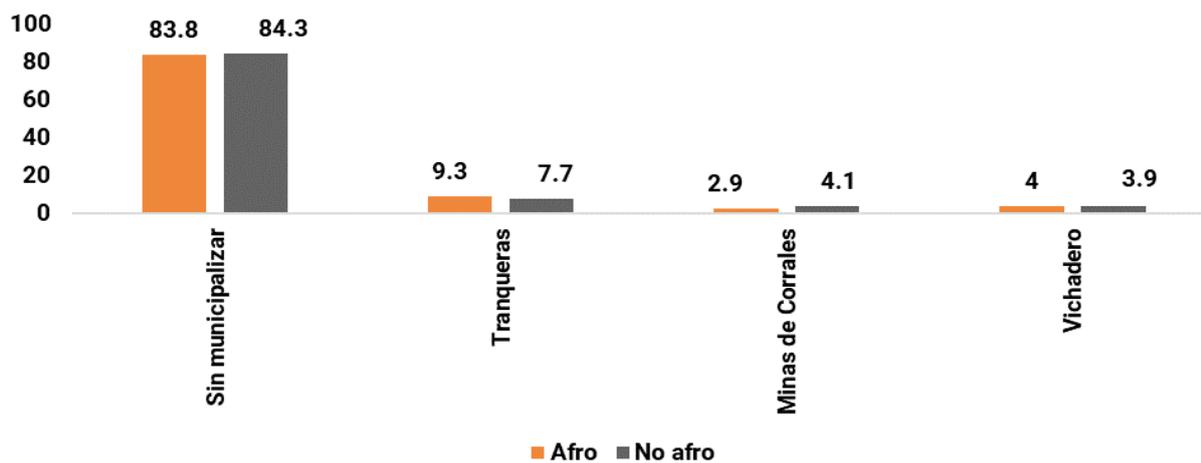
Fuente: Elaboración propia con base en Censo 2011.

**FIGURA 16. POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE POR SEGMENTO CENSAL Y LOCALIDADES DE RIVERA**



Fuente: Elaboración propia con base en Censo 2011.

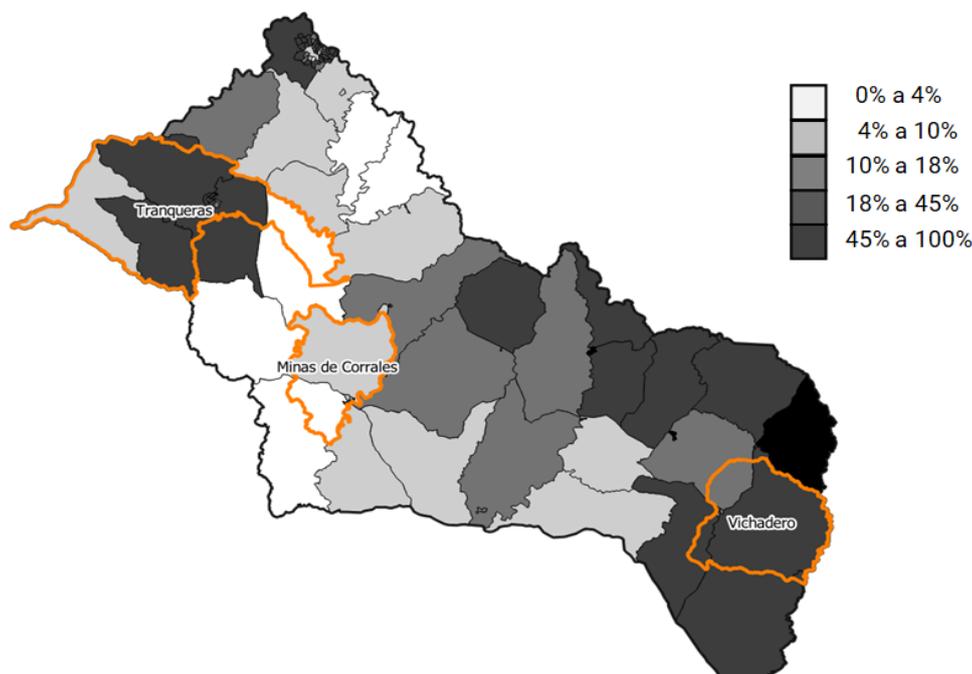
**Gráfico 89. Población municipalizada por ascendencia (en %). Rivera. (2011)**



**Gráfico 90. Composición sectorial del VAB (en %). Rivera. 2008-2014**



**FIGURA 17. POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE POR SEGMENTO CENSAL Y MUNICIPIOS DE RIVERA**



83,8% de la población afrodescendiente residente en el departamento se encuentra sin municipalizar, dado que reside o bien en la capital departamental, en Mandubí u otras localidades de menos de 500 habitantes. En el municipio de Tranqueras, 9,3% de la población declara ser afrodescendiente, seguido por Vichadero (4%) y Minas de Corrales (2,9%) (gráfico 89 y figura 17).

### **3.4.2. Participación de la población afrodescendiente en el desarrollo económico y especializaciones productivas departamentales**

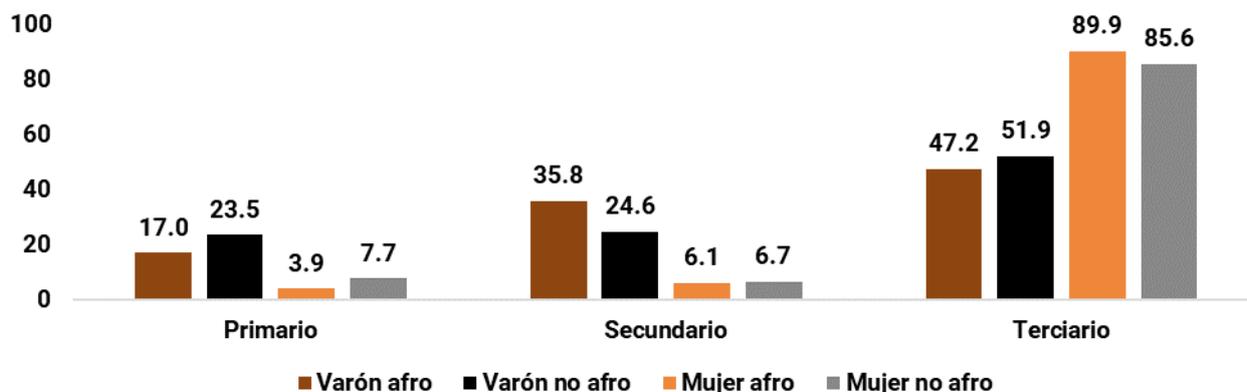
El departamento de Rivera es uno de los de menor peso en la actividad económica del país, hacia 2018 esta equivalía a 2,1 del total.<sup>64</sup> Al considerar la composición del valor agregado bruto (VAB) —equivalente al PIB departamental— por sectores de actividad económica entre 2008 y 2014 (gráfico 90), se observa que el sector terciario (servicios) representa más de mitad del VAB departamental. Por su parte, entre 2008 y 2014, la participación del sector secundario (industrias) en el VAB de Rivera se incrementa, y en 2014 representa algo menos de un tercio del total. Finalmente, en el mismo período se aprecia una disminución significativa del peso del sector primario (agricultura, ganadería, pesca y extracción de minerales, entre otros), que hacia 2014 representa el 16% del VAB del departamento. El sector terciario es el de mayor proporción en la actividad económica de Rivera, dado que supera el 50% de su VAB y se compone mayoritariamente de pequeñas empresas.

64 Al respecto, véase: <https://otu.opp.gub.uy/perfiles/rivera> (Último acceso: 17/10/2021).

En el sector terciario de Rivera destacan el rubro de comercio minorista, los restaurantes y hoteles asociados al turismo de corta permanencia que llega desde Brasil para comprar en los *free shops* de la capital (CCI, 2012; OPP-PNUD, 2017). Siguen en importancia los servicios al agro y agroindustria, dedicados a la elaboración de raciones, servicios veterinarios, reparación de maquinaria agrícola y agroindustrial (Rodríguez Miranda, 2010). En el sector secundario se destaca la actividad de los aserrados y la de procesamiento de productos derivados del tabaco, entre otras. En el sector primario, destacan la forestación, la silvicultura, la ganadería mediana y grande, y la producción extensiva en predios mayores de 100 hectáreas, seguidas por productores ganaderos pequeños con predios de hasta 100 hectáreas. Finalmente, la industria minera, representada por una sola empresa dedicada a la extracción de oro, es una de las especializaciones de enclave junto con el sector tabacalero (Rodríguez Miranda, 2015). Según Rodríguez Miranda (2015), la economía local de Rivera presenta un alto grado de desarticulación interna, dado que en ella conviven sectores de alto dinamismo y competitividad con sectores de baja competitividad, que no se complementan entre sí.

Al analizar la distribución de los ocupados por sectores de actividad económica según sexo y ascendencia para el período 2017-2019 en Rivera<sup>65</sup> (gráfico 91), se observa un patrón de segmentación laboral vinculado al sexo de los trabajadores en los tres sectores, independientemente de su ascendencia, que se repite en el resto de los departamentos. En otras palabras, los varones participan más que las mujeres en actividades vinculadas al sector primario y secundario, mientras que más del 85% del empleo de las mujeres se asocia a actividades en el sector terciario. El porcentaje de varones afro ocupados en actividades agropecuarias, pesca, caza y explotación de minerales es inferior al de varones no afro (17% y 23,5%, respectivamente). En este sentido, es importante recordar que, como se mostró en el primer capítulo, este sector fue uno de los menos afectados por la crisis sanitaria.

**Gráfico 91. Ocupados por sectores de actividad económica según sexo y ascendencia. Rivera. 2017-2019**



Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

Por otra parte, la participación de los varones afro en el sector secundario es significativamente superior a la de sus pares no afro (35,8% y 24,6%, respectivamente). Esto se explica por la alta participación de los varones afro en la construcción (22,2%) con relación a los no afro (14,2%), y también por su mayor participación relativa en la industria manufacturera (13,6%) con relación a los no afro (10,4%). Respecto a la construcción, como se mostró en el primer capítulo, fue el único sector que mostró un crecimiento positivo en el período 2019-2020 en términos de contribución al PIB del país. Por su parte, al principio de la crisis sanitaria la industria manufacturera presentó la mayor cantidad de solicitudes de seguro de desempleo por causal de suspensión, y durante el período 2019-2020 mostró una variación negativa importante en términos de contribución al PIB.

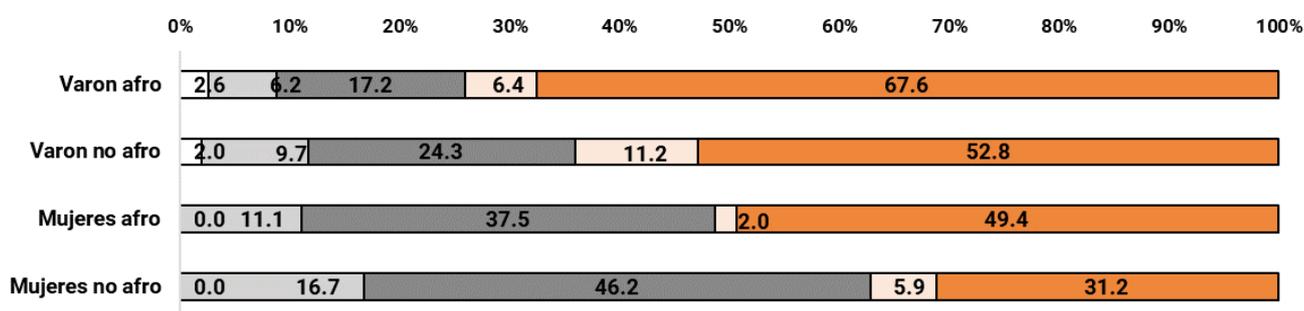
Con relación al sector terciario, la participación de las mujeres es 38,2% superior a la de los varones. En este sentido, es importante considerar su participación en el sector comercio que, como se mostró en el

65 La información desagregada se encuentra disponible en el [anexo estadístico 4](#).

primer capítulo, fue uno de los más afectados en términos de contribución a la economía entre 2019 y 2020, además de presentar la mayor cantidad de solicitudes de seguro de paro por causal de suspensión en marzo de 2020. Respecto a estas actividades, el nivel de participación de los varones afro es menor que el de los varones no afro (14,3% y 16,5%, respectivamente). Lo mismo sucede en el caso de las mujeres afro con relación a las no afro (16,5% y 21,3%, respectivamente). Adicionalmente, tanto varones como mujeres afro presentan mayores niveles de participación en actividades administrativas y servicios de apoyo (7,6% y 14,6%, respectivamente) que sus pares no afro (7,6% y 5,9%, respectivamente). Por otra parte, al principio de la crisis sanitaria este sector sufrió un impacto moderado en términos de cantidad de solicitudes de seguro de desempleo por causal de suspensión. Finalmente, cabe destacar un fenómeno que se repite en otros departamentos del país: el importante nivel de participación de las mujeres afro en actividades de trabajo doméstico en hogares como empleadores. El impacto de la crisis sanitaria fue relativamente menor en comparación con otras ramas de actividad, y las mujeres afro representan el 24,2%, mientras que las mujeres no afro constituyen el 14,3%.

Para comprender mejor la posición de los afrodescendientes en el mercado de trabajo, a continuación se describe el tipo de ocupación por sexo y ascendencia para el caso de Rivera durante el período 2017-2019.<sup>66</sup> Como se aprecia en el gráfico 92, la mayoría de los varones afro ocupados (67,6%) se desempeñan en oficios, trabajos manuales, artesanías y otras ocupaciones elementales, seguidos en importancia por los varones no afro ocupados (52,8%), las mujeres afro (49,4%) y las mujeres no afro (31,2%). Al mismo tiempo, la mayoría de las mujeres no afro ocupadas (46,2%) se desempeñan en puestos administrativos, comerciales y vinculados al sector de servicios, seguidas por las mujeres afro (37,5%), los varones no afro (24,3%) y los varones afro (17,2%). Por otra parte, 11,9% de las mujeres no afro trabajan como profesionales, intelectuales y científicas. Esto es significativamente menor en el caso de las mujeres afro (7,5%). Por su parte, la participación de los varones afro y no afro es minoritaria (2,1% y 3,7%, respectivamente). En el caso de los varones no afro, 4,7% trabajan como técnicos o profesionales de nivel medio, seguidos por los varones afro (4,1%), las mujeres no afro (3,8%) y las mujeres afro (2,9%). Considerando ahora las ocupaciones directivas, profesionales, científicas y técnicas, se observa que la participación de las mujeres no afro es significativamente superior a la de las mujeres afro (16,7% y 11,1%, respectivamente), y también a la de los varones no afro (9,7%). En este caso, la participación de los varones afro es minoritaria (6,2%). Sin embargo, dentro de esta categoría se encuentran diferencias. Para el período analizado, se observa que la probabilidad de los varones afro de ocupar cargos gerenciales o directivos es nula (0%). En esta categoría, los varones no afro son la mayoría (1,3%), seguidos de las mujeres no afro (0,9%) y las mujeres afro (0,7%). Con relación a las ocupaciones militares,

**Gráfico 92. Tipo de ocupación por sexo y ascendencia. Rivera. 2017-2019**



- Ocupaciones militares
- Ocupaciones administrativas, comerciales y del sector servicios
- Oficios, trabajadores manuales, artesanos y elementales
- Ocupaciones directivas, profesionales y técnicas
- Ocupaciones rurales

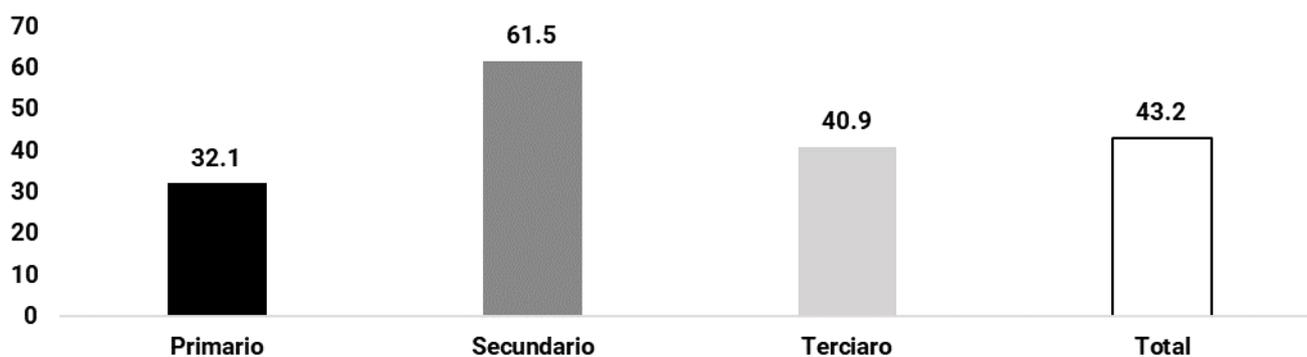
Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

66 La información desagregada se encuentra disponible en el [anexo estadístico 4](#).

no se encuentran diferencias significativas en la participación de los varones afro y no afro (2,6% y 2%). Finalmente, y de forma consistente con el análisis por rama de actividad, un 11,2% de los varones no afro se desempeñan como trabajadores rurales, seguidos por los varones afro (6,4%) y las mujeres no afro (5,9%). En este rubro, la participación de las mujeres afro es menor (2%).

Habiendo establecido que existen diferencias en términos de actividades y tipo de ocupación que desempeñan los trabajadores según sexo y ascendencia, es importante considerar la calidad del empleo al que acceden los ocupados. Como aproximación a este concepto, en el gráfico se presenta la tasa de informalidad por sectores de actividad para Rivera durante el período 2017-2019.<sup>67</sup> Como se puede apreciar en el gráfico 93, el sector que presenta mayores tasas de informalidad es el secundario (61,5%). Dentro de este sector, la construcción presenta una tasa de informalidad de 71,8% y la industria manufacturera de 51%. El segundo sector con mayor informalidad es el terciario (40,9%). Dentro de este sector, se destacan las actividades administrativas y los servicios de apoyo (85,7%), los servicios personales a organizaciones sociales y/o empresariales (77,8%) y las actividades de los hogares en calidad de empleadores (58,5%). Finalmente, el sector primario presenta una tasa de informalidad de 32,1%.

**Gráfico 93. Tasa de informalidad por sectores de actividad económica. Rivera. 2017-2019**



Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

En el gráfico 94 se presenta la tasa de informalidad por tipo de ocupación para Rivera durante el período 2017-2019.<sup>68 69</sup> Los oficios, trabajos manuales no calificados, artesanales y las ocupaciones elementales presentan la tasa de informalidad más importante en el departamento (55,6%). Dentro de estas ocupaciones, la mayor tasa de informalidad la presentan los oficios (69,1%) y las ocupaciones elementales (56,9%). Las ocupaciones rurales y las administrativas, comerciales y de servicios presentan una tasa de informalidad similar (38,8% y 38,7%). Dentro de la última categoría se destacan las ocupaciones de servicios para comercios y mercados (45,6%). Finalmente, las actividades directivas, profesionales y técnicas presentan la menor tasa de informalidad (15,1%). Dentro de este grupo, los técnicos o profesionales de nivel medio presentan mayores niveles de informalidad (25,7%).

Con esta información presente, en el gráfico 95 se presenta la tasa de informalidad por sexo y ascendencia de los ocupados de Rivera. Dado que 24,2% de las ocupadas afro son trabajadoras domésticas, 18,5% trabajan en actividades comerciales, 14,6% trabajan en actividades administrativas y servicios de apoyo, y cerca de la mitad se desempeñan en ocupaciones manuales y elementales, era esperable que presentaran las mayores tasas de informalidad con relación a las mujeres no afro (53,9% y 41,1%, respectivamente). De la misma forma, el hecho de que 23,4% de los varones afro ocupados trabajen en el sector comercio, 22,2% en la construcción, 13,6% en la industria manufacturera y el 67,6% ocupen puestos de trabajo en oficios, trabajo manual no calificado, artesanías y otras ocupaciones elementales, explica su mayor tasa

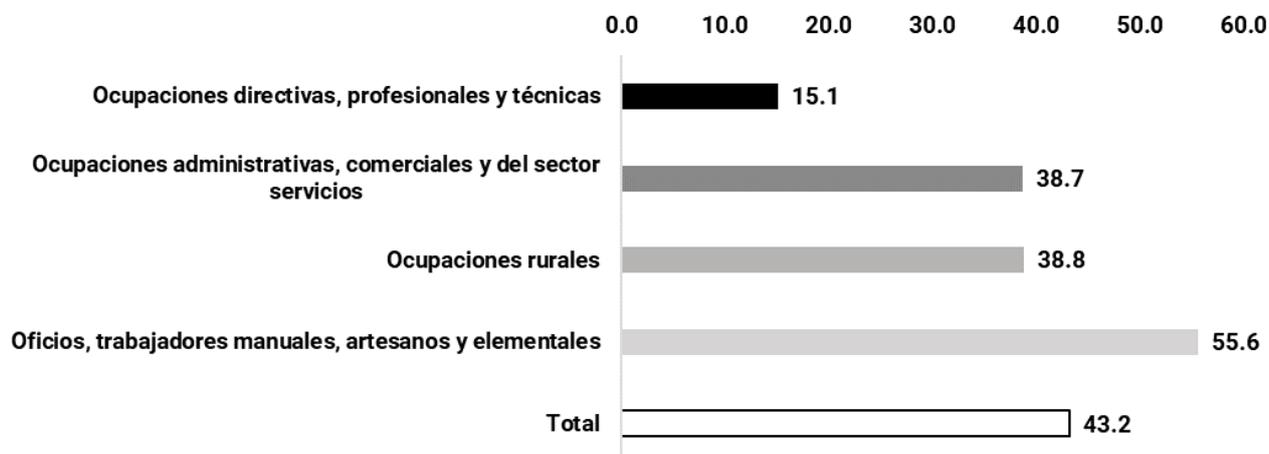
67 La información desagregada se encuentra disponible en el [anexo estadístico 4](#).

68 La información desagregada se encuentra disponible en el [anexo estadístico 4](#).

69 Se excluyen las ocupaciones militares, dado que no presentan informalidad.

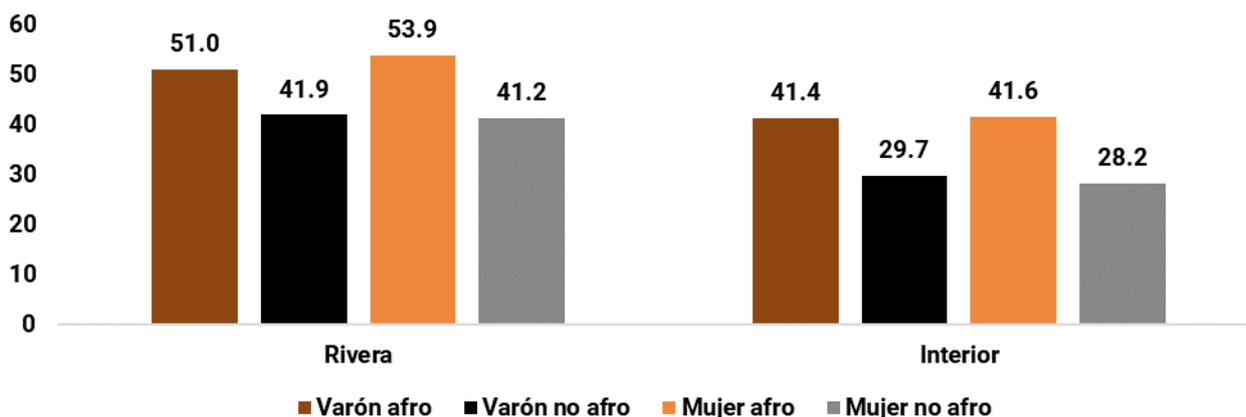
de informalidad con relación a los varones no afro (51% y 41,9%, respectivamente). Finalmente, cabe destacar que los ocupados de Rivera presentan niveles de informalidad muy por encima del promedio del interior del país en todas las categorías analizadas.

**Gráfico 94. Tasa de informalidad por tipo de ocupación. Rivera. 2017-2019**



Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

**Gráfico 95. Tasa de informalidad por sexo y ascendencia. Rivera. 2017-2019**

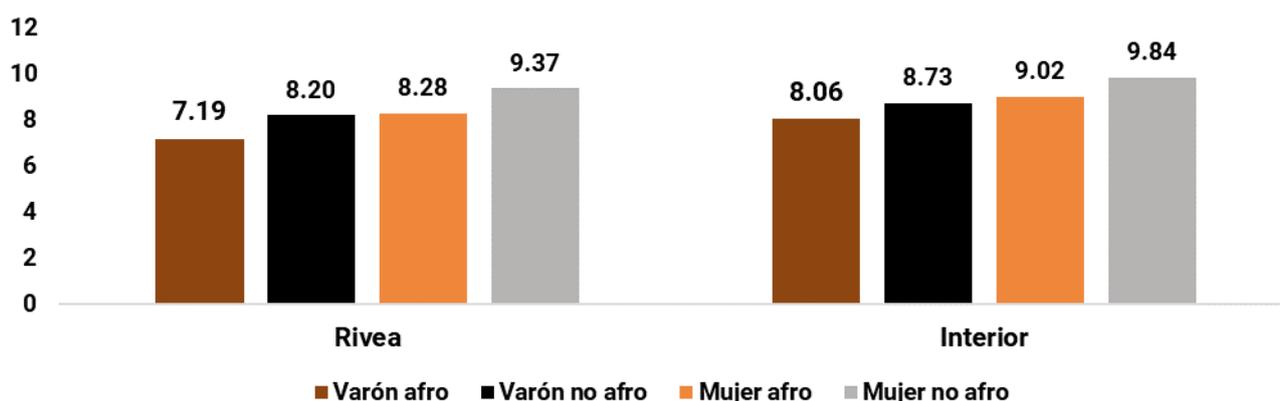


Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

### 3.4.3. Obstáculos persistentes para la inclusión social de los afrodescendientes a nivel departamental

Parte de las diferencias en términos de actividades y tipo de ocupación que desempeñan los trabajadores según sexo y ascendencia se vinculan con su nivel de logros educativos. Para esto, en el gráfico 96 se presentan los años de educación promedio de los ocupados de Rivera según sexo y ascendencia para el período 2017-2019. Como allí se observa, las ocupadas no afro presentan poco más de 9 años de educación formal, seguidas por las mujeres afro y los varones no afro (con aproximadamente 8 años), y en el último lugar se ubican los varones afro, con cerca de 7 años de educación formal. Es de destacar que estos niveles de logros educativos se encuentran por debajo del nivel de los ocupados estimado para el interior del país. Como se mostró en el capítulo anterior, las brechas en educación entre la población afro y el resto constituyen un desafío importante en términos de equidad racial, y los gobiernos departamentales, como ilustra la experiencia de Cerro Largo, pueden contribuir a combatirlas con políticas focalizadas de carácter local.

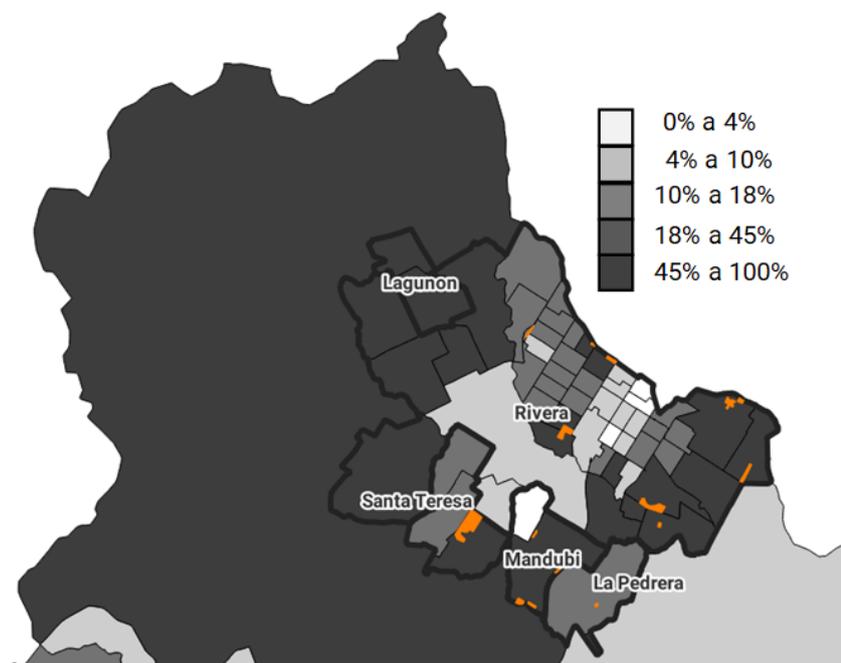
**Gráfico 96. Años de educación promedio de los ocupados por sexo y ascendencia. Rivera e interior. 2017-2019**



Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

Como también se mostró anteriormente, persisten las brechas en términos de exclusión residencial y segregación territorial. La figura 18 ilustra la existencia de una pauta de segregación territorial marcada en la ciudad de Rivera, que hace que buena parte de los afrodescendientes residan en las zonas periféricas del centro de la capital, y al mismo tiempo, una proporción importante lo hagan en asentamientos irregulares. En este sentido, según un relevamiento del PMB, hacia 2018 Rivera contaba con 15 asentamientos irregulares que, en su mayoría, se concentran en la capital del departamento (MVOTMA-PMB, 2018).

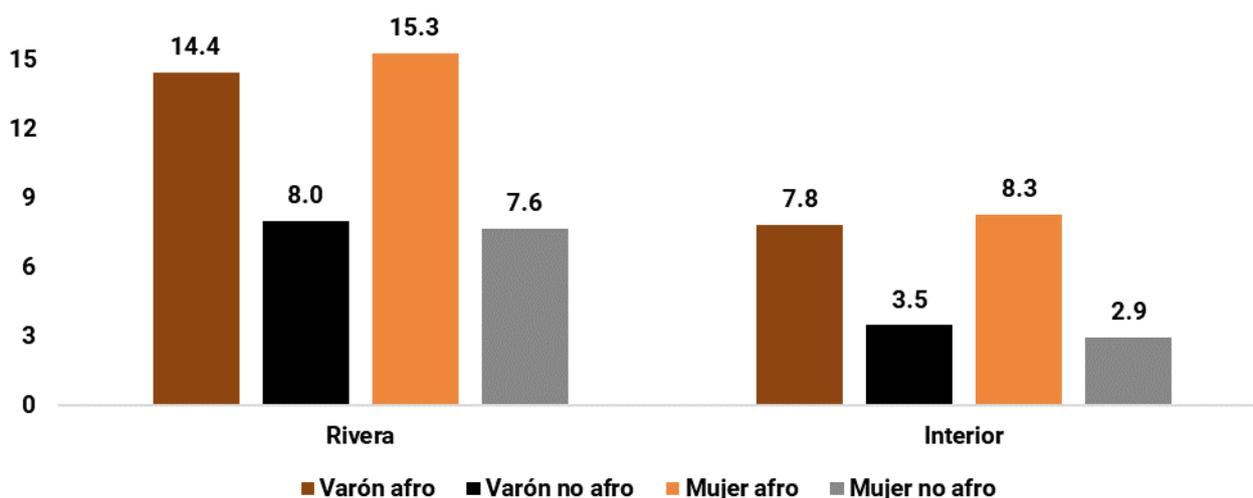
**FIG. 18. POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE POR SEGMENTO CENSAL Y ASENTAMIENTOS IRREGULARES. CIUDAD DE RIVERA**



Fuente: Elaboración propia con base en Censo 2011 y MVOTMA-PMB 2018.

Todos estos aspectos inciden de forma diferente en las brechas de bienestar entre la población afro y el resto. En este sentido, en el gráfico 97 se presenta la estimación de los niveles de pobreza por sexo y ascendencia en Rivera durante el período 2017-2019. Como allí se aprecia, 14,4% de los varones afro y 14,3% de las mujeres afro son pobres, mientras que entre sus pares no afro estas cifras representan 8% y 7,3%, respectivamente. En este caso, no existen diferencias significativas en términos de sexo, pero sí por ascendencia étnico-racial. Estos valores se encuentran por encima de la media del interior de país para todas las categorías consideradas. Y son el resultado de los múltiples procesos históricos de exclusión social, económica y política que vienen padeciendo las personas afrodescendientes en el departamento de Rivera.

**Gráfico 97. Incidencia de la pobreza en personas por sexo y ascendencia. Rivera. 2017-2019**



Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

#### 3.4.4. Institucionalidad departamental dedicada al tema afrodescendiente

En 2007, la Intendencia de Rivera creó por resolución 8612-2007 la Oficina de Equidad, en la órbita de la Dirección de Promoción y Desarrollo, a cargo de la División de Cultura, en coordinación con Organizaciones Mundo Afro Rivera (que asignaría un delegado que oficiará de referente en la dimensión étnico-racial afrodescendiente). Los cometidos de dicha oficina eran promover políticas de inclusión a fin de revertir situaciones de inequidad por discriminación racial, sexo, religión, incapacidad, entre otras. Dicha oficina trabajaría en coordinación con la Oficina de la Juventud y Oficina de la Mujer y la Familia. Uruguay, en su Informe ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), señaló que en 2009 se creó esta oficina, por medio de la cual se estableció una comisión de seguimiento. Sin embargo, esta dejó de funcionar en 2010.<sup>70</sup>

En 2018 se crea la Oficina de Inclusión Social en la órbita de la Dirección de Desarrollo de la Intendencia de Rivera. Una de sus primeras medidas se vincula con la mejora de la implementación de *acciones afirmativas* para afrodescendientes. En este sentido, con el apoyo de la OPP, el MIDES y el financiamiento del PNUD y la Embajada Suiza en Uruguay, publica el *Protocolo para la aplicación de ley 19.122 en la Intendencia Departamental de Rivera*,<sup>71</sup> cuyo objetivo es contribuir a la correcta aplicación de la ley 19.122 en la Intendencia de Rivera, establecer una serie de criterios que aseguren la calidad de la gestión de la norma y generar una experiencia replicable en otros ámbitos de la administración pública. En segundo lugar, en el área del *desarrollo productivo*, en 2019 esa oficina lanzó el proyecto «Identidad: palanca de desarrollo económico territorial» de la ciudad de Rivera, que busca la transformación de un activo cultural en un activo económico mediante la construcción, venta y mercadeo de tambores, así como de otras actividades del colectivo afrofronterizo. Este proyecto fue financiado por el programa Uruguay Más Cerca de la OPP e impulsado por la Agencia de Desarrollo de Rivera.<sup>72</sup> Adicionalmente, esta oficina implementa un programa de capacitación para mujeres afrodescendientes en producción hortícola en el Polo Agrario de Rivera.

Entre las *fortalezas* de la Oficina de Inclusión Social de la Intendencia de Rivera cabe destacar que se trata de un mecanismo de equidad racial integrado en la estructura administrativa de la intendencia, con una

70 Al respecto, véase: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/URY/INT\\_CERD\\_NGO\\_URY\\_25778\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/URY/INT_CERD_NGO_URY_25778_S.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).

71 Al respecto, véase: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/uy/undp-uy-protocolo-intendencia-rivera-2018.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).

72 Disponible en: <https://www.opp.gub.uy/es/videos/proyecto-afro-fronterizo-rivera> (Último acceso: 17/10/2021).

interesante trayectoria de iniciativas vinculadas al desarrollo productivo y económico con perspectiva étnico-racial y de género. Adicionalmente, la creación de un protocolo para la implementación de la ley 19.122 indica un elevado nivel de compromiso político de la Intendencia de Rivera con la comunidad afrodescendiente y tiene el potencial de fortalecer la aplicación de acciones afirmativas en otros sectores del Estado uruguayo. Si bien la creación de la oficina es relativamente reciente, ha demostrado una importante capacidad de articulación con otros actores de la administración central.

Las principales debilidades de la oficina son la carencia de recursos administrativos y personal técnico calificado, además de las limitaciones financieras para desarrollar procesos de planificación estratégica y agendas programáticas que estructuren su labor. Sin embargo, a diferencia del resto de los mecanismos de equidad racial departamentales, la Oficina de Inclusión Social ha logrado mantener un balance adecuado entre las políticas de reconocimiento de la identidad y la redistribución, combinando ambos aspectos en proyectos de carácter productivo focalizados en afrodescendientes.

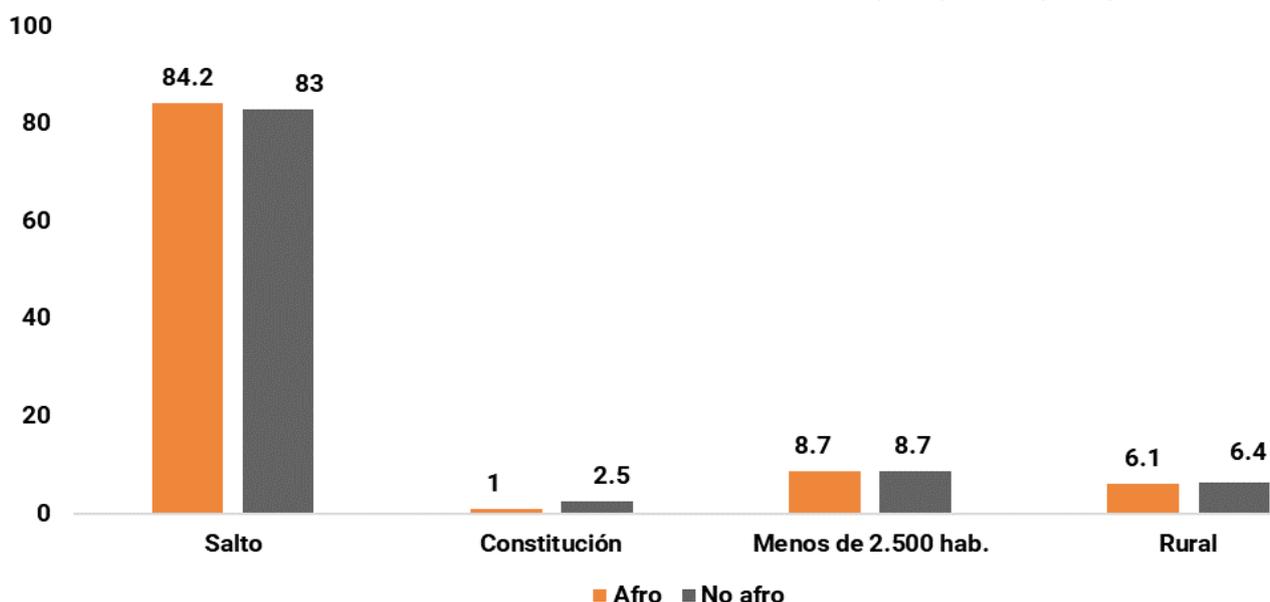
### 3.5. Salto

El departamento de Salto está ubicado en la zona norte del litoral oeste del país, limita al oeste con la República Argentina, al sur con Paysandú, al norte con Artigas y al este con los departamentos de Rivera y Tacuarembó. Presenta una superficie de 14.163 km<sup>2</sup> (8% del total del territorio uruguayo) y es el segundo departamento de mayor extensión territorial del país, después Tacuarembó (Barrenechea, Rodríguez Miranda y Troncoso, 2008a). Según las proyecciones de población del INE, en 2021 concentra el 2,5% de la población total del país. Con 14.163 km<sup>2</sup> (8% del total del territorio nacional), es el segundo departamento más extenso, después de Tacuarembó. En términos de densidad demográfica, ocupa el puesto 7 en el *ranking* departamental (8 hab./km<sup>2</sup>).

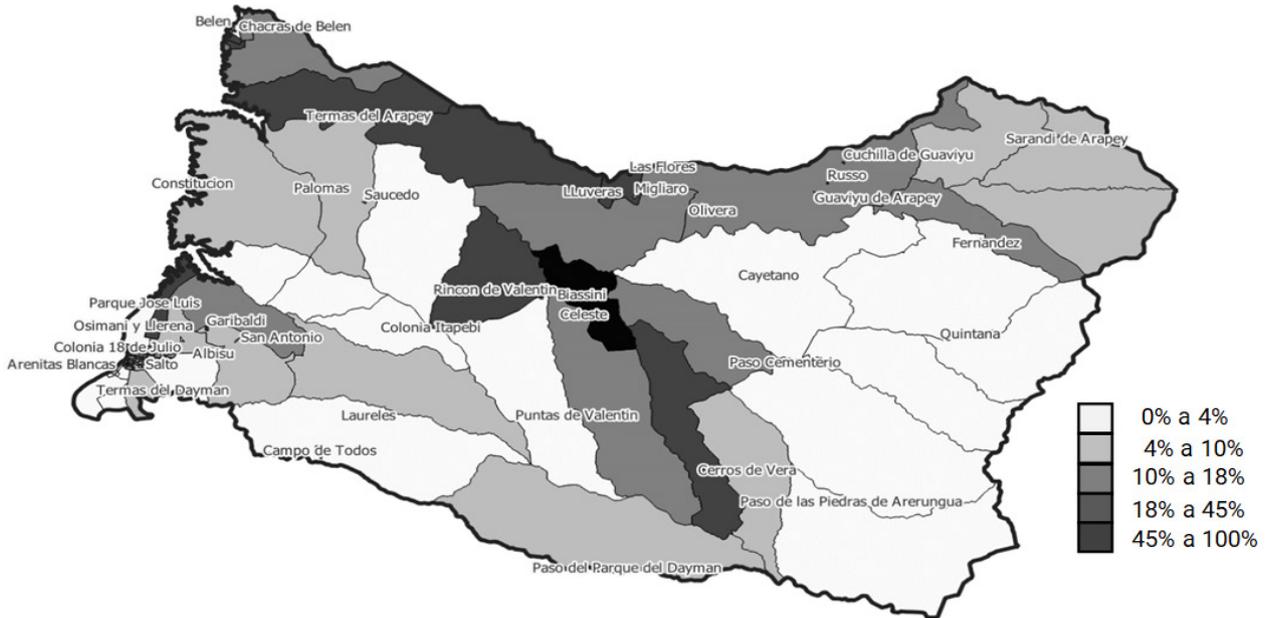
#### 3.5.1. Distribución de la población afrodescendiente en el territorio

Según datos del Censo 2011, Salto cuenta con 9,9% de población afrodescendiente, por lo que se posiciona como el cuarto departamento con mayor proporción de negra después de Rivera, Artigas y Cerro Largo. Sin embargo, en términos absolutos, es el quinto departamento con mayor cantidad de población negra (1.179 personas), después de Montevideo, Canelones, Rivera y Artigas. En términos de distribución territorial de la población, la capital del departamento (ciudad de Salto) concentra el 83,2%

**Gráfico 98. Población afrodescendiente por localidades (en %). Salto (2011)**

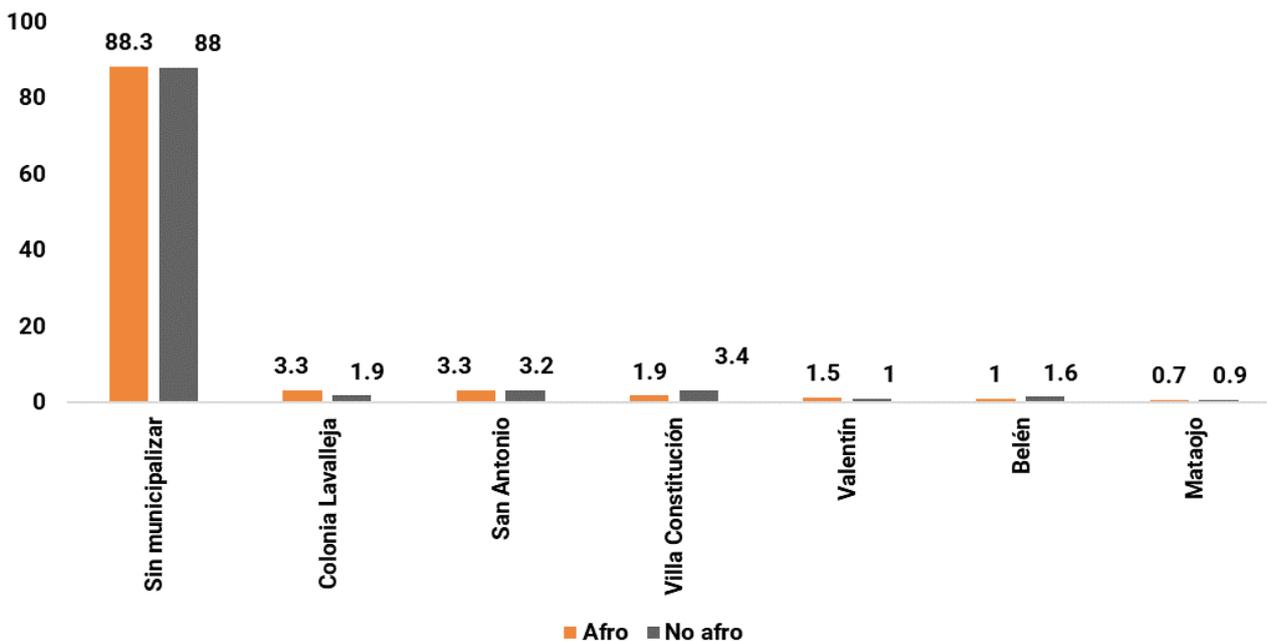


**FIGURA 19. POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE POR SEGMENTO CENSAL Y LOCALIDAD DE SALTO**



Fuente: Elaboración propia con base en Censo 2011.

**Gráfico 99. Población municipalizada por ascendencia, Salto (2011)**

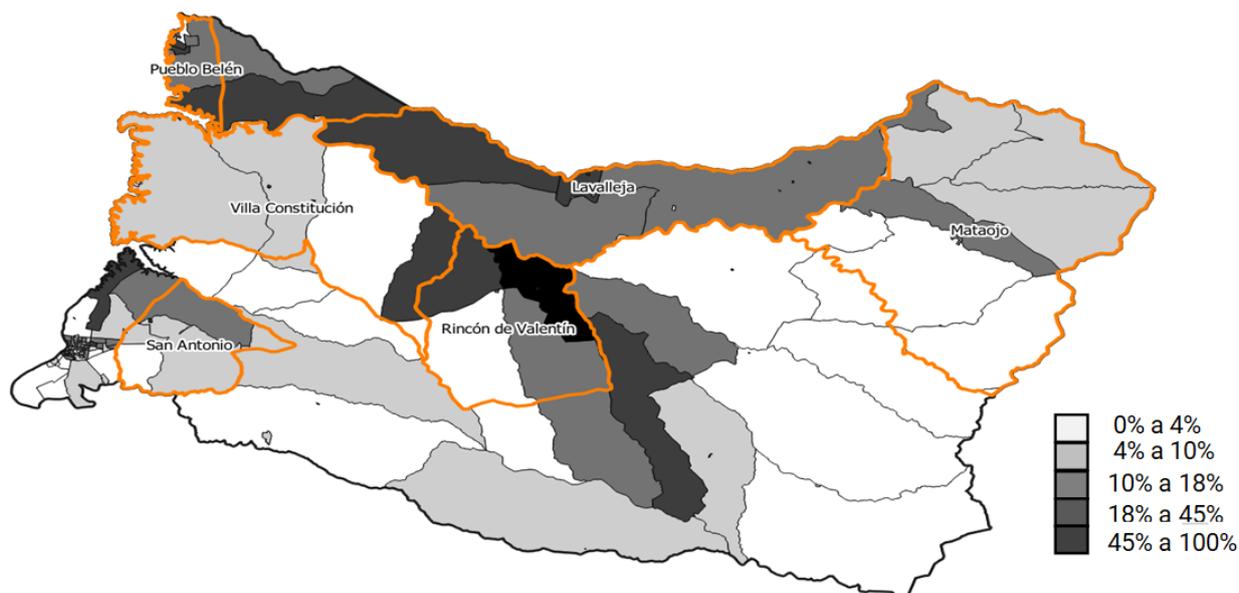


Fuente: Elaboración propia con base en Censo 2011.

de su población total, seguida por Constitución (2,3%). El resto de la población reside en localidades de menos de 200 habitantes (8,1%) y su población rural representa el 6,4% en el total departamental. Como muestra el gráfico 98 e ilustra la figura 19, 84,2% de los afrodescendientes residen en la ciudad de Salto, mientras que solo un 1% lo hacen en Constitución. El resto de la población afro se encuentra dispersa en localidades de menos de 200 habitantes (8,7%) y un 6,1% reside en medio rural.

Salto cuenta con seis municipios creados en 2010: Pueblo Belén, Colonia Lavalleja, Mataojo, Pueblo San Antonio, Pueblo Rincón de Valentín y Villa Constitución. En este sentido, como muestra el gráfico 99 e ilustra la figura 20, un 88,3% de la población afrodescendiente residente en el departamento se encuentra sin municipalizar, dado que reside o bien en la capital departamental, o bien en Constitución o

**FIGURA 20. POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE POR SEGMENTO CENSAL Y MUNICIPIOS. SALTO**



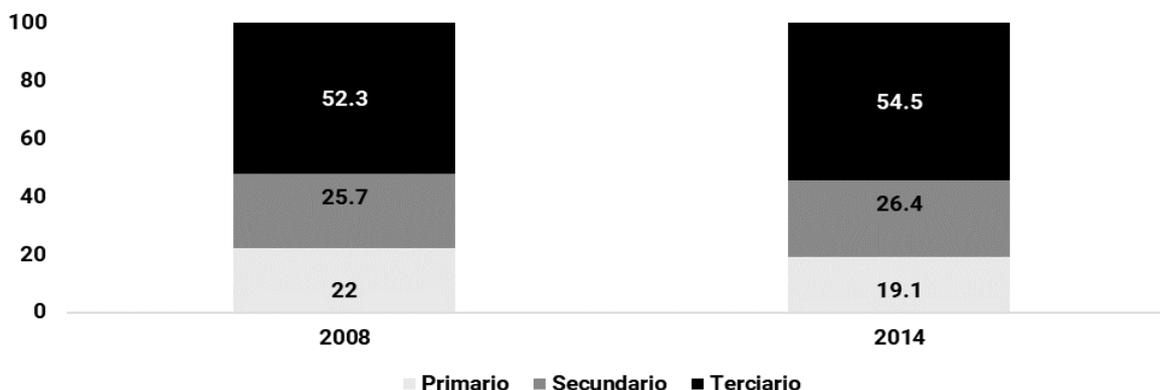
Fuente: Elaboración propia con base en Censo 2011.

en otras localidades de menos de 2.500 habitantes. En los municipios de Colonia Lavalleja y San Antonio reside 6,6% de la población afro del departamento, mientras que esta no supera el 2% en el resto de los municipios.

### 3.5.2. Participación de la población afrodescendiente en el desarrollo económico y especializaciones productivas departamentales

El departamento de Salto es uno de los de menor peso en la actividad económica del país, que hacia 2018 equivalía al 2,1 del total.<sup>73</sup> Al considerar la composición del valor agregado bruto (VAB) —equivalente al PIB departamental— por sectores de actividad económica entre 2008 y 2014 (gráfico 100), se observa que el sector terciario (servicios) representa más de mitad del VAB departamental. Por su parte, entre 2008 y 2014, la participación del sector secundario (industrias) en el VAB se incrementa, representando el 26,4% en 2014. Finalmente, en el mismo período se aprecia una disminución del peso del sector primario (agricultura, ganadería, pesca y extracción de minerales, entre otros), que hacia 2014 representa el 19,1% del VAB del departamento.

**Gráfico 100. Composición sectorial del VAB (en %). Salto. 2008 - 2014**



Fuente: Elaboración propia con base en OTU-OPP.

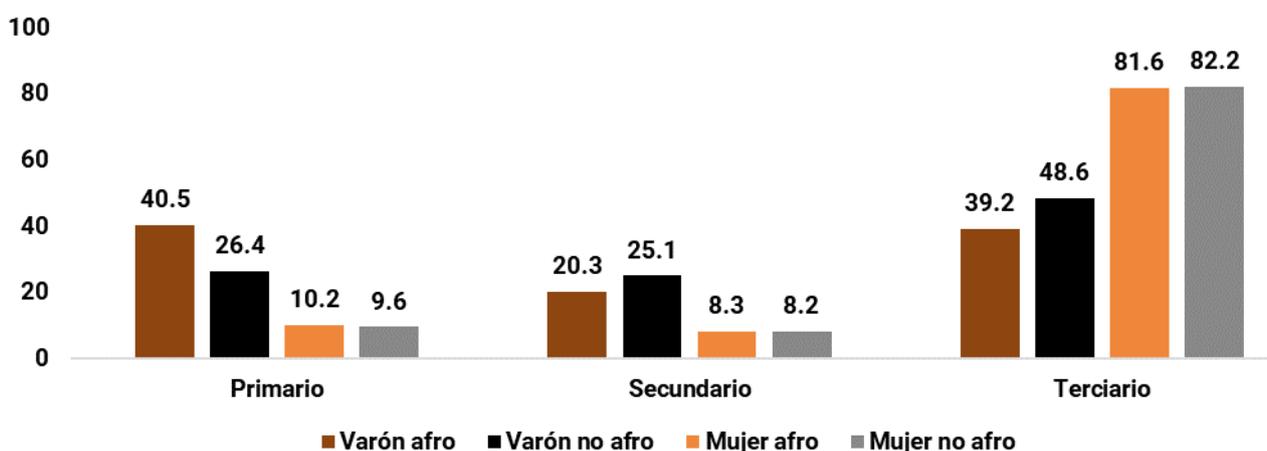
<sup>73</sup> Al respecto, véase: <https://otu.opp.gub.uy/perfiles/salto> (Último acceso: 17/10/2021).

Con relación al sector primario, un estudio del Centro Universitario Regional (CENUR) muestra que el mercado de trabajo de Salto presenta algunas actividades fuertemente sazonales, en particular en el sector hortícola. La sazonalidad se asocia con relaciones laborales inestables, alta informalidad, precariedad y riesgos de accidentes laborales. Según esta fuente, la tasa de desocupación se asocia al calendario del ciclo productivo del departamento, que se incrementa entre enero y abril, se estabiliza de mayo a julio y desciende entre agosto y diciembre. Ello se debería al ciclo productivo, conformando un calendario de empleo estacional según el sector productivo (CENUR-INEFOP, 2018). En el sector secundario es importante señalar el peso del sector de la construcción y la producción del sector de cerámica y similares (en gran parte ladrilleros), el procesamiento de hortalizas y frutas, la producción de bebidas sin alcohol y la industria frigorífica (CIU, 2018). Finalmente, con relación al sector terciario, destacan el turismo, los servicios de alojamiento y restaurantes y el comercio minorista (Barrenechea, Rodríguez y Troncoso, 2008a; CENUR-INEFOP, 2018).

Al analizar la distribución de los ocupados por sectores de actividad económica según sexo y ascendencia para el período 2017-2019 en Salto<sup>74</sup> (gráfico 101), se observa un patrón de segmentación laboral vinculado al sexo de los trabajadores en los tres sectores, independientemente de su ascendencia, que se repite en el resto de los departamentos. En otras palabras, los varones participan más que las mujeres en actividades vinculadas al sector primario y secundario, mientras que más del 80% del empleo de las mujeres se asocia a actividades en el sector terciario. A diferencia del resto de los departamentos considerados, en el caso de Salto, el porcentaje de varones afro ocupados en actividades agropecuarias, pesca, caza y explotación de minerales es significativamente superior al de varones no afro (40,5% y 26,4%, respectivamente). Al mismo tiempo, este sector emplea el 10,2% de las mujeres afro y el 9,6% de las mujeres no afro. En este sentido, es importante recordar que, como se mostró en el primer capítulo, este sector fue uno de los menos afectados por la crisis sanitaria. Con relación al sector secundario, la participación de los varones afrodescendientes es significativamente menor que la de los varones no afro (20,3% y 25,1%, respectivamente). A diferencia del resto de los departamentos considerados, la participación de los varones afro en la construcción es menor que la de los varones no afro (13,7% y 17,6%, respectivamente). Respecto a la construcción, como se mostró anteriormente, fue el único sector que mostró un crecimiento positivo en el período 2019-2020 en términos de contribución al PIB del país. También es menor su mayor participación relativa en la industria manufacturera, donde el porcentaje de varones afro es de 11% y el de los no afro es 12,6%. Este sector, como se mostró anteriormente, al principio de la crisis sanitaria presentó la mayor cantidad de solicitudes de seguro de desempleo por causal de suspensión, y durante el período 2019-2020 mostró una variación negativa importante en términos de contribución al PIB.

Respecto al sector terciario, la participación de las mujeres es 38% superior a la de los varones. En este sentido, es importante considerar su participación en el sector comercio, que, como se mostró

**Gráfico 101. Ocupados por sectores de actividad económica según sexo y ascendencia. Salto. 2017-2019**



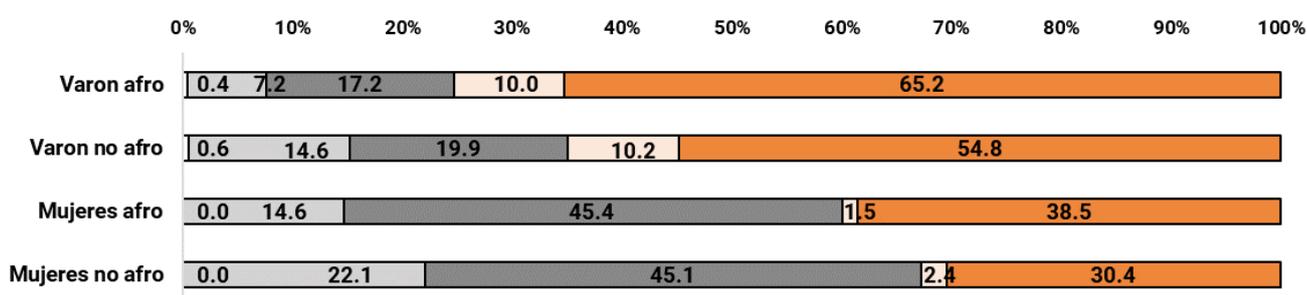
Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

74 La información desagregada se encuentra disponible en el [anexo estadístico 5](#).

anteriormente, fue uno de los más afectados en términos de contribución a la economía entre 2019 y 2020, además de presentar la mayor cantidad de solicitudes de seguro de paro por causal de suspensión en marzo de 2020. Respecto a estas actividades, si bien los ocupados no afro participan en mayor medida en el sector comercio, este tipo de actividades emplean el 13,7% de los varones afro y el 19,3% de las mujeres afro. En el caso de los no afro, estas cifras representan el 17,6% en el caso de los varones, y el 20,6% en el caso de las mujeres. Finalmente, un fenómeno que se repite en otros departamentos del país es la importante participación de las mujeres afro en actividades de trabajo doméstico en hogares como empleadores. Si bien el impacto de la crisis sanitaria fue relativamente menor en comparación con otras ramas de actividad, y las mujeres afro representan el 22,6%, mientras que las no afro constituyen el 13,3%.

Para comprender mejor la posición de los afrodescendientes en el mercado de trabajo, a continuación se describe el tipo de ocupación por sexo y ascendencia para el caso de Salto durante el período 2017 – 2019<sup>75</sup> Como se aprecia en el gráfico 102, la mayoría de los varones afro ocupados (65,2%) se desempeñan en oficios, trabajos manuales, artesanías y otras ocupaciones elementales, seguidos en importancia por los varones no afro ocupados (54,8%), las mujeres afro (38,5%) y las mujeres no afro (30,4%). Al mismo tiempo, la mayoría de las mujeres se desempeñan en puestos administrativos, comerciales y vinculados al sector de servicios. En este caso, no se encuentran diferencias significativas entre mujeres afro y no afro según ascendencia (45,4% y 45,1%, respectivamente). Por su parte, 19,9% de los varones afro ocupan puestos de este tipo, seguidos por los varones afro (17,2%). Considerando ahora las ocupaciones directivas, profesionales, científicas y técnicas, se observa que la participación de las mujeres no afro (22,1%) es significativamente superior a la de las mujeres afro y los varones no afro (ambos con 14,6%), y también a la de los varones no afro (7,2%). Sin embargo, dentro de esta categoría se encuentran diferencias. Para el período analizado, se observa que los varones no afro son la mayoría (1,8%), seguidos de mujeres no afro (1,6%). En el caso de hombres y mujeres afro, su participación es minoritaria (0,5% y 0,4%). El 16,3% de las mujeres no afro trabajan como profesionales, intelectuales y científicas. Esto es significativamente menor en el caso de las mujeres afro (10,3%). Por su parte, la participación de los varones afro es de 6,5% y la de los varones afro, 3,4%. Adicionalmente, 6,5% de los varones no afro trabajan como técnicos o profesionales de nivel medio, seguidos por las mujeres no afro (4,2%), las mujeres afro (3,9%) y los varones afro (3,3%). Con relación a las ocupaciones militares, no se encuentran diferencias significativas en la participación de los varones afro y no afro (0,4% y 0,6%). Finalmente, no se encuentran diferencias significativas entre los varones afro y no afro que se desempeñan como trabajadores rurales (10% y 10,2%, respectivamente). En este rubro, la participación de las mujeres afro y no afro es menor (2,4% y 1,5%).

**Gráfico 102. Tipo de ocupación por sexo y ascendencia. Salto 2017-2019**



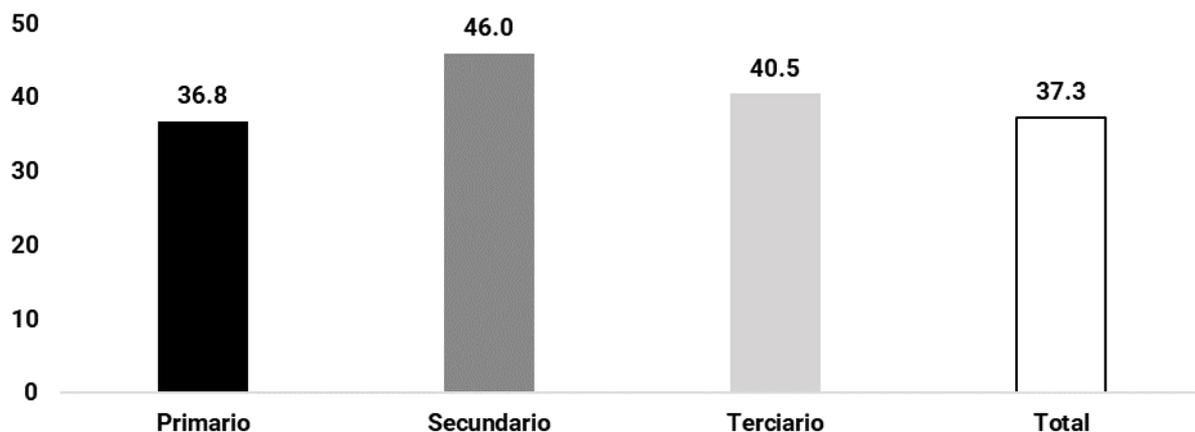
- Ocupaciones militares
- Ocupaciones directivas, profesionales y técnicas
- Ocupaciones administrativas, comerciales y del sector servicios
- Ocupaciones rurales
- Oficios, trabajadores manuales, artesanos y elementales

Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

<sup>75</sup> La información desagregada se encuentra disponible en el [anexo estadístico 5](#).

Una vez establecido que existen diferencias en términos de actividades y tipo de ocupación que desempeñan los trabajadores según sexo y ascendencia, es importante considerar la calidad del empleo al que acceden los ocupados. Como aproximación a este concepto, el gráfico 103 presenta la tasa de informalidad por sectores de actividad para Salto durante el período 2017-2019.<sup>76</sup> Como se puede apreciar, el sector que presenta mayores tasas de informalidad es el secundario (46%). Dentro de este sector, la construcción presenta una tasa de informalidad de 48,4% y la industria manufacturera de 44,3%. El segundo sector con mayor informalidad es el terciario (40,5%). Dentro de este sector, se destacan los servicios personales a organizaciones sociales y/o empresariales (75,9%), las actividades administrativas y los servicios de apoyo (65,7%) y las actividades de los hogares en calidad de empleadores (50,3%). Finalmente, el sector primario presenta una tasa de informalidad de 36,8%.

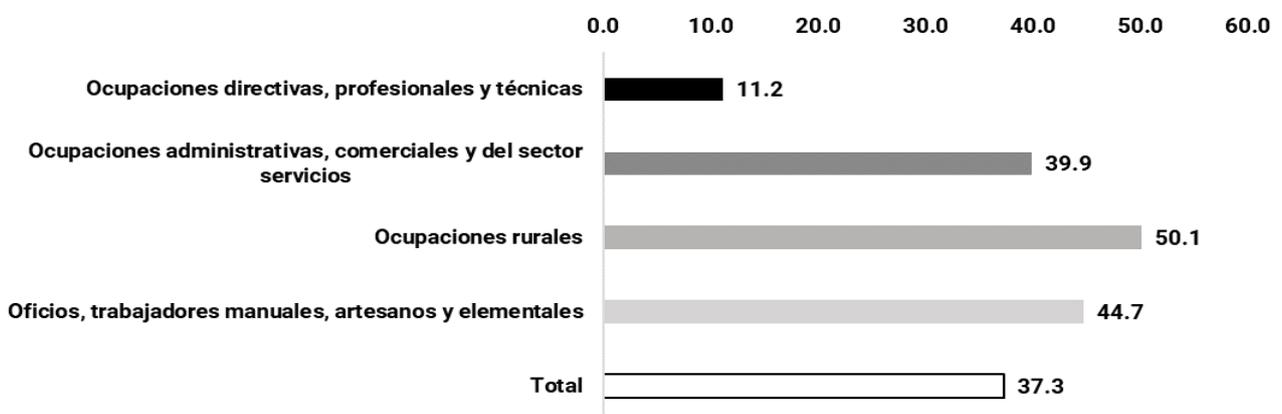
**Gráfico 103. Tasa de informalidad por sectores de actividad económica. Salto. 2017-2019**



Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

En el gráfico 104, se presenta la tasa de informalidad por tipo de ocupación para Salto durante el período 2017-2019.<sup>77 78</sup> Las ocupaciones rurales son las que tienen la tasa de informalidad de mayor importancia (50,1%), seguidas por los oficios, trabajos manuales no calificados, artesanías y ocupaciones elementales (44,7%). Dentro de estas ocupaciones, los oficios y las ocupaciones elementales presentan las mayores tasas de informalidad (53,4% y 45,2%). Las ocupaciones administrativas, comerciales y de servicios presentan una tasa de informalidad de 39,9%). Dentro de esta categoría se destacan las ocupaciones de servicios para comercios y mercados (50,1%). Finalmente, las actividades directivas, profesionales y técnicas presentan la menor tasa de informalidad (11,2%). Dentro de este grupo, los técnicos o profesionales de nivel medio presentan mayores niveles de informalidad (21,2%).

**Gráfico 104. Tasa de informalidad por tipo de ocupación. Salto. 2017-2019**



Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

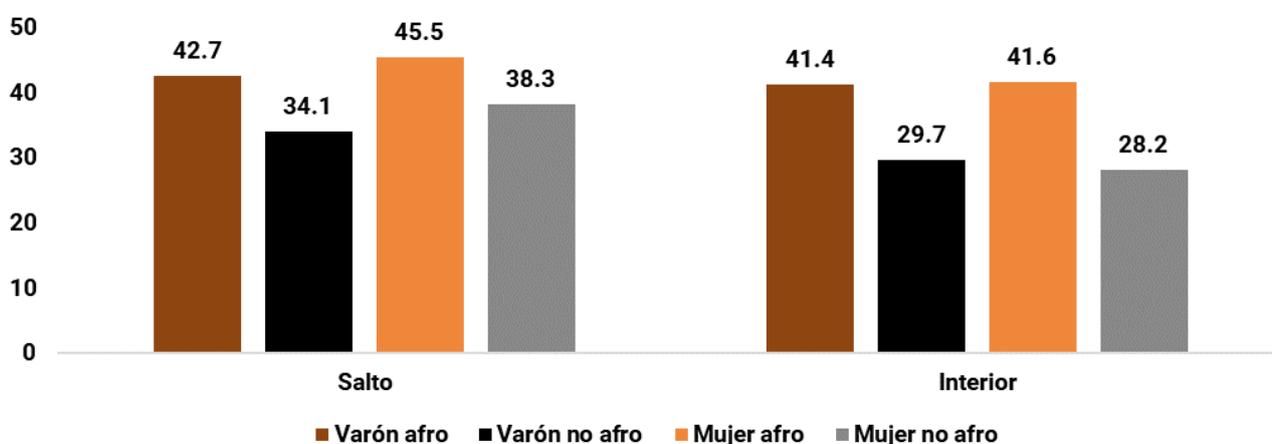
<sup>76</sup> La información desagregada se encuentra disponible en el [anexo estadístico 5](#).

<sup>77</sup> La información desagregada se encuentra disponible en el [anexo estadístico 5](#).

<sup>78</sup> Se excluyen las ocupaciones militares, dado que no presentan informalidad.

Con esta información presente, en el gráfico 105 se muestra la tasa de informalidad por sexo y ascendencia de los ocupados de Salto. Considerando que 22,6% de las ocupadas afro son trabajadoras domésticas, 19,3% trabajan en el sector comercio, 10,2% son trabajadoras rurales y 38,5% se desempeñan en ocupaciones manuales y elementales, era esperable que tuvieran mayores tasas de informalidad con relación a las mujeres no afro (54,7% y 39,1 %, respectivamente). De la misma forma, dado el hecho de que más de dos quintos de los varones afro ocupados trabajan en el sector primario, 9,3% en construcción, 11 % en la industria manufacturera, 10% tienen ocupaciones rurales y 65,2% ocupan puestos de trabajo en oficios, trabajo manual no calificado, artesanías y otras ocupaciones elementales, era esperable que tuvieran una mayor tasa de informalidad que los varones no afro (45,5% y 38,3%, respectivamente). Finalmente, cabe destacar que los ocupados de Salto presentan niveles de informalidad muy por encima del promedio del interior del país en el caso de los varones no afro y las mujeres. En el caso de los varones afro, si bien su tasa de informalidad es levemente superior al promedio regional, esta diferencia es menor en comparación con el resto de los grupos analizados.

**Gráfico 105. Tasa de informalidad por sexo y ascendencia. Salto. 2017-2019**



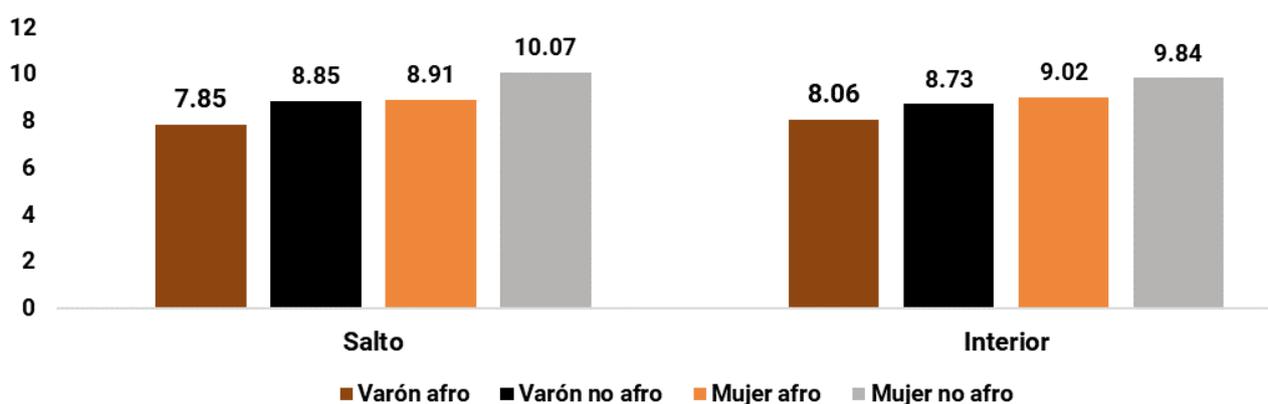
Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

### 3.5.3. Obstáculos persistentes para la inclusión social de los afrodescendientes a nivel departamental

Parte de las diferencias en términos de actividades y tipo de ocupación que desempeñan los trabajadores según sexo y ascendencia étnico-racial se vinculan con su nivel de logros educativos. Para esto, en el gráfico 106 se presentan los años de educación promedio de los ocupados de Salto según sexo y ascendencia para el período 2017-2019. Como allí se observa, las mujeres no afro presentan cerca de 10 años de educación formal, seguidas por las mujeres afro y los varones no afro (con casi 9 años), y en el último lugar, los varones afro, con cerca de 8 años de educación formal. Es de destacar que los niveles educativos de los varones y mujeres no afro de Salto se encuentran levemente por encima de los valores estimados de logros educativos de los ocupados del interior del país, mientras que en los casos de los varones y mujeres afro se encuentran levemente por debajo. Como se mostró en el capítulo anterior, las brechas en educación entre la población afro y el resto constituyen un desafío importante en términos de equidad racial, que, como mostrará con la experiencia de Cerro Largo, los gobiernos departamentales pueden contribuir a combatir con políticas focalizadas de carácter local.

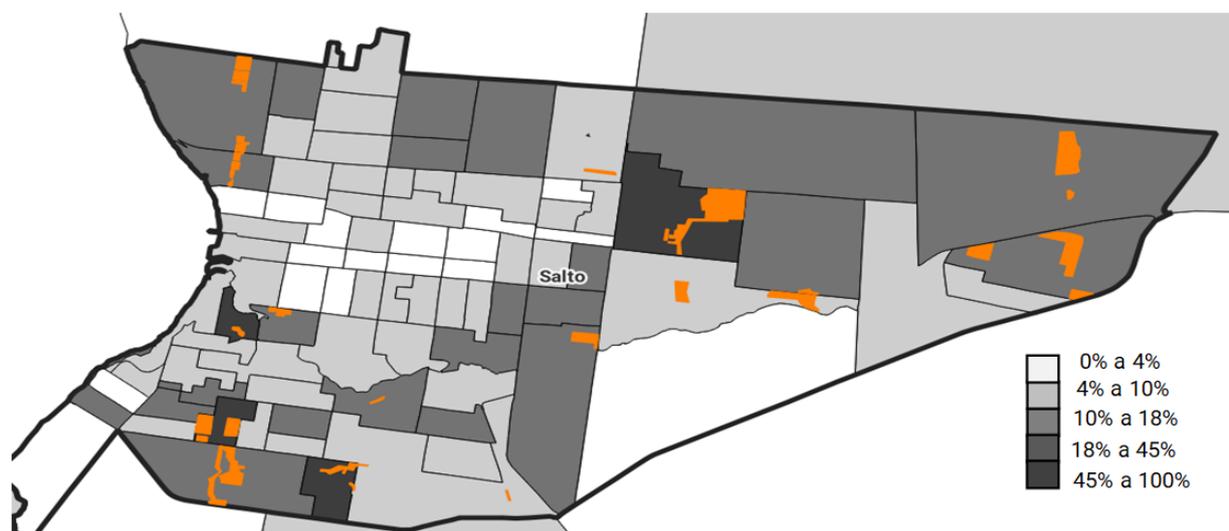
Como también se mostró en el capítulo anterior, persisten las brechas en términos de exclusión residencial y segregación territorial. Como se ilustra en la figura 21, en la ciudad de Salto existe una pauta de segregación territorial marcada, que hace que buena parte de los afrodescendientes residan en las zonas periféricas, y al mismo tiempo, una proporción importante lo haga en asentamientos

**Gráfico 106. Años de educación promedio de los ocupados por sexo y ascendencia. Salto e interior. 2017-2019**



Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

**FIGURA 21. POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE POR SEGMENTO CENSAL Y ASENTAMIENTOS IRREGULARES. CIUDAD DE SALTO**

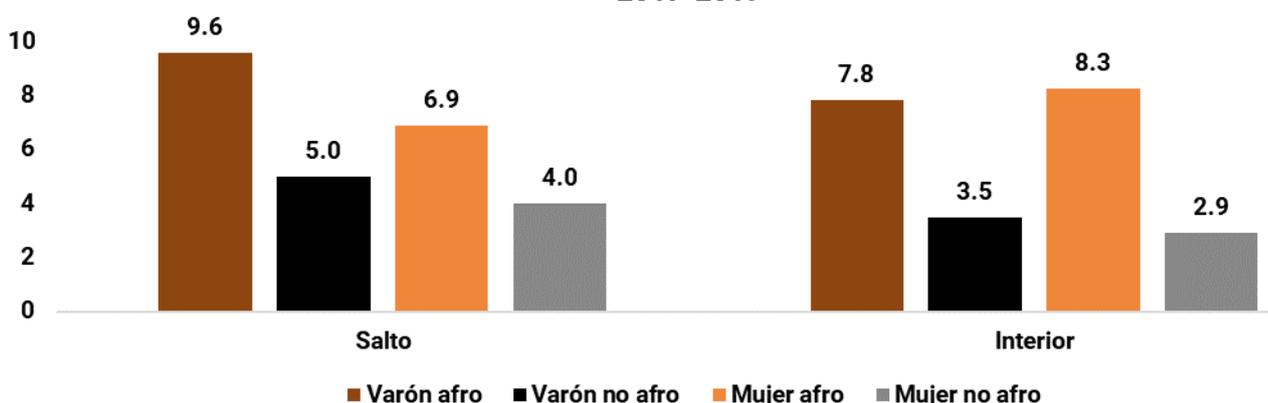


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo 2011 y MVOTMA-PMB 2018.

irregulares. En este sentido, según un relevamiento del PMB, hacia 2018 Salto contaba con 26 asentamientos irregulares que, en su mayoría, se concentran en la capital del departamento (MVOTMA-PMB, 2018).

Todos estos aspectos inciden de forma diferente en las brechas de bienestar entre la población afro y el resto. En este sentido, en el gráfico 107 se presenta la estimación de los niveles de pobreza por sexo y ascendencia en Salto durante el período 2017-2019. Como allí se aprecia, el 9,6% de los varones afro y el 6,9% de las mujeres afro son pobres, mientras que entre sus pares no afro estas cifras representan 5% y 4%, respectivamente. En este caso, existen diferencias significativas en términos de sexo y ascendencia étnico-racial. Por otra parte, estos valores se encuentran por encima de la media del interior del país en el caso de los varones afro y no afro, y las mujeres no afro. Y son el resultado de los múltiples procesos históricos de exclusión social, económica y política que vienen padeciendo las personas afrodescendientes en el departamento de Salto.

**Gráfico 107. Incidencia de la pobreza en personas por sexo y ascendencia. Salto. 2017-2019**



Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

### 3.5.4. Institucionalidad dedicada al tema afrodescendiente

En 2018, la Intendencia de Salto genera una línea de trabajo en afrodescendencia dentro de la Secretaría de Género y Generaciones, que actualmente se ubica en el Área de Derechos Humanos según el nuevo organigrama de la intendencia. En comparación con el resto de los mecanismos de equidad racial analizados en este estudio, es el que presenta menor nivel de institucionalización, en la medida en que el gobierno departamental encuadra la problemática afrodescendiente en una serie de acciones transversales a las actividades que desarrolla la intendencia en otras áreas sociales. No tiene antecedentes importantes de trabajo en la materia, con la excepción de la realización de actividades en el marco del Mes de la Afrodescendencia.

La principal *fortaleza* de la Secretaría de Género y Generaciones de la intendencia de Salto es que esta es un espacio institucionalizado, que desde 2017 lleva adelante una línea de trabajo sobre población afrodescendiente, lo que constituye un reconocimiento oficial de la importancia del tema por parte del gobierno departamental de Salto. La principal *debilidad* de este MER es que la responsabilidad por el desarrollo de esta línea de trabajo es difusa. No cuenta con un referente claramente establecido en el tema, y no hay forma de determinar qué cantidad de recursos económicos y técnicos trabajan en esta problemática. Esto dificulta seriamente el desarrollo de procesos de planificación estratégica y agendas programáticas que estructuren las actividades. Por otra parte, el hecho de que solo se identifiquen iniciativas de apoyo en torno al Mes de la Afrodescendencia como actividades relevantes refleja un nivel de compromiso político bajo con la incorporación de la perspectiva étnico-racial de parte de la intendencia de Salto.

## 4 Hacia la inclusión de la perspectiva étnico - racial a nivel departamental

La información proveniente de diversos relevamientos oficiales muestra que la población afrodescendiente se distribuye de forma heterogénea en el territorio uruguayo. En este sentido, casi dos tercios residen en los departamentos de Montevideo, Artigas, Cerro Largo, Rivera y Salto. Con la excepción de Montevideo, los departamentos del norte presentan los peores desempeños en términos de desarrollo humano y territorial, mientras que Salto ocupa una posición intermedia. Esto permite establecer que la mayoría de los departamentos que concentran la mayor proporción de población afrodescendiente presentaban importantes niveles de rezago económico y social en los años previos a la pandemia. Al mismo tiempo, cada departamento presenta diferentes barreras estructurales que afectan la inclusión social de la población afrodescendiente a nivel local. En este sentido, con la excepción

de Montevideo, que se encuentra totalmente municipalizado, en el resto de los departamentos considerados, la mayor parte de la población afrodescendiente reside en las ciudades capitales, que se encuentran sin municipalizar. Esto puede constituir una barrera importante para su participación en la toma de decisiones locales. Otro aspecto que opera como limitante de la inclusión social de los jóvenes en general, y de los afrodescendientes en particular, a nivel territorial tiene que ver con la oferta de servicios de educación terciaria universitaria en el departamento. En este sentido, se observa que de los departamentos del norte Artigas y Cerro Largo son los únicos que carecen de este tipo de servicios. Esta desventaja tiene consecuencias en las posibilidades de formación profesional, al provocar una segmentación de la población en términos de aquellos que tienen incentivos y medios para emigrar hacia otros departamentos con el fin de adquirir una titulación universitaria y los que no. Un último tema vinculado a la exclusión social de los jóvenes tiene que ver con las distintas razones por las cuales se sienten discriminados. La complejidad de este problema es abordada adecuadamente mediante el concepto de *interseccionalidad*, que plantea que ciertos individuos experimentan formas más intensas de exclusión social debido a que son discriminados por diferentes aspectos de su identidad, como su ascendencia étnico-racial, el género, su orientación sexual, su edad, sus capacidades, las diferencias en términos socioeconómicos, el lugar de residencia y nacionalidad, entre otros. La evidencia disponible señala que las jóvenes afrodescendientes en general experimentan mayores niveles de discriminación por el color de su piel que los varones, y las que residen en Montevideo presentan niveles más elevados que las del interior. Por su parte, los jóvenes afro reportan mayores niveles de discriminación que sus pares no afro por su forma de vestir y, en menor medida, por su nivel educativo. Sobre el primer punto, las mujeres afro de Montevideo y los varones afro del interior reportan mayores niveles de discriminación. Sobre el segundo punto, los varones afro del interior y las mujeres afro de Montevideo son quienes experimentan los mayores niveles de discriminación. También se observan variaciones regionales importantes. Los varones afro del interior experimentan de forma más intensa la discriminación por discapacidad total o parcial, mientras que los varones de Montevideo reportan mayores niveles de discriminación por sus creencias religiosas, reales o proyectadas. Finalmente, las mujeres afro de Montevideo experimentan altos niveles de discriminación por sus características físicas, y las del interior por no tener dinero. De esta forma, existen diferencias regionales en términos de calidad de vida, desarrollo económico y social, posibilidades de acceder a estudios terciarios, como también diferentes contextos socioculturales que marcan las biografías de los afrodescendientes en los territorios en los que residen.

En la medida en que se observan variaciones regionales en términos de desarrollo humano, social y económico, es esperable que estas hayan jugado un papel relevante en términos de impacto de crisis sanitaria sobre los niveles bienestar y el acceso al mercado de trabajo en las diferentes regiones del país. En este sentido, se observa que, entre 2019 y 2020, las regiones de la zona metropolitana, el noreste y el litoral norte presentaron mayores niveles de incidencia de la pobreza que el resto de las regiones del país. Y como también era esperable, dentro de estas regiones los afrodescendientes fueron lo que experimentaron las consecuencias más agudas de la crisis. Mientras que en el caso de la zona metropolitana se observa un aumento significativo en la brecha racial de pobreza, en el litoral norte se observa un aumento no significativo de la brecha racial y en el noreste se *produce* una disminución, producto del incremento de la pobreza en la población afro, pero también de un importante aumento en los niveles de pobreza en la población no afro. Al mismo tiempo, se observa un aumento significativo de la brecha racial de pobreza infantil en la zona metropolitana y el noreste, y una disminución en el litoral norte, producto del aumento de la incidencia de la pobreza en niños y niñas afro y no afro. Por otra parte, en las tres regiones se observa un incremento importante en la tasa de desempleo, que afectó principalmente a la población afrodescendiente. Estos resultados permiten establecer que el impacto de la pandemia en el país fue especialmente negativo para los afrodescendientes en general, y en particular para los que residen en las regiones del noreste y litoral norte del país.

Para comprender en mayor profundidad las posibles implicaciones de la crisis sanitaria para los afrodescendientes, se presenta un análisis a nivel departamental de su situación en los años previos a la pandemia para los casos de Montevideo, Artigas, Cerro Largo, Rivera y Salto, considerando la distribución territorial de la población afrodescendiente en el territorio, su participación en el desarrollo económico y

especializaciones productivas departamentales, los obstáculos persistentes para su inclusión social y las principales características de los mecanismos de equidad racial (MER) de cada gobierno departamental.

Con relación al primer punto, y a diferencia del resto de los departamentos considerados en este informe, Montevideo es el único que se encuentra totalmente municipalizado. El Municipio D es el que concentra la mayor proporción de población afrodescendiente (21,9%), seguido por el Municipio A (19%) y el F (17%). En los departamentos del interior, se observa un patrón recurrente: la mayoría de la población afrodescendiente reside en las ciudades capitales, mientras que el resto lo hace en diferentes localidades urbanas. En la medida en que las ciudades capitales no están municipalizadas, la mayoría de la población de estos departamentos no cuenta con la posibilidad de participar en el tercer nivel de gobierno, lo que constituye una limitación en términos de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones locales.

Los cuatro departamentos del interior se pueden agrupar en dos grandes categorías: aquellos donde la mayoría de la población se concentra en la capital mientras que el resto reside en localidades o municipios de menos de 1.000 habitantes, y los que, además de la población residente en la capital, cuentan con localidades urbanas municipalizadas de más de 1.000 habitantes. En el primer grupo se encuentran Rivera y Salto, mientras que en el segundo se ubican los departamentos de Artigas y Cerro Largo. En el caso de Rivera, el 60% de la población afrodescendiente reside en la ciudad de Rivera, y en el caso de Salto, el 84,2% reside en la capital departamental (ciudad de Salto). En la medida en que Rivera cuenta con tres municipios, el porcentaje de población afro no municipalizada alcanza el 83,8%, mientras que en el caso de Salto, donde la capital concentra más de cuatro quintos de la población total del departamento, el porcentaje de población afro no municipalizada asciende a 84,2%. Respecto al departamento de Artigas, además de la capital homónima, donde reside 54,4% de la población afrodescendiente, cuenta con la localidad de Bella Unión, que desde 2010 se encuentra municipalizada y concentra el 15,9% de la población afrodescendiente. El resto de la población reside en localidades y municipios de menos de 5.000 habitantes, y el 67,3% de la población afrodescendiente se encuentra sin municipalizar. Finalmente, en el caso de Cerro Largo, la capital departamental (ciudad de Melo) concentra 63,5% de la población afrodescendiente, seguida por Río Branco, que desde 2010 está municipalizada, donde, al igual que en el caso de Bella Unión, reside el 15,9% de la población afrodescendiente. El resto se distribuye en municipios y/o localidades de menos de 5.000 habitantes. A pesar de contar con 15 municipios, la proporción de población afrodescendiente sin municipalizar alcanza el 66,2%.

Respecto a las especializaciones productivas locales, de los cinco departamentos considerados en este informe, Montevideo es el que presenta el sector terciario más importante (77,7% de VAB departamental). En el resto de los departamentos del interior, el peso del sector terciario oscila entre el 51% y 55% del VAB departamental. Por su parte, la importancia del sector secundario en los departamentos de Rivera, Cerro Largo y Salto es considerable (32,7%, 27,4% y 26,4% del VAB departamental en 2014), y en menor medida lo es en Artigas y Montevideo (23% y 21,9%, respectivamente). Finalmente, Artigas es el departamento donde el sector primario tiene mayor peso en su VAB (25,1%), seguido por Cerro Largo (21%), Salto (19,1%) y Rivera (16%). En el caso Montevideo, por el tamaño y nivel de urbanización del departamento, las actividades de este sector tienen un peso minoritario (0,4% del VAB departamental en 2014).

La participación de los ocupados en las economías locales está marcada por las especializaciones productivas de cada departamento, y se observa un patrón de segmentación laboral en términos de sexo. En todos los casos, las mujeres participan más que los hombres en las actividades del sector terciario y los hombres participan más en los sectores secundario y primario. Con relación al sector terciario, la participación de las mujeres representa entre el 80% y el 90% del total de ocupadas de los cinco departamentos. La participación de los varones es menor, pero con variaciones regionales: en Montevideo, la participación de los varones es superior al 70% y en los departamentos del interior su participación oscila entre el 40% y el 50%. Con la excepción de Artigas, en el resto de los departamentos del interior la participación de los varones no afro es significativamente superior a la de los afro. Adicionalmente, solo

en los casos de Cerro Largo y Rivera la participación de las mujeres afro es significativamente superior a la de las mujeres no afro. Dentro de este sector de actividad económica, se observan diferencias entre los departamentos. Considerando el sector comercio, que fue uno de los más afectados en términos de contribución al PIB nacional entre 2019 y 2020, además de presentar la mayor cantidad de solicitudes de seguro de paro por la causal de suspensión en marzo de 2020, se observa que en Montevideo concentra más de un quinto de los varones afro ocupados, mientras que en Artigas representa un séptimo. Sin embargo, mientras que en la capital la participación de las mujeres afro es levemente superior a la de sus pares no afro, en Artigas es inferior. En Cerro Largo, la participación de los varones afro en estas actividades es mayor que la de los varones no afro, mientras que la de las mujeres afro es menor que la de las no afro. En total, este sector emplea cerca un quinto de los ocupados del departamento. En los casos de Rivera y Salto, la participación de varones afro es menor que la de los no afro, y en el caso de las mujeres no se encuentran diferencias significativas según ascendencia. En ambos departamentos, este sector comprende más del 18% del total de ocupados. Finalmente, en el sector terciario, se observa un fenómeno que se repite en todos departamentos analizados: el importante nivel de participación de las mujeres afro en actividades de trabajo doméstico en hogares como empleadores. Si bien el impacto de la crisis sanitaria fue relativamente menor en comparación con otras ramas de actividad, entre un quinto y un séptimo de las mujeres afro se desempeñan en este tipo de actividades, mientras que en el caso de sus pares no afro estos valores representan entre un décimo y un séptimo.

Respecto al sector secundario, se observa que en los cinco departamentos la participación de los varones afro es superior a la de los varones no afro y las mujeres en general, ocupando entre un cuarto y un tercio de los varones afro. Con la excepción de Montevideo, donde este sector ocupa menos de un quinto de los varones no afro, en el resto de los departamentos del interior este sector ocupa menos de un décimo de los varones no afro. Dentro de este sector también se observan diferencias entre los departamentos. Respecto al sector de la construcción, que fue el único que mostró un crecimiento positivo en el período 2019-2020 en términos de contribución al PIB del país, se observa que, con la excepción de Salto, donde la participación de los varones afro es menor que la de los no afro, en el resto de los departamentos la proporción de varones afro empleados en la construcción es significativamente mayor, oscila entre un séptimo y un cuarto del total de los varones afro ocupados.

Finalmente, con relación al sector primario, que fue uno de los menos afectados por la crisis sanitaria y dejando de lado el caso de Montevideo que por sus características ocupa una proporción minoritaria de los trabajadores, se observan importantes diferencias entre los departamentos del interior. En el caso de Salto, este sector emplea dos quintos de los varones afro y un décimo de las mujeres afro. Entre los varones y las mujeres no afro, esta cifra representa aproximadamente un décimo de los ocupados. En el resto de los departamentos, la participación de hombres y mujeres no afro es superior a la de los afro. En Artigas, este sector emplea cerca de dos séptimos de los varones afro y no afro, mientras que la participación de las mujeres es menor de un décimo del total de ocupadas. Finalmente, en los casos de Cerro Largo y Rivera este sector ocupa más de un quinto de los varones no afro y un cerca de un séptimo de los varones afro. En ambos departamentos, la proporción de mujeres ocupadas en este sector es minoritaria.

Al examinar la distribución de los trabajadores por tipo de ocupación y ascendencia, se observan varios patrones recurrentes. La mayoría de los varones se desempeñan en oficios, trabajos manuales, artesanías y otras ocupaciones elementales. En este sentido, entre la mitad y los dos tercios de los ocupados afro se desempeñan en este tipo de ocupaciones, mientras que la participación de los varones no afro varía entre dos quintos y cuatro séptimos del total. Por su parte, entre un tercio y la mitad de las ocupadas afro se desempeñan en este tipo de ocupaciones, mientras que entre las mujeres no afro estos valores rondan entre un quinto y un tercio de las ocupadas. Por otra parte, una proporción significativa de mujeres se desempeñan en ocupaciones administrativas, comerciales y de servicios. En este caso, se observan diferencias entre los departamentos y por ascendencia. Montevideo es el único departamento donde la proporción de mujeres afro en este tipo de ocupaciones es mayor que la de las no afro (cerca de la mitad en el primer caso, más de tres séptimos en el segundo). En Artigas y Salto no se observan diferencias

significativas según ascendencia, y cerca de tres séptimos de las mujeres se desempeñan en este tipo de ocupaciones. En el caso de Cerro Largo, la proporción de las mujeres afro que se desempeñan en estas tareas es mayor de dos quintos, mientras que en el caso de las mujeres afro es cercana a la mitad. En Rivera, la proporción de mujeres afro que se desempeñan en este tipo de ocupaciones es mayor de un tercio, mientras que en el caso de las mujeres no afro ronda los tres séptimos. En general, una proporción minoritaria de los trabajadores se desempeñan en ocupaciones directivas, profesionales y técnicas. La única excepción es Montevideo, donde casi un tercio de los trabajadores no afro se desempeñan en este tipo de ocupaciones, mientras que en los departamentos del interior esta proporción oscila entre menos de un décimo y un séptimo de los ocupados no afro. Dentro de esta categoría existen diferencias entre departamentos y por sexo y ascendencia. Sin embargo, en las ocupaciones directivas, en general, o bien la proporción de varones no afro es mayor, o bien no se observan diferencias significativas entre hombres y mujeres no afro. En todos los casos, la participación de hombres y mujeres afro es minoritaria. Otro aspecto que varía según los departamentos es la participación de los varones afro y no afro en ocupaciones rurales. Si bien en todos los casos la participación de los afro es menor, de forma consistente con la distribución de ocupados por sectores de actividad, en Artigas se observan diferencias significativas según ascendencia, menos de un décimo de los trabajadores afro se desempeña en este tipo de ocupaciones, mientras que entre los no afro esta proporción es menor de un séptimo. En Rivera, menos de un décimo de los trabajadores afro se desempeñan en este tipo de ocupaciones, y entre los no afro esta proporción alcanza a poco más de un décimo de los ocupados. En Salto no se observan diferencias significativas según ascendencia y ambos casos representan un décimo de los ocupados. Para el caso de Montevideo, la proporción de varones que se desempeñan en este tipo de ocupaciones es minoritaria, y no se observan diferencias por ascendencia. Por último, en las ocupaciones militares se observa una mayor participación relativa de hombres con relación a las mujeres, y a nivel departamental, solo dos departamentos muestran diferencias significativas por ascendencia: Montevideo y Cerro Largo. En el primer caso, la proporción de varones afro en este tipo de ocupaciones es mayor, mientras que, en el segundo, la proporción de varones no afro es más elevada.

La mayor participación de los afrodescendientes en ciertas ramas de actividades y en oficios, tareas manuales, artesanías y ocupaciones elementales se relaciona con mayores niveles de inestabilidad laboral e informalidad. Adicionalmente, los afrodescendientes presentan en general menores niveles de logros educativos, los varones afro ocupados presentan sistemáticamente niveles menores que sus pares no afro, y las mujeres afro tienden a presentar menores niveles de logros que las mujeres no afro. Finalmente, los afrodescendientes en general presentan elevados niveles de segregación residencial, lo que en muchos casos se traduce en un mayor porcentaje de población afrodescendiente residente en asentamientos irregulares. Estos son algunos de los factores que explican sus mayores niveles de pobreza con relación a la población no afro. Sin embargo, a nivel departamental, se registran diferencias importantes.

En Montevideo, los afrodescendientes presentan menores tasas de informalidad que el promedio nacional (cercana a un cuarto de los ocupados afro del departamento), la brecha de informalidad con relación a los trabajadores no afro es 10% mayor. Por otra parte, los varones y mujeres afro presentan en promedio dos años menos de educación que sus pares no afro. Al mismo tiempo, Montevideo concentra la mayor cantidad de asentamientos del país, y un porcentaje importante de la población afrodescendiente reside en ellos. Estos factores permiten entender por qué más de un cuarto de los varones y mujeres afrodescendientes se encuentran en situación de pobreza, mientras que entre los no afro esta proporción es menor de un décimo de la población para ambos sexos.

En Artigas, más de la mitad de las ocupadas afro son informales, mientras que en el caso de los varones afro la proporción es cercana a los tres séptimos. Entre los trabajadores y trabajadoras no afro, esta proporción es menor de los dos quintos de los ocupados. Por otra parte, si bien existe una leve diferencia en términos de logros educativos entre los varones afro ocupados y los no afro, las ocupadas afro, en promedio, presentan un año menos de educación que sus pares no afro. Adicionalmente, tanto en la capital del departamento como en Bella Unión se verifican importantes niveles de exclusión residencial,

que en ambos casos se asocian con la presencia de asentamientos irregulares. Estas diferencias permiten comprender por qué prácticamente uno de cada diez afrodescendientes en Artigas es pobre, y también que la incidencia de la pobreza en el caso de los no afro sea casi 50% menor.

En Cerro Largo, más de la mitad de los varones afro ocupados son informales, mientras que las mujeres presentan tasas similares de informalidad, que en ambos casos son mayores de los tres séptimos. Por otra parte, los varones afro ocupados presentan un año promedio menos de educación que sus pares no afro, y lo mismo sucede entre las mujeres afro y no afro, aunque presentan en promedio mayor cantidad de años de educación que los varones. Adicionalmente, mientras que en la ciudad de Melo se observa un importante patrón de segregación residencial en este caso, dicho fenómeno no se asocia con un mayor porcentaje de afrodescendientes en asentamientos irregulares. Algo similar sucede en la ciudad de Río Branco, donde si bien se observa un nivel importante de segregación residencial, la proporción de afrodescendientes que viven en asentamientos irregulares es mayor. Estos factores permiten comprender por qué algo menos de un séptimo de los varones y mujeres afrodescendientes son pobres, aunque en el caso de las mujeres afro los niveles de incidencia de la pobreza son tres veces mayores que los de las mujeres no afro.

En Rivera, más de la mitad de los ocupados afro son informales, mientras que en el caso de los no afro más de dos quintos lo son. Por otra parte, los varones afro ocupados presentan un año promedio menos de educación que sus pares no afro, y lo mismo sucede entre las mujeres afro y no afro, que en promedio presentan mayor cantidad de años de educación que los varones. Adicionalmente, en la capital del departamento se observan importantes niveles de exclusión residencial, que se asocian con la presencia de asentamientos irregulares. Estas diferencias permiten entender por qué un séptimo de los varones y mujeres afrodescendientes son pobres. En este sentido, los niveles de incidencia de la pobreza en las mujeres afro son dos veces superiores a los de las mujeres no afro.

En Salto, la tasa de informalidad de los varones afro ocupados es levemente superior a los dos quintos, mientras que entre los varones no afro es levemente superior a un tercio de los ocupados. En el caso de las ocupadas afro, es superior a los tres séptimos, mientras que entre las mujeres no afro es levemente inferior a los dos quintos. Por otra parte, los varones afro ocupados presentan un año promedio menos de educación que sus pares no afro, y lo mismo sucede entre las mujeres afro y no afro, aunque en promedio las mujeres presentan mayor cantidad de años de educación que los varones. Adicionalmente, en la capital del departamento se observan importantes niveles de exclusión residencial, que se vinculan con la presencia de asentamientos irregulares. Estas diferencias permiten entender por qué casi uno de cada 10 de los varones afro son pobres, mientras que entre los varones no afro esta proporción es menor de la mitad. Finalmente, las mujeres afro presentan mayores niveles de pobreza que las mujeres no afro, aunque la diferencia con las no afro es ciertamente menor.

Considerando ahora los MER existentes en cada departamento, estos presentan marcadas diferencias en términos de capacidades institucionales y antecedentes de trabajo en la temática. La Secretaría Étnico-Racial y para Poblaciones Migrantes de la Intendencia de Montevideo se destaca por su carácter pionero de primer mecanismo institucional de equidad racial en un gobierno subnacional con enfoque interseccional, combinando la perspectiva étnico-racial, el género y las poblaciones migrantes. Por otra parte, cuenta con un grado moderado de autonomía, en la medida en que cuenta con recursos presupuestales propios. Adicionalmente, es el único MER departamental que lleva adelante un programa continuo de transversalización de la perspectiva étnico-racial dirigido a los funcionarios de la intendencia. Finalmente, es un espacio con gran capacidad de incidencia con relación a varios problemas vinculados a la población afrodescendiente en ámbitos institucionales nacionales como el Consejo Nacional de Equidad Racial y el Congreso de Intendentes, y también en espacios internacionales, como el Sistema de Naciones Unidas, entre otros.

En el caso de la Intendencia de Artigas, si bien la Unidad de Equidad Racial es un MER de reciente creación (2021), representa la concreción de una línea de trabajo que comenzó a funcionar en 2017, lo que implica un reconocimiento oficial de la importancia del tema a nivel local. Previo a la creación de dicha unidad, la

intendencia había desarrollado un conjunto de acciones de promoción social en barrios que concentran altos niveles de población afrodescendiente, como San Eugenio, Ejido, Mirador y Pintadito, en convenio con diferentes organizaciones de la sociedad afro organizada.

El Espacio Pro Afro de la Intendencia de Cerro Largo cuenta con una importante trayectoria de iniciativas vinculadas al desarrollo productivo y económico con perspectiva étnico-racial y de género. Adicionalmente, la implementación de un programa de apoyo educativo extracurricular focalizado en niños, niñas y adolescentes afrodescendientes es una iniciativa prometedora y potencialmente replicable por otros gobiernos departamentales. Si bien la institucionalización de este programa es reciente, el Espacio Pro Afro como organización de la sociedad civil afrodescendiente cuenta con sólidos antecedentes de trabajo en el tema y ha demostrado una importante capacidad de articulación con otros actores de la administración central.

La Oficina de Inclusión Social de la Intendencia de Rivera es un MER integrado en la estructura administrativa del gobierno departamental, con una interesante trayectoria de iniciativas vinculadas al desarrollo productivo y económico con perspectiva étnico-racial y de género. Adicionalmente, la creación de un protocolo para la implementación de la ley 19.122 indica un elevado nivel de compromiso político de la Intendencia de Rivera con la comunidad afrodescendiente y tiene el potencial de fortalecer la aplicación de acciones afirmativas en otros sectores del Estado uruguayo. Si bien la creación de la oficina es relativamente reciente, ha demostrado una importante capacidad de articulación con otros actores de la administración central.

La Secretaría de Género y Generaciones de la Intendencia de Salto viene implementando desde 2018 una línea de trabajo en materia de población afrodescendiente encuadrada dentro otras acciones sociales transversales llevadas adelante por el gobierno subnacional en diferentes áreas sociales. Si bien esto constituye un reconocimiento oficial de la importancia de la temática afrodescendiente en el departamento, por el momento las principales medidas implementadas por este MER se han restringido al desarrollo de actividades durante el Mes de la Afrodescendencia, por lo que cuenta con un potencial todavía no explorado en materia de promoción de la equidad étnico-racial en el departamento de Salto.

Más allá de los diferentes grados de institucionalización y antecedentes de trabajo en materia de población afrodescendiente, estos MER cuentan con limitaciones comunes, que necesariamente se traducen en un excesivo énfasis en el desarrollo de políticas de reconocimiento de la identidad cultural afrodescendiente por encima de las acciones redistributivas. En general, estos espacios cuentan con importantes déficits en términos de recursos administrativos, técnicos y financieros, que obstaculizan el desarrollo de procesos de planificación estratégica y de agendas programáticas, y se traducen en proyectos y programas puntuales que no suelen alinearse con una línea de trabajo específica y de más largo aliento con relación a una problemática de los afrodescendientes.

Al analizar los antecedentes de trabajo de los MER departamentales y las limitaciones institucionales que enfrentan a la hora de desarrollar su labor, se detectan varias prácticas prometedoras, que se recomienda replicar en otros departamentos. En primer lugar, la experiencia de la Oficina de Inclusión Social de Rivera en el desarrollo de un protocolo de aplicación de la ley 19.122 es algo que el resto de las intendencias consideradas en este informe deberían aplicar o adaptar a los diferentes contextos institucionales de los gobiernos departamentales. Esto supone un trabajo en conjunto de cada MER con las diferentes estructuras organizativas de cada intendencia dedicadas a la gestión humana que asegure la alineación de las políticas de contratación de recursos humanos con el cumplimiento de las acciones afirmativas para afrodescendientes consagradas en la ley 19.122. En este sentido, es importante recordar que en su artículo 4 dicha ley establece un período de 15 años de aplicación a partir de su promulgación en 2013, lo que significa que aún se cuenta con siete años hasta el término de su obligatoriedad en 2028.<sup>79</sup> Este proceso puede ser fortalecido siguiendo la experiencia de la Secretaría Étnico-Racial y para

79 Al respecto, véase: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19122-2013> (Último acceso: 17/10/2021).

Poblaciones Migrantes de la Intendencia de Montevideo con relación al establecimiento de un programa continuo de capacitación y sensibilización del personal con relación a los desafíos que enfrentan los afrodescendientes en cada departamento en materia de inclusión social.

En segundo lugar, la experiencia del Espacio Pro Afro de la Intendencia de Cerro demuestra que es posible que los gobiernos departamentales desarrollen líneas de trabajo vinculadas al fortalecimiento de la continuidad educativa de los afrodescendientes. De replicarse en otros gobiernos subnacionales, sería recomendable que se implementara en convenio con organizaciones de la sociedad civil afro locales, y comenzar con la implementación de programas piloto de corta duración (no más de dos años), con mecanismos de monitoreo y evaluación adecuados, siguiendo una lógica experimental, con selección de grupos de tratamiento y de control que permitan establecer al final la efectividad de dichos programas. Por otra parte, considerando que los departamentos de Artigas y Cerro Largo no cuentan con oferta de servicios de educación terciaria universitaria, se recomienda una mayor promoción de las Becas Carlos Quijano, que se mencionan específicamente en la ley 19.122,<sup>80</sup> entre otros mecanismos de financiamiento que permitan disminuir la brecha educativa racial que persiste en el país.

En tercer lugar, es importante considerar la experiencia de la Oficina de Inclusión Social de la Intendencia de Rivera en términos de promoción de las políticas redistributivas y el desarrollo económico en conjunto con las políticas de reconocimiento de la identidad. En este sentido, el proyecto «Identidad: palanca de desarrollo económico territorial», de la ciudad de Rivera, procuraba transformar los activos culturales de la población afrodescendiente en activos económicos, en ese caso a través de la construcción, venta y mercadeo de tambores. El desarrollo de proyectos que puedan congeniar ambos aspectos en otros departamentos deberá tener en cuenta las especificidades de los contextos culturales, como también las especializaciones productivas de cada uno. La Secretaría Étnico-Racial y para Poblaciones Migrantes de la Intendencia de Montevideo realizó algo similar con la creación del espacio sociocultural Reus-Ansina, que se gestionó en conjunto con organizaciones de la sociedad civil afro. El denominador común de ambas iniciativas es la transformación de una actividad o lugar simbólicamente relevante para la historia y el contexto cultural de los afrodescendientes a nivel local en activos cuyas externalidades beneficien principalmente a la población negra, además de al resto. Adicionalmente, este tipo de iniciativas son especialmente necesarias en el contexto económico actual, cuando Uruguay continúa lidiando con las consecuencias negativas de la pandemia de covid-19 que, como se mencionó anteriormente, tuvo efectos especialmente negativos en el bienestar y el acceso al mercado de trabajo de la población afrodescendiente, y efectos diferenciales a nivel territorial.

En cuarto lugar, si bien todos los gobiernos departamentales desarrollan actividades de divulgación y sensibilización dirigidas a diferentes sectores de la población afrodescendiente con relación a diferentes temáticas vinculadas a diversas problemáticas sociales y productivas con perspectiva de género, es necesario redoblar esfuerzos en materia de difusión de los marcos normativos y mecanismos de asistencia existentes para mujeres afro en situación de violencia de género y víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual. Según datos de la asociación civil El Paso, este último problema es de considerable importancia en Montevideo, Maldonado, Rocha, Treinta y Tres y en los departamentos de frontera, como Artigas, Cerro Largo, Rivera y Salto, entre otros (El Paso, 2020). Si bien Cerro Largo es un departamento pionero en el tema, dado que creó el primer Servicio de Atención a Mujeres Víctimas de Trata con Fines de Explotación Sexual en el interior del país en 2019,<sup>81</sup> es importante replicar estos esfuerzos en los departamentos que concentran la mayor proporción de población afrodescendiente en el resto del país.

Finalmente, los gobiernos departamentales cumplen un rol fundamental en materia de ordenamiento territorial, y por lo tanto se encuentran en una posición privilegiada para combatir la desigualdad en el acceso a la vivienda, que es un reclamo de la sociedad civil afro organizada desde sus orígenes. En particular, más allá del rol protagónico del MVOT-PMB en este sentido, los gobiernos locales pueden

80 Al respecto, véase: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19122-2013> (Último acceso: 17/10/2021).

81 Al respecto, véase: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/audios/breves/cerro-largo-es-primer-departamento-del-interior-uruguay-brindar-atencion> (Último acceso: 17/10/2021).

colaborar apoyando diferentes iniciativas, como las cooperativas de vivienda y los proyectos de autoconstrucción. Sin embargo, el riesgo más importante que debe prevenirse es el de la gentrificación, es decir, el proceso que desplaza a los segmentos más empobrecidos de la población a zonas periféricas de la ciudad y revitaliza la economía, mejora el acceso a servicios y aumenta el valor inmobiliario en territorios puntuales. En el largo plazo, esta dinámica tiende a perpetuar la exclusión social y económica de los menos favorecidos, entre los cuales se encuentra buena parte de la población afrodescendiente del país.

## Bibliografía consultada

- Aguiar, S. 2016. *Acercamientos a la segregación urbana en Montevideo*. Tesis de doctorado, Udelar. Montevideo: FCS. Disponible en: [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/9905/6/TD\\_AguiarSebastian-1.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/9905/6/TD_AguiarSebastian-1.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- Aguiar, S. y V. Filardo. 2015. «Dimensiones de la segregación residencial en Montevideo». En Boado, M. (coord.). *El Uruguay desde la sociología XIII*. Montevideo: FCS, Udelar.
- Aizer, A. 2010. «The Gender Wage Gap and Domestic Violence». *American Economic Review*, 100(4): 1847-1859. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4123456/> (Último acceso: 17/10/2021).
- Albuquerque, F. 2004. «Desarrollo económico local y descentralización en América Latina». *Revista de la CEPAL*, 82: 157-171. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10946/082157171\\_es.pdf?sequence](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10946/082157171_es.pdf?sequence) (Último acceso: 17/10/2021).
- Allen, W., E. Telles y M. Hunter. 2000. «Skin Color, Income and Education: A Comparison of African Americans and Mexican Americans». *National Journal of Sociology*, 12: 129-180.
- Aloisio, C. 2018. «Seguridad ciudadana». En *Reporte Uruguay 2017*. Montevideo: OPP-MIDES, 162-185. Disponible en: <https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2018-08/ReporteUruguay2017.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- Altmann, L. et al. 2020. *La frontera seca en el sistema urbano nacional: Aportes para la comprensión de la movilidad de personas desde y hacia ciudades limítrofes con Brasil*. Montevideo: FADU, Udelar. Disponible en: [http://www.fadu.edu.uy/itu/files/2020/05/20200623\\_FronteraSeca\\_ITU-1.pdf](http://www.fadu.edu.uy/itu/files/2020/05/20200623_FronteraSeca_ITU-1.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- Álvarez Rivadulla, M. 2000. *Asentamientos irregulares montevideanos: La desafiliación resistida*. Documento de Trabajo del IPES. Montevideo: UCU. Disponible en: [https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/dcsp/asentamientos\\_irregulares.pdf](https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/dcsp/asentamientos_irregulares.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- 2007. «Asentamientos irregulares montevideanos: La desafiliación resistida». *Cadernos Metrópole*, 18: 207-249. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/4028/402837797010.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- 2012. «Clientelism or Something Else? Squatter Politics in Montevideo». *Latin American Politics and Society*, 54 (1): 37 - 63, 18: 207-249.
- Amarante, V. y M. Caffera. 2003. «Los factores determinantes de la formación de asentamientos irregulares: Un análisis económico». *Revista de la Facultad de Ciencias Empresariales y Economía*, 2: 61-95. Disponible en: <http://www2.um.edu.uy/marcaffer/investigacion/Resumen%20Asentamientos.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- Anderberg, D. et al. 2013. *Unemployment and Domestic Violence: Theory and Evidence*. IZA Discussion Paper Series n° 7515. Disponible en: <https://ftp.iza.org/dp7515.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- ANEP. 2021. *Estado de situación 2020: Monitor de Educación Inicial y Primaria 2020*. Disponible en: [https://www.anep.edu.uy/monitorRepo/Documentos%202020/ESTADO%20DE%20SITUACION%202020%2027\\_4%20final.pdf](https://www.anep.edu.uy/monitorRepo/Documentos%202020/ESTADO%20DE%20SITUACION%202020%2027_4%20final.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).

- Antón Sánchez, J. 2007. «Afrodescendientes: Sociedad civil y movilización social en el Ecuador». *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, (12)1, 233-245. Disponible en: [https://www.academia.edu/6233944/Afrodescendientes\\_sociedad\\_civil\\_y\\_movilizaci%C3%B3n\\_social\\_en\\_el\\_Ecuador](https://www.academia.edu/6233944/Afrodescendientes_sociedad_civil_y_movilizaci%C3%B3n_social_en_el_Ecuador) (Último acceso: 17/10/2021).
- Antón Sánchez, J. et al. 2008. *Visibilidad estadística de la población afrodescendiente de América Latina: Aspectos conceptuales y metodológicos*. Serie Población y Desarrollo, n° 87. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7237/S0900315\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7237/S0900315_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (Último acceso: 17/10/2021).
- 2012. «Las invasiones de tierras y la izquierda en la ciudad: Montevideo, Uruguay, 1984-2011». *Revista de Ciencia Política* (32)2: 411-431. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v32n2/art04.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- Arim, R. 2008. «Crisis económica, segregación residencial y exclusión social: El caso de Montevideo». En Ziccardi, A. (comp.). *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social: Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores-Clacso-Crop, 71-98. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20120621124011/05arim2.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- Arocena, J. 2008. «Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay». *Cuadernos para el Desarrollo Local*, 1(1), 17-34.
- 2012. «Las instituciones locales en Uruguay». En Pressaco, F. (ed.). *Gobiernos locales en América Latina*. Santiago de Chile: RIL Editores.
- Arocena, F. y Aguiar, S. 2007. *Multiculturalismo en Uruguay: ensayo y entrevistas a once comunidades culturales*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Banco Mundial. 2018. *Afrodescendientes en Latinoamérica: Hacia un marco de inclusión*. Washington D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30201/129298-7-8-2018-17-30-51-AfrodescendientesenLatinoamerica.pdf?sequence=5&isAllowed=y> (Último acceso: 17/10/2021).
- Banco Mundial. 2020. *Inclusión social en Uruguay*. Washington D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/215211595402950751/pdf/Social-Inclusion-in-Uruguay.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- Barrenechea, P., A. Rodríguez Miranda y C. Troncoso. 2008a. *Diagnóstico económico del departamento de Artigas*. Programa de desarrollo local ART Uruguay. Montevideo: AECID. Disponible en: [http://www.bibliotecavirtualrs.com/wp-content/uploads/2011/06/diagnostico\\_economico\\_local\\_artigas.pdf](http://www.bibliotecavirtualrs.com/wp-content/uploads/2011/06/diagnostico_economico_local_artigas.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- 2008b. *Diagnóstico económico del departamento de Cerro Largo*. Programa de desarrollo local ART Uruguay. Montevideo: AECID. Disponible en: <https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Diagn%C3%B3stico%20econ%C3%B3mico%20del%20departamento%20de%20Cerro%20Largo.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- 2008c. *Diagnóstico económico del departamento de Salto*. Programa de desarrollo local ART Uruguay. Montevideo: AECID. Disponible en: <https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Diagn%C3%B3stico%20econ%C3%B3mico%20del%20departamento%20de%20Salto.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- Becker, G. y N. Tomes. 1986. «Human Capital and the Rise and Fall of Families». *Journal of Labor Economics*, 4, 1-39.
- Borjas, G. 1992. «Ethnic Capital and Intergenerational Mobility». *Quarterly Journal of Economics*. 107, 123-150. Disponible en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.905.9432&rep=rep1&type=pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- Brena, V. 2016. *Implementación de políticas de equidad étnico-racial en gobiernos subnacionales para la Asesoría de Participación y Ciudadanía - OPP*. Montevideo: OPP-PNUD.
- Brooks, S. et al. 2020. «The Psychological Impact of Quarantine and How to Reduce It: Rapid Review of the Evidence». *The Lancet*, 395(10227): 912 -920. Disponible en: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)30460-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)30460-8/fulltext) (Último acceso: 17/10/2021).

- Bucheli, M. y R. Porzecansky. 2011. «Racial inequality in the Uruguayan Labor Market: An Analysis of Wage Differentials Between Afro-descendants and Whites». *Latin American Politics and Society*, 53, 113-150. Disponible en: <https://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/Jornadas%20de%20Economa/iees03j3410808.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- Bucheli, M. y W. Cabella. 2007. *Perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial. ENHA 2006: Informe temático*. Montevideo: INE-UNDP. Disponible en: [https://www.ine.gub.uy/c/document\\_library/get\\_file?uuid=0d5d2e5d-898c-49f6-8465-c3a5b606a284&groupId=10181](https://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=0d5d2e5d-898c-49f6-8465-c3a5b606a284&groupId=10181) (Último acceso: 17/10/2021).
- Cabella, W., M. Nathan y M. Tenenbaum. 2013. *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay: La población afro-uruguaya en el Censo 2011*. Montevideo: Trilce. Disponible en: [https://www.ine.gub.uy/documents/10181/34017/Atlas\\_fasciculo\\_2\\_Afrouruguayos.pdf/ec7ecb3f-ca0a-4071-b05f-28fdc20c94e2](https://www.ine.gub.uy/documents/10181/34017/Atlas_fasciculo_2_Afrouruguayos.pdf/ec7ecb3f-ca0a-4071-b05f-28fdc20c94e2) (Último acceso: 17/10/2021).
- Cabella, W. y M. Nathan. 2013. Iguales y diferentes. *Nuestro Tiempo*, 20. Montevideo: Presidencia de la República. Disponible en: [http://poblacion-indigena.iniciativa2025alc.org/wp-content/uploads/2017/04/118\\_nuestro-tiempo-20.pdf](http://poblacion-indigena.iniciativa2025alc.org/wp-content/uploads/2017/04/118_nuestro-tiempo-20.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- Canto Chac, M. 2012. (Comp.) *Participación Ciudadana en las Políticas Públicas*. México: Siglo XXI editores. Disponible en [http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i\\_pcpcp\\_eap.pdf](http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_pcpcp_eap.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- Capurro et al. 2020. *Impacto social y económico del covid-19 y opciones de políticas en Uruguay*. Montevideo: PNUD. Disponible en: <https://ppduruguay.undp.org.uy/wp-content/uploads/2020/06/undp-uy-impacto-social-economico-covid19.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- Cardozo, S. 2016. *Trayectorias educativas en la educación media PISA-L 2009-2014*. Montevideo: INEE - Grupo de estudios sobre Transiciones Educación-Trabajo.
- Carneiro, F. y F. Traversa. 2018. «Uruguay 2017: Reactivación económica y nuevos conflictos políticos». *Revista de Ciencia Política*, 38(2): 379-407. Santiago. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v38n2/0718-090X-revcipol-38-02-0379.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- CCI. 2012. *Diagnósticos y diferentes visiones sobre la dinámica socio-económica en la Región Noroeste*. Montevideo: Udelar. Disponible en: <https://www.cci.edu.uy/publicaciones/cci-02/2.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- CENUR-INEFOP. 2018. *Análisis del mercado de trabajo del departamento de Salto y sus conexiones regionales*. Salto: CENUR-INEFOP. Disponible en: <https://www.inefop.org.uy/aucdocumento.aspx?2594,7635> (Último acceso: 17/10/2021).
- CEPAL. 2017. *Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos*. CEPAL: Santiago de Chile. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42654/1/S1701063\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42654/1/S1701063_es.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- 2020. *Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: Retos para la inclusión*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46191/4/S2000226\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46191/4/S2000226_es.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- 2021. *Las personas afrodescendientes y el Covid-19: Develando desigualdades estructurales en América Latina*. Informes Covid-19. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46620/1/S2000729\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46620/1/S2000729_es.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- CEPAL y UNICEF. 2020. *Panorama de la situación de los niños, niñas y adolescentes afrodescendientes en Uruguay*. Montevideo: UNICEF. Disponible en: <https://www.unicef.org/uruguay/media/3776/file/Panorama%20de%20la%20situaci%C3%B3n%20de%20los%20ni%C3%B1os,%20ni%C3%B1as%20y%20adolescentes%20afrodescendientes%20en%20Uruguay.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- Cervini, M. y M. Gallo. 2001. *Un análisis de exclusión social: La segregación residencial entre los barrios de Montevideo 1986-1998*. Monografía de grado. Montevideo: FCEA, Udelar.
- CETP-UTU. 2014. *Caracterización Montevideo-Canelones*. Montevideo: CETP, UTU. Disponible en: <https://planeamientoeducativo.utu.edu.uy/sites/planeamientoeducativo.utu.edu.uy/files/2018-06/Caracterizacion-Montevideo-Canelones..pdf> (Último acceso: 17/10/2021).

- CGLU. 2016. *El rol de los gobiernos locales en el desarrollo económico local*. Documento de Política de CLGU. Disponible en: [http://base.socioeco.org/docs/documento de politica de cglu. espanol def 01.pdf](http://base.socioeco.org/docs/documento_de_politica_de_cglu_espanol_def_01.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- Chasqueti, D.; Freigedo, M. y González, J. 2018. *Propuesta de Municipalización Total y Alternativas para la Creación de Municipios*. Montevideo: OPP. Disponible en: [https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/01\\_Propuesta%20de%20municipalizaci%3%b3n.pdf](https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/01_Propuesta%20de%20municipalizaci%3%b3n.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- CIU. 2014. *El interior industrial: Rivera*. Informe n.º 1. Montevideo: CIU. Disponible en: [http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/63504/1/el\\_interior\\_industrial\\_2014-01\\_rivera.pdf](http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/63504/1/el_interior_industrial_2014-01_rivera.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- 2018. *El interior industrial: Salto*. Informe n.º 6. Montevideo: CIU. Disponible en: <http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/86388/1/el-interior-industrial-salto.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- 2019. *El interior industrial: Artigas*. Informe n.º 7. Montevideo: CIU. Disponible en: <http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/89426/1/el-interior-industrial-artigas.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- Coitiño, M. 2021. *Una aproximación a la realidad de las y los adolescentes y jóvenes afrodescendientes en Uruguay*. Disponible en: [https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/documento de incidencia zoom a tu voz.pdf](https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/documento_de_incidencia_zoom_a_tu_voz.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- Collins, H. 1998. «The Tie that Binds: Race, Gender and US Violence». *Ethnic and Racial Studies*, 21(5), 917-938.
- CONEVAL. 2009. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México DF: CONEVAL.
- Crenshaw, K. 1991. «Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color». *Stanford Law Review*, 43(6): 1241-1299.
- De Rosa, M et al. 2020. *Las políticas económicas y sociales frente a la expansión de la pandemia de covid-19*. Aportes para el Debate. Montevideo: IECON, FCEA. Disponible en: [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/23910/1/Aportes\\_y\\_an%3a1lisis\\_en\\_tiempos\\_de\\_coronavirus.1.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/23910/1/Aportes_y_an%3a1lisis_en_tiempos_de_coronavirus.1.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- DINEM-MIDES. 2013. *Avances para la medición multidimensional de la pobreza en Uruguay desde un enfoque de derechos*. Documento de Trabajo. Montevideo: MIDES. Disponible en: <http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1079/avances-para-la-medicion-multidimensional-de-la-pobreza-en-uruguay-desde-un-enfoque-de-derechos.-2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Último acceso: 17/10/2021).
- 2014. *Pobreza multidimensional: Ejercicio de medición para Uruguay*. Montevideo: MIDES. Disponible en: <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61732/1/pobreza-multidimensional-ejercicio-de-medicion-para-uruguay.-2014.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- 2016. *Pobreza multidimensional: Evidencia para la población afrodescendiente. Uruguay, 2006-2016*. Montevideo: MIDES. Disponible en: <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/75699/1/informe-pobreza-multidimensional-segun-ascendencia.-mides.2016.pdf#:~:text=Pobres%20multidimensionales&text=Se%20encuentra%20que%20las%20personas%20C6%25%20respectivamente> (Último acceso: 17/10/2021).
- El Paso. 2020. *Dueños de personas, personas con dueños: Investigación sobre trata de personas en Uruguay*. Disponible en: [https://ongelpaso.org.uy/wp-content/uploads/2020/10/ELPASO\\_DUENOS\\_DE\\_PERSONAS.pdf](https://ongelpaso.org.uy/wp-content/uploads/2020/10/ELPASO_DUENOS_DE_PERSONAS.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- Espí Hernández, A. 2021. *Uruguay: El país que supo reducir la desigualdad y la pobreza. Un análisis de su desarrollo social bajo el enfoque de los ODS 1, 5 y 10*. FCS, UDELAR. Disponible en: [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/28475/5/Uruguay%20el%20pa%C3%ADs%20que%20supo%20reducir%20la%20desigualdad%20y%20la%20pobreza\\_Espi.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/28475/5/Uruguay%20el%20pa%C3%ADs%20que%20supo%20reducir%20la%20desigualdad%20y%20la%20pobreza_Espi.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- Espinosa, M. 2009. «La Participación Ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía». *Andamios*, 5, (10): 71- 109. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/628/62811391004.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).

- FADU. 2016. *Transformaciones del Sistema Urbano Metropolitano. (TSUM 2004-2011)*. Montevideo: FADU, Udelar. Disponible en: <http://www.fadu.edu.uy/itu/files/2012/06/SUM-2004-2011.pdf> (Último acceso: 17/10/2020).
- Feehan, J. y V. Apostolopoulos. 2021. «Is covid-19 the worst pandemic?» *Maturitas*, 149: 56-58. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7866842/> (Último acceso: 17/10/2020).
- Fernández, A. et al. 2008. *La negociación colectiva en Uruguay: Análisis y alternativas*. Montevideo: CINVE. Disponible en: <https://www.cinve.org.uy/wp-content/uploads/2013/01/Negociacion-Colectiva.pdf> (Último acceso: 17/10/2020).
- Fernández, T. 2010. "Factores escolares y desafiación en la Enseñanza Media Superior del Uruguay (2003-2007)", en Fernández, T. (Coord.), *La desafiación en la Educación Media y Superior del Uruguay: conceptos, estudios y políticas*. Montevideo: FCS, Udelar.
- Ferla, P. et al. 2016. *Panorama del nivel municipal en Uruguay*. Montevideo: UCUDAL.
- Ferreira, L. 2003. *El movimiento negro en Uruguay (1988-1998): Una versión posible*. Montevideo: Ediciones Étnicas - Mundo Afro. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100625071812/movneg.pdf> (Último acceso: 17/10/2020).
- Ferres, J. y X. Mancero. 2001. *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4784/1/S0102117\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4784/1/S0102117_es.pdf) (Último acceso: 17/10/2020).
- FGN. 2020. Eficacia y eficiencia del sistema penal y sus efectos en el sistema carcelario. Montevideo: FGN. Disponible en: <https://www.gub.uy/fiscalia-general-nacion/sites/fiscalia-general-nacion/files/2021-06/informe-estadistico-a-setiembre.pdf> (Último acceso: 17/10/2020).
- Foster, J. 2001. *El racismo y la reproducción de la pobreza entre los afrouruguayos*. Montevideo: CLAEH.
- Fraser, N. 2001. «Redistribución, reconocimiento y participación: Hacia un concepto integrado de justicia». *Informe mundial sobre la cultura: Diversidad cultural, conflicto y pluralismo*. Madrid: UNESCO.
- 2009. *Scales of justice: Reimagining political space in a globalizing world*. Nueva York: Columbia University Press.
- Fraser, N. y A. Honneth. 2003. *Redistribution or recognition?* Londres-Nueva York: Verso.
- Gallo, M., I. Bercovich. 2004. *Los procesos de exclusión social en Montevideo: ¿Continúa la tendencia creciente de la segregación residencial?* Montevideo: Observatorio Montevideo de Inclusión Social.
- Goinheix, S. y M. Freigedo. 2019. «Análisis del nivel de autonomía de los gobiernos departamentales en Uruguay». En Cardarello, A. y P. Ferla. *Descentralización en Uruguay: Propuestas para avanzar en la agenda*. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, pp. 13-31. Disponible en: [http://www.iecon.ccee.edu.uy/download.php?len=es&id=705&nbre=Descentralizaci%F3n\\_cap1.pdf&ti=application/pdf&tc=Publicaciones](http://www.iecon.ccee.edu.uy/download.php?len=es&id=705&nbre=Descentralizaci%F3n_cap1.pdf&ti=application/pdf&tc=Publicaciones) (Último acceso: 17/10/2021).
- 2021. Índice de autonomía local subnacional en Uruguay. *RIEM*, 23, 35-61. Disponible en: <https://revistas.uautonoma.cl/index.php/riem/article/view/517/1010> (Último acceso: 17/10/2021).
- Goinheix, S., M. Freigedo y M. Ruiz Díaz. 2020. *Propuesta para la aplicación y adaptación del índice de autonomía local subnacional en Uruguay*. Montevideo: Udelar. FCS, ICP, 2020. Documento de Trabajo On Line / FCS-ICP, 01/20. Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/26422/1/DOL%20CP%202020%2001.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- González, C. y G. Sanromán. 2010. «Movilidad intergeneracional y raza en Uruguay». Documentos de Trabajo del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, 13/10. Montevideo: FCS, Udelar. Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/2165/1/DT%20E%202010-13.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- Guigou, N. (coord.). 2017. *Impacto de la discriminación racial hacia la comunidad afrouruguaya*. Montevideo: OPP-FHCE. Disponible en: [https://www.fhuce.edu.uy/images/comunicacion/Noticias/2018/mayo/Informe\\_version\\_final\\_Convenio\\_OPP\\_FHCE\\_10-1.pdf](https://www.fhuce.edu.uy/images/comunicacion/Noticias/2018/mayo/Informe_version_final_Convenio_OPP_FHCE_10-1.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).

- Hollich Cabrera, G. 2016. *Segregación residencial en ciudades intermedias del Uruguay*. Informe de pasantía. Montevideo: FCS, Udelar.
- INE. 2006. *Relevamiento de asentamientos irregulares 2005-2006*. Convenio INE-PIAI. Disponible en: <https://web.archive.org/web/20100715234749/http://www.ine.gub.uy/piai3/piai.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- 2009. *Líneas de pobreza e indigencia 2006. Uruguay. Metodología y resultados*. Montevideo: INE. Disponible en: <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/36026/Informe+Linea+de+Pobreza+2006+Final.pdf/a8ac8606-d2e1-4cfd-b038-26c46bfb9de8> (Último acceso: 17/10/2021).
- 2012. *Resultados del Censo de Población 2011: Población, crecimiento y estructura por sexo y edad*. Montevideo: INE. Disponible en: <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/35289/analisispais.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- INEEd. 2019. *Informe sobre el Estado de la Educación en Uruguay*. Disponible en: <https://www.ineed.edu.uy/images/ieey/2017-2018/pdf/Informe-sobre-el-estado-de-la-educacion-en-Uruguay-2017-2018.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- ISM-UNFPA. 2021. *Impacto de covid-19 en las fronteras del Mercosur y prospección de escenarios en materia de medios de vida para las juventudes*. Disponible en: [https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/impactos-del-covid19-en-medios-de-vida\\_0.pdf](https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/impactos-del-covid19-en-medios-de-vida_0.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- Juanche, A. y Palummo, J. 2012. *Hacia una política de Estado en privación de libertad: Diálogo, recomendaciones y propuestas*. Montevideo: SERPAJ Uruguay-Observatorio del Sistema Judicial. Disponible en: <https://autores.uy/obra/15864> (Último acceso: 17/10/2021).
- Kaztman, R. 2001. *Seducidos y abandonados: El aislamiento social de los pobres urbanos*. Facultad de Ciencias Humanas, Programa IPES. Montevideo: UCU. Disponible en: [https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/dcsp/aislamiento\\_social.pdf](https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/dcsp/aislamiento_social.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- Kaztman, R. y A. Retamoso. 2005. "Segregación espacial, pobreza y empleo en Montevideo". *Revista de la CEPAL*, 85: 131 - 148. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11004/085131148\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11004/085131148_es.pdf?sequence=1) (Último acceso: 17/10/2021).
- 2006. *Segregación residencial en Montevideo: Desafíos para la equidad educativa*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/kaztman\\_retamoso.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/kaztman_retamoso.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- 2007. "Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo". *Revista de la CEPAL*, 91: 133 - 152. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11174/1/91133152E\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11174/1/91133152E_es.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- Leguizamón, F. 2020. «Selectividad penal étnico-racial: Una aproximación a la cárcel y su racismo enmascarado». En Olaza, M. (coord.). *Desigualdades persistentes, identidades obstinadas: Los efectos de la racialidad en la población afrouruguaya*, 31-45. Montevideo: FCS, Udelar y AECID. Disponible en: [https://estudiosafrolatinoamericanos.uy/wp-content/uploads/2020/12/Desigualdades-persistentes-identidades-obstinadas\\_completo.pdf](https://estudiosafrolatinoamericanos.uy/wp-content/uploads/2020/12/Desigualdades-persistentes-identidades-obstinadas_completo.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- Lezama, P. 2018. «The Millennium Development Goals/Sustainable Development and Afro-Descendants in the Americas». En Dixon, K. y O. A. Johnson III. *Comparative Racial Politics in Latin America*. Nueva York: Routledge: 318-343.
- Magri, A. 2010. «Descentralización municipal en Uruguay: El estreno de un nivel de gobierno que no entusiasmó a la ciudadanía». *RIEM*, 2, 83-110.
- Marshal, M. 2005. «Diabetes in African Americans». *Postgrad Medical Journal*, 81, 734-740. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1743410/pdf/v081p00734.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- McClure, E., et al. 2020. «Racial Capitalism within Public Health: How Occupational Settings Drive COVID-19 Disparities». *American Journal of Epidemiology*, 189, 1244-1253. Disponible en: <https://academic.oup.com/aje/article/189/11/1244/5866668> (Último acceso: 17/10/2021).
- Menezes, A. et al. 2015. «African ancestry, lung function and the effect of genetics». *European Respiratory Journal*, 45: 1582-1589. Disponible en: <https://erj.ersjournals.com/content/45/6/1582> (Último acceso: 17/10/2021).

- MIDES. 2019. *Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia*. Montevideo: MIDES. Disponible en: [https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/2019-09/Plan%20Nacional%20de%20Equidad%20Racial%20y%20Afrodescendencia\\_2.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/2019-09/Plan%20Nacional%20de%20Equidad%20Racial%20y%20Afrodescendencia_2.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- MIEM. 2017. *Encuesta Nacional de MYPYMES: Informe de resultados*. Montevideo: MIEM. Disponible en: [https://web.archive.org/web/20200805015925/https://www.miem.gub.uy/sites/default/files/encuesta\\_nacional\\_de\\_mipymes\\_industriales\\_y\\_de\\_servicios\\_2017\\_0.pdf](https://web.archive.org/web/20200805015925/https://www.miem.gub.uy/sites/default/files/encuesta_nacional_de_mipymes_industriales_y_de_servicios_2017_0.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- Mordecki, G. 2021. *La economía uruguaya a diferentes velocidades, tanto en la subida como en la bajada*. Montevideo: IECON, FCEA. Disponible en: [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/28181/1/La\\_econom%C3%ADa\\_uruguaya\\_a\\_diferentes\\_velocidades.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/28181/1/La_econom%C3%ADa_uruguaya_a_diferentes_velocidades.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- Muinelo-Gallo, L. (2019). *Efectos de las transferencias intergubernamentales en el gasto público local*. OPP: Montevideo. Disponible en: [https://otu.opp.gub.uy/gestor/imagesbiblioteca/OPP\\_Transferencias-intergubernamentales\\_DIGITAL.pdf](https://otu.opp.gub.uy/gestor/imagesbiblioteca/OPP_Transferencias-intergubernamentales_DIGITAL.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- MVOTMA-FADU. 2015. *Sistema Urbano Nacional del Uruguay: Una caracterización con base en la movilidad de pasajeros*. Montevideo: MVOTMA-FADU, Udelar. Disponible en: [https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Sistema%20urbano%20nacional\\_UY.pdf](https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Sistema%20urbano%20nacional_UY.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- MVOTMA-PMB. 2018. *Actualización de la cartografía nacional de asentamientos irregulares 2018*. Disponible en: [http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/informecartografia2018\\_1.pdf](http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/informecartografia2018_1.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- Nellis, A. 2016. *The Color of Justice: Racial and Ethnic Disparity in State Prisons*. Washington D.C.: The Sentencing Project. Disponible en: <https://www.sentencingproject.org/publications/color-of-justice-racial-and-ethnic-disparity-in-state-prisons> (Último acceso: 17/10/2021).
- OIT. 2010. *Magnitud y características del trabajo infantil en Uruguay*. Montevideo: OIT. Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), INE. Disponible en: [https://www.ine.gub.uy/c/document\\_library/get\\_file?uuid=f2131cb0-5f19-458d-ba63-0e45d1a41e30&groupId=10181](https://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=f2131cb0-5f19-458d-ba63-0e45d1a41e30&groupId=10181) (Último acceso: 17/10/2021).
- Olaza, M. 2011. «Racismo y acciones afirmativas en Uruguay». Trabajo presentado en las *X Jornadas de Investigación de la FCS*, Udelar, Montevideo. Disponible en: [https://dedicaciontotal.udelar.edu.uy/adjuntos/produccion/240\\_academicas\\_academicaarchivo.pdf](https://dedicaciontotal.udelar.edu.uy/adjuntos/produccion/240_academicas_academicaarchivo.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- 2016. «¿Es posible identificar políticas culturales con perspectiva afrodescendiente en el Estado uruguayo?». *Psicología, Conocimiento y Sociedad*, 6(2), 165-187. Disponible en: <http://www.scielo.edu.uy/pdf/pcs/v6n2/v6n2a09.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- 2017. «Mecanismos de equidad racial: Comienzos de la institucionalidad afrodescendiente en Uruguay». *Revista Liminales. Escritos sobre Psicología y Sociedad*, 6(11), 53-65. Disponible en: <http://revistafacso.ucentral.cl/index.php/liminales/article/view/300/292> (Último acceso: 17/10/2021).
- ONSC. 2015. *Ingreso de personas afrodescendientes en el Estado 2014*. Montevideo: Presidencia de la República. Disponible en: <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/sites/oficina-nacional-servicio-civil/files/documentos/publicaciones/Ingreso%20de%20personas%20afrodescendientes%20al%20Estado%20%282014%29.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- 2016. *Ingreso de personas afrodescendientes en el Estado 2015*. Montevideo: Presidencia de la República. Disponible en: <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/sites/oficina-nacional-servicio-civil/files/documentos/publicaciones/Ingreso%20de%20personas%20afrodescendientes%20al%20Estado%20%282015%29.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- 2017. *Ingreso de personas afrodescendientes en el Estado 2016*. Montevideo: Presidencia de la República. Disponible en: <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/sites/oficina-nacional-servicio-civil/files/documentos/publicaciones/Ingreso%20de%20personas%20afrodescendientes%20al%20Estado%20%282016%29.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- 2018. *Ingreso de personas afrodescendientes en el Estado 2017*. Montevideo: Presidencia de la República. Disponible en: <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/sites/oficina-nacional-servicio-civil/files/documentos/publicaciones/Ingreso%20de%20personas%20Afrodescendientes%20%282017%29.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- 2019. *Ingreso de personas afrodescendientes en el Estado 2018*. Montevideo: Presidencia de la República. Disponible en: <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/sites/oficina-nacional-servicio-civil/>

- [files/documentos/publicaciones/Ingreso%20de%20personas%20Afrodescendientes%20%282018%29.pdf](#) (Último acceso: 17/10/2021).
- 2020. *Ingreso de personas afrodescendientes en el Estado 2019*. Montevideo: Presidencia de la República. Disponible en: <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/sites/oficina-nacional-servicio-civil/files/documentos/publicaciones/Informe%20Afro%202019.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- 2021. *Ingreso de personas afrodescendientes en el Estado 2020*. Montevideo: Presidencia de la República. Disponible en: <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/sites/oficina-nacional-servicio-civil/files/documentos/publicaciones/Informe%20Afro%202020.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- ONU MUJERES. 2020. *Pandemia, políticas públicas y desigualdades de género en Uruguay*. Montevideo. Disponible en: <https://ciedur.org.uy/wp-content/uploads/2020/07/medidas-de-politica-publica-onu-mujeres-julio2020.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- OPP-PNUD. 2017. *Hoja de ruta para la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Departamento de Rivera*. Montevideo: OPP-PNUD. Disponible en: [https://ods.gub.uy/images/Informe\\_ODS\\_Rivera.pdf](https://ods.gub.uy/images/Informe_ODS_Rivera.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- OPP. 2019a. *Aportes para una Estrategia de Desarrollo 2050*. Montevideo: OPP. Disponible en: [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/11206.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/11206.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- 2019b. *Índice de desarrollo humano por departamento*. Montevideo: OPP. Disponible en: [https://otu.opp.gub.uy/gestor/imagesbiblioteca/IDH%20-%20S%20C%20ADntesis%20metodo%20C%20B3gica%20y%20de%20resultados\\_2.pdf](https://otu.opp.gub.uy/gestor/imagesbiblioteca/IDH%20-%20S%20C%20ADntesis%20metodo%20C%20B3gica%20y%20de%20resultados_2.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- 2020a. *Evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño (DID): Acciones afirmativas para personas afrodescendientes en el marco de la ley 19.122*. Montevideo: OPP. Disponible en: <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/sites/default/files/evaluacion/Afrodescendientes.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- 2020b. *Estrategia Nacional de Políticas Públicas para Afrodescendientes, 2030*. Montevideo: OPP.
- Oszlak, O. y V. Serafinoff. 2011. «Acerca del diseño institucional: Apuntes para el caso uruguayo». En Rodríguez, J. (ed. y coord.). *Aportes y reflexiones para la agenda nacional de descentralización*. Montevideo: Uruguay Integra. Disponible en: <https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/2678/1/disenio%20inst..pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- Oszlak, O. 2014. «¿Descentralizar o desconcentrar?: Uruguay frente a un dilema no resuelto». *RIEM*, 9, 173-205. Disponible en: <https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3206/1/Descentralizar%20o%20desconcentrar.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- Pereira, K. y E. Telles. 2014. «The Color of Health: Color, Racial Classification and Discrimination in the Health of Latin Americans». *Social Science and Medicine*, 116: 241-250. Disponible en: <https://cdr.lib.unc.edu/downloads/4t64gw71q> (Último acceso: 17/10/2021).
- Piquero, A. et al. 2021. Domestic violence during the COVID-19 pandemic: Evidence from a systematic review and meta-analysis. *Journal of Criminal Justice*, 74: 101806 Disponible en: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S004723522100026X?token=8BD67854F177DDA202E3E39E36ADBB6A06ECEDCCFEC50F4A27A936024267AF61D3505BCA2636F6382565490552196885&originRegion=us-east-1&originCreation=20211125214201> (Último acceso: 17/10/2021).
- PNUD. 2013. *Situación socioeconómica y mapa político y de liderazgo de la población afrodescendiente*. Panamá: PNUD. Disponible en: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/URY/INT\\_CERD\\_ADR\\_URY\\_21197\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/URY/INT_CERD_ADR_URY_21197_S.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- Porzecanski, R. 2008. «Raza y desempeño educativo en el Uruguay contemporáneo: Un análisis de la brecha entre afrodescendientes y blancos». Trabajo presentado al *III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población*. Córdoba, Argentina, 24-26 de septiembre 2008. Disponible en: <https://www.yumpu.com/es/document/read/39289687/raza-y-desempeao-educativo-en-el-uruguay-contemporaneo-un-> (Último acceso: 17/10/2021).
- Prado Mosquera, D. 2015. *Sistematización de mecanismos que promueven la incorporación de la dimensión étnico-racial en las políticas públicas en Uruguay (2004-2014)*. Montevideo: PNUD.

- Reid Andrews, A. 2011. *Negritud en la nación blanca: Historia de Afro-Uruguay 1830-2010*. Montevideo: Linardi y Risso. Disponible en: [http://d-scholarship.pitt.edu/21148/5/Negros\\_en\\_la\\_nacion\\_blanca\\_-\\_5MB\\_version.pdf](http://d-scholarship.pitt.edu/21148/5/Negros_en_la_nacion_blanca_-_5MB_version.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- Rodríguez Miranda, A. 2010. «La frontera Uruguay-Brasil y el desarrollo local». *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 19(37): 14-51. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/859/85919842002.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- Rodríguez Miranda, A. et al. 2018. *Índice de desarrollo regional Chile-Uruguay: Una propuesta para medir el desarrollo regional en América Latina*. IECON, Udelar, e ICHM, UA. Disponible en: <https://riedesarrollo.org/wp-content/uploads/2019/01/IDERE.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- Rodríguez Miranda, A. y C. Martínez Rodríguez. 2019. *Índice de desarrollo regional y especialización productiva (Informes departamentales)*. Montevideo: ANDE y FCEA. Disponible en: <http://www.iecon.ccee.edu.uy/download.php?len=es&id=665&nbre=infosxdepto.zip&ti=application/x-zip-compressed&tc=Publicaciones> (Último acceso: 17/10/2021).
- Rodríguez Vivas, M. 2019. *Segregación residencial en Montevideo: Su evolución por variables estructurales para el período 2006-2017*. Serie Documentos de Investigación Estudiantil, DIE 04/19. Montevideo: FCEA, Udelar. Disponible en: <http://www.iecon.ccee.edu.uy/download.php?len=es&id=674&nbre=die-04-19.pdf&ti=application/pdf&tc=Publicaciones> (Último acceso: 17/10/2021).
- Rodríguez, J. 2012. *Capacidad estatal subnacional en Uruguay: Aproximación a un modelo de medición aplicado a las intendencias departamentales*. Tesis de Maestría en Ciencia Política. DCP, Udelar. Montevideo. Disponible en: [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/8142/1/TMCP\\_RodriguezJoseRaul.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/8142/1/TMCP_RodriguezJoseRaul.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- Rodríguez-Miranda, A. 2015. «Dinámicas sectoriales y desarrollo territorial en economías locales interiores: El caso de Rivera en Uruguay». *Economía, Sociedad y Territorio*, 15(47): 217-250. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/111/11132816009.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- Sanroman, G. et al. 2011. *¿Qué ves cuando me ves? Afrodescendientes y desigualdad étnico-racial en Uruguay*. Montevideo: ANII-INE-FCS.
- Salas, G. y A. Vigorito. 2021. «Pobreza y desigualdad en Uruguay: Aprendizajes de cuatro décadas de crisis económicas y recuperaciones». Blog del Departamento de Economía. Montevideo: FCEA. Disponible en: [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/27070/1/Pobreza\\_y\\_desigualdad\\_en\\_Uruguay\\_v2.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/27070/1/Pobreza_y_desigualdad_en_Uruguay_v2.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- Schkolnik, S. 2009. «La inclusión del enfoque étnico en los censos de población de América Latina». *Notas de Población*, n.º 89. Santiago de Chile: CEPAL-CELADE. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12857/np89057100\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12857/np89057100_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (Último acceso: 17/10/2021).
- Scuro, L. (coord.) 2008. *Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay*. Montevideo: PNUD. Disponible en: <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/35456/Afrodescendientes.pdf/779de886-e409-45db-868d-d4bd5ff4e92a> (Último acceso: 17/10/2021).
- Serna, M. y F. González. 2017. «Cambios hasta cierto punto: Segregación residencial y desigualdades económicas en Montevideo (1996-2015)». *Latin American Research Review*, 52(4), 571-588.
- Shapiro, T. 2004. *The Hidden Cost of Being African American: How Wealth Perpetuates Inequality*. Nueva York: Oxford University Press.
- Shields, S. A. 2008. «Gender: An Intersectionality Perspective». *Sex Roles*, 59(5-6), 301-311.
- Suárez, M. 2020. «Impactos económicos y laborales generados por la pandemia del covid-19 en diferentes industrias en Uruguay: Casos de estudio». *Investigación y Negocios*, 13(22), 6-22. Disponible en: [http://www.scielo.org.bo/pdf/riyn/v13n22/v13n22\\_a02.pdf](http://www.scielo.org.bo/pdf/riyn/v13n22/v13n22_a02.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- Telles, E. y R. Flores. 2013. «More than Just Color: Whiteness Nation and Status in Latin America». *Hispanic American Historical Review*, 93(3), 411-449.
- Telles, E. 2014. *Pigmentocracies: Ethnicity, Race, and Color in Latin America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

- Triaca, L., M. Ferrer y T. Echagüe. 2017. *Ascendencia étnico racial y mercado de trabajo*. Montevideo: MTSS. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/sites/ministerio-trabajo-seguridad-social/files/documentos/publicaciones/Afrodescendencia%20y%20Mercado%20Laboral%202019.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- Turkson-Ocran, T. et al. 2021. «Comparison of Cardiovascular Disease Risk Factors Among African Immigrants and African Americans: An Analysis of the 2010 to 2016 National Health Interview Surveys». *Journal of the American Heart Association*, 1-14. Disponible en : [https://www.researchgate.net/publication/339386354\\_Comparison\\_of\\_Cardiovascular\\_Disease\\_Risk\\_Factors\\_Among\\_African\\_Immigrants\\_and\\_African\\_Americans\\_An\\_Analysis\\_of\\_the\\_2010\\_to\\_2016\\_National\\_Health\\_Interview\\_Surveys](https://www.researchgate.net/publication/339386354_Comparison_of_Cardiovascular_Disease_Risk_Factors_Among_African_Immigrants_and_African_Americans_An_Analysis_of_the_2010_to_2016_National_Health_Interview_Surveys) (Último acceso: 17/10/2021).
- UNFPA. 2012. *Población afro en Uruguay: Ahora visibles, pero aún sin políticas*. Población y Políticas Públicas. Apuntes para el Debate. Montevideo: UNFPA. Disponible en: [https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/poblacion\\_afro\\_en\\_uruguay\\_ahora\\_visibles\\_pero\\_aun\\_sin\\_politicas\\_-\\_pdf\\_descargar\\_libre.pdf](https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/poblacion_afro_en_uruguay_ahora_visibles_pero_aun_sin_politicas_-_pdf_descargar_libre.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).

# Anexo 1

## Normas internacionales

Norma	Ley n.º	Fecha
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	13.670	07/01/1968
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	13.751	11/07/1969
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	15.164	04/08/1981
Convención Americana sobre Derechos Humanos	15.737 (art. 15)	08/03/1985
Convención Internacional contra el Apartheid en los Deportes	15.892	11/09/1987
Convenio 111 de la OIT relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación	16.063	06/10/1989
Convención sobre los Derechos del Niño	16.137	28/09/1990
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos	16.519	22/07/1994
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, «Convención de Belén do Pará»	16.735	05/01/1996
Convención para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias	17.107	21/05/1999
Protocolo Facultativo de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	17.338	18/05/2001
Convención relativa a la Lucha contra la Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza	17.724	24/12/2003
Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial	18.035	20/10/2006
Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales	18.068	11/12/2006
Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid	18.801	26/08/2011
Convenio Internacional del Trabajo 189 sobre el Trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos	18.899	30/04/2012

## Anexo 2

### Normativa nacional sobre personas afrodescendientes

Normativa	Temática	Fecha	Contenidos
<b>Ley 16.048</b>	<b>Modificación Código Penal</b>	16/06/1989	Penalización de la incitación al odio, desprecio, violencia y de la comisión de estos actos contra personas en razón del color de su piel, su raza, u origen étnico (arts. 2 y 3).
<b>Ley 17.817</b>	<b>Lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación</b>	06/09/2004	Creación de la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y la Discriminación para proponer políticas para prevenir y combatir el racismo, la xenofobia y la discriminación, y monitorear el cumplimiento de legislación en la materia.
<b>Ley 18.059</b>	<b>Día del Candombe, cultura afro uruguaya y equidad racial</b>	20/11/2006	Realización de actividades de valoración y difusión del candombe, combate al racismo y promoción de equidad racial.
<b>Decreto presidencial 346/007</b>	<b>Reglamentación ley 18.046, art. 32 - becas de posgrado Carlos Quijano</b>	17/09/2007	Prioridad para postulantes afrodescendientes (art. 4).
<b>Ley 18.315</b>	<b>Procedimiento Policial</b>	05/07/2008	Principios de Actuación Policial: Respeto a los derechos humanos y no discriminación (arts. 4.1 y 4.2).
<b>Ley 18.437</b>	<b>General de Educación</b>	12/12/2008	Efectivo ejercicio del derecho a la educación (art. 1), no discriminación (arts. 2, 6, 13C y E), respeto y promoción de la diversidad cultural (art. 13D y F), transformación de estereotipos discriminatorios por raza y etnia y apoyos específicos para grupos vulnerables o discriminados (art. 18).
<b>Ley 18.447</b>	<b>Protocolo de Intenciones Uruguay-Brasil: Lucha contra discriminación y promoción de igualdad racial</b>	24/12/2008	Cooperación en investigación sobre proceso histórico africano, lucha contra discriminación y promoción de igualdad racial, y monitoreo y evaluación de legislación y políticas.
<b>Resolución ministerial MIDES 1686/09</b>	<b>Incorporación del enfoque étnico-racial en el MIDES</b>	27/11/2009	Incorporación del enfoque étnico-racial en direcciones, planes y programas del MIDES; aplicación del criterio de focalización como subsidiario a la universalidad en los servicios del MIDES, tomando en cuenta proporcionalidad de población afro; asesoramiento técnico del Departamento de Mujeres Afrodescendientes para incorporación de perspectiva étnico-racial y de género.

<b>Resolución ministerial MEC 414/010</b>	<b>Declaración de bienes inmateriales patrimonio cultural nacional</b>	04/03/2010	Designa el candombe patrimonio inmaterial de la nación.
<b>Resolución ministerial MEC 979/11</b>	<b>Revalorización de aportes afrodescendientes a historia y cultura de Uruguay</b>	21/12/2011	Creación de un grupo de trabajo para recopilar e impulsar investigaciones sobre la contribución de los africanos y los afrodescendientes a la historia y cultura del Uruguay.
<b>Ley 19.122</b>	<b>Afrodescendientes: Normas para promover su participación en la esfera educativa y laboral</b>	21/08/2013	Acciones afirmativas: cuotas para afrodescendientes en cargos públicos y becas. Creación de la Comisión Interinstitucional Implementadora de la Ley (MIDES, MTSS, MEC) y del Consejo Consultivo (OSC).
<b>Resolución ministerial MIDES 1104/14</b>	<b>Incorporación de la variable étnico-racial en registros públicos</b>	13/07/2014	Creación de un grupo de trabajo interinstitucional, liderado por Departamento de Mujeres Afro-INMUJERES-MIDES, para la elaboración de un protocolo de inclusión de la variable étnico-racial en los registros del Estado.
<b>Resolución presidencial 269/017</b>	<b>Creación del Grupo de Trabajo sobre Políticas de Equidad Racial</b>	17/03/2017	Creación del grupo de trabajo interinstitucional, presidido por el MIDES. Cometidos: implementación del plan de acciones y políticas en el marco del Decenio Internacional de las Personas Afrodescendientes; cumplimiento de la Resolución de la Asamblea General de las NN.UU. 68/237; creación del Consejo Nacional de Políticas de Equidad Racial.
<b>Ley 19.580</b>	<b>Violencia hacia las Mujeres basada en Género</b>	22/12/2017	Definición de violencia étnico-racial (art. 6R) e incorporación del enfoque de equidad étnico-racial.
<b>Ley 19.670</b>	<b>Consejo Consultivo Nacional de Equidad Étnico Racial y Afrodescendencia</b>	15/10/2018	Consejo Consultivo Nacional de Equidad Étnico Racial y Afrodescendencia. Cometidos: promover la transversalización de la perspectiva étnico-racial y de afrodescendencia en las políticas públicas; trabajar en el diseño y puesta en marcha de un Sistema Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia.
<b>Ley 19.924</b>	<b>Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones. Ejercicio 2020-2024</b>	30/12/202	División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes en el Ministerio de Desarrollo Social. Cometidos: solventar las acciones afirmativas, a fin de contribuir a promover las políticas tendientes a mejorar la calidad de vida de las personas afrodescendientes.

## Anexo 3

# Indicadores de pobreza multidimensional

Dimensiones, indicadores y umbrales considerados para el índice de privación social en derechos sociales		
Dimensión	Indicadores	Umbral
Vivienda	<b>Habitaciones (hacinamiento)</b>	La razón de la cantidad de personas en el hogar sobre la cantidad de habitaciones destinadas a dormir es mayor que 2.
	<b>Baños</b>	La vivienda tiene baño sin cisterna o no tiene baño.
	<b>Ambientes adecuados</b>	La vivienda no dispone de un lugar para cocinar, o no dispone de habitaciones residenciales que no se utilicen para dormir (a excepción de hogares unipersonales).
	<b>Techos</b>	La vivienda tiene techo liviano sin cielorraso, o de material de desecho y/o quinchá (con excepción de los hogares del quinto quintil de ingresos).
	<b>Paredes</b>	La vivienda tiene paredes de material liviano sin revestimiento, material de desecho o de adobe (con excepción de los hogares del quinto quintil de ingresos).
	<b>Pisos</b>	La vivienda tiene contrapiso sin piso o tierra sin piso ni contrapiso.
	<b>Agua</b>	No hay llegada del agua por cañería dentro de la vivienda.
	<b>Origen del agua</b>	Viviendas de localidades urbanas: el origen del agua no es la red general. Viviendas de la ruralidad dispersa: el origen del agua no es la red general, ni un pozo surgente protegido, ni un aljibe.
	<b>Desagüe</b>	No tiene baño o, teniéndolo, no cuenta con saneamiento ni con fosa séptica.
	<b>Electricidad</b>	Viviendas de localidades urbanas: sin energía eléctrica. Viviendas de la ruralidad dispersa: sin energía eléctrica ni cargador de batería.
Educación	<b>Asistencia a centros educativos y máximo nivel educativo alcanzado</b>	Persona de entre 4 y 17 años de edad que no asiste a un centro educativo (a).
		Persona mayor de edad nacida en 1995 o posteriormente que no completó secundaria y no asiste a un centro educativo.
		Persona nacida entre 1962 y 1994 que no completó ciclo básico y no asiste a un centro educativo.
		Persona nacida antes de 1962 que no completó la enseñanza primaria y no asiste a un centro educativo.
Seguridad social	<b>Registro en la seguridad social</b>	Trabajador/a que aporta a una caja de jubilaciones.
	<b>Cónyuge de trabajador formal o jubilado</b>	Persona inactiva que es cónyuge de trabajador formal o jubilado.
	<b>Hijo/a de trabajador/a formal o jubilado/a</b>	Persona menor de 21 años de edad que es hijo/a de trabajador/a formal jubilado/a (b).
	<b>Cobro AFAM</b>	Persona de 18 años o menos beneficiaria de asignaciones familiares.
	<b>Recibir jubilaciones o pensiones</b>	Persona inactiva que recibe jubilaciones o pensiones (c).
	<b>Recibir seguro de desempleo</b>	Trabajador/a que se encuentra en seguro de desempleo.
<b>Recibir otras compensaciones</b>	Recibir compensaciones por accidente, maternidad o enfermedad.	
Salud	<b>Derecho de salud vigente declarado</b>	Declara no tener derechos de salud vigentes (d).

(a) Para los niños de 0 a 3 años no se define la privación en educación, dado que legalmente no se exige ningún mínimo de escolarización en este tramo de edad.

(b) Los hijos de trabajadores formales que aportan a la Caja Notarial presentan derechos hasta cumplir los 18 años, mientras que para el resto de las cajas se mantiene el derecho hasta los 21 años.

(c) Las jubilaciones y pensiones consideradas son de las siguientes cajas: BPS, Unión Postal, Policial, Militar, Profesional, Notarial, Bancaria, AFAP, otra de otro país. Asimismo, se considera el cobro de hogar constituido.

(d) La carencia en derecho a la salud es inexistente entre la población de Uruguay a partir de la reforma de la salud, por tanto, este indicador estaría midiendo privación por falta de información sobre acceso. Está pendiente mejorar la captación de la privación en salud con información complementaria que permitan las fuentes de datos oficiales.

**OCUPADOS POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA  
SEGÚN SEXO Y ASCENDENCIA. MONTEVIDEO. 2017-2019**

<b>ACTIVIDADES PRODUCTIVAS</b>	<b>VARÓN AFRO</b>	<b>VARÓN NO AFRO</b>	<b>MUJER AFRO</b>	<b>MUJER NO AFRO</b>
<b>Agropecuaria, pesca, caza y explotación de minas o canteras</b>	1,9	1,8	0,4	0,6
<b>Industria manufacturera, suministro de electricidad, gas y agua</b>	15,8	14,2	8,9	8,1
<b>Construcción</b>	15,5	9,6	0,6	0,7
<b>Comercio por menor y por mayor</b>	20,8	20,5	17,6	16,6
<b>Transporte y almacenamiento</b>	7,4	9,3	1,2	2,2
<b>Alojamiento y servicio de comida</b>	4	3,3	4,9	3,4
<b>Informática y comunicación</b>	2,4	5,2	1,9	2,6
<b>Actividades financieras y de seguros</b>	0,8	2,7	1,7	3,1
<b>Actividades inmobiliarias</b>	0,9	0,8	0,5	0,9
<b>Actividades profesionales, científicas y técnicas</b>	1,9	5,8	2,5	6,8
<b>Actividades administrativas y servicio de apoyo</b>	5,5	4,3	4,4	3,9
<b>Administración pública y defensa</b>	7,4	6,9	6,5	7,8
<b>Enseñanza</b>	3,8	4,4	7,9	11,8
<b>Servicios sociales y salud</b>	4,6	5,3	17,3	16,8
<b>Arte, entretenimiento y recreación</b>	1,9	2	1,1	1,3
<b>Otras actividades de servicio</b>	3	2,3	4,8	3,7
<b>Actividades de los hogares como empleadores</b>	2,2	1,3	17,7	9,5
<b>Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales</b>	0,2	0,2	0,1	0,2
<b>Total</b>	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

# Anexo estadístico 1

## Montevideo

### TIPO DE OCUPACIÓN POR SEXO Y ASCENDENCIA. MONTEVIDEO. 2017-2019

OCUPACIÓN	VARÓN AFRO	VARÓN NO AFRO	MUJER AFRO	MUJER NO AFRO
Ocupaciones militares	1,3	0,7	0,2	0,1
Directores y gerentes	1	4,8	1,1	2,7
Profesionales e intelectuales científicos	6,9	16	9,9	23,1
Técnico o profesional de nivel medio	7,5	11,4	6,6	9,2
Personal de apoyo administrativo	6,1	10,9	13,3	21
Trabajadores de servicios y vendedores de comercios y mercados	21,5	16,4	35,1	25,2
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros	1	1,1	0,2	0,2
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y otros oficios	24,2	18	3,4	2,6
Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	10,7	10,3	2,3	1,5
Ocupaciones elementales	19,8	10,4	27,9	14,4
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

### TASA DE INFORMALIDAD POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA. MONTEVIDEO. 2017-2019

ACTIVIDADES PRODUCTIVAS	INFORMALIDAD
Agropecuaria, pesca, caza y explotación de minas o canteras	23,3
Industria manufacturera, suministro de electricidad, gas y agua	16,9
Construcción	46,3
Comercio por menor y por mayor	22,4
Transporte y almacenamiento	12
Alojamiento y servicio de comida	24,2
Informática y comunicación	3,9
Actividades financieras y de seguros	1,1
Actividades inmobiliarias	5,9
Actividades profesionales, científicas y técnicas	7,6
Actividades administrativas y servicio de apoyo	25,7
Administración pública y defensa	0,1
Enseñanza	5,4
Servicios sociales y salud	3,5
Arte, entretenimiento y recreación	17,3
Otras actividades de servicio	45,8
Actividades de los hogares como empleadores	33,4
Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	13,8
<b>Total</b>	<b>16,7</b>

Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

**TASA DE INFORMALIDAD POR TIPO DE OCUPACIÓN. MONTEVIDEO. 2017-2019**

OCUPACIÓN	INFORMALIDAD
Ocupaciones militares	0
Directores y gerentes	3,5
Profesionales e intelectuales científicos	5,2
Técnico o profesional de nivel medio	8,6
Personal de apoyo administrativo	1,7
Trabajadores de servicios y vendedores de comercios y mercados	25,4
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros	46,7
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y otros oficios	41
Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	11,2
Ocupaciones elementales	27,8
<b>Total</b>	<b>16,9</b>

Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

## Anexo estadístico 2

### Artigas

**OCUPADOS POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA SEGÚN SEXO Y ASCENDENCIA (EN %). ARTIGAS. 2017-2019**

ACTIVIDADES PRODUCTIVAS	VARÓN AFRO	VARÓN NO AFRO	MUJER AFRO	MUJER NO AFRO
Agropecuaria, pesca, caza y explotación de minas o canteras	30	31,4	6,9	7,8
Industria manufacturera. Suministro de electricidad, gas y agua	10,5	12,2	9,4	7,7
Construcción	15,1	12,6	0,5	0,4
Comercio por menor y por mayor	14,8	14,4	16,2	19,5
Transporte y almacenamiento	5,7	5,2	0,2	0,8
Alojamiento y servicio de comida	1,5	1,8	5,8	4,8
Informática y comunicación	0,7	1	0,3	0,7
Actividades financieras y de seguros	0,5	0,7	0	1,2
Actividades inmobiliarias	0,3	0	0,2	0,6
Actividades profesionales, científicas y técnicas	0,5	1,8	1,3	2,9
Actividades administrativas y servicio de apoyo	4,1	2,3	4,7	5,3
Administración pública y defensa	9,6	9,8	6,5	8,8
Enseñanza	2,7	2,2	9	11,5
Servicios sociales y salud	1,3	1,5	7,9	7,6
Arte, entretenimiento y recreación	0,5	1,1	2,1	1,7
Otras actividades de servicio	1,7	1,7	14,1	8,7
Actividades de los hogares como empleadores	0,6	0,2	14,9	10
Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

### TIPO DE OCUPACIÓN POR SEXO Y ASCENDENCIA (EN %). ARTIGAS. 2017-2019

OCUPACIÓN	VARÓN AFRO	VARÓN NO AFRO	MUJER AFRO	MUJER NO AFRO
Ocupaciones militares	2,3	2,3	0,2	0,4
Directores y gerentes	1	1,7	0,5	1,3
Profesionales e intelectuales científicos	2,9	4,5	10	13,3
Técnico o profesional de nivel medio	3,8	4,2	2,9	3,8
Personal de apoyo administrativo	3,9	4,9	6,5	9,2
Trabajadores de servicios y vendedores de comercios y mercados	14,8	14,1	39,8	38,1
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros	9	12,2	2,7	4,3
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y otros oficios	20,3	19,9	7,1	5,3
Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	10,5	12	0,8	1,9
Ocupaciones elementales	31,7	24,1	29,5	22,3
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

### TASA DE INFORMALIDAD POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA (EN %). ARTIGAS. 2017-2019

ACTIVIDADES PRODUCTIVAS	INFORMALIDAD
Agropecuaria pesca caza y explotación de minas o canteras	37
Industria manufacturera. Suministro de electricidad, gas y agua	50,6
Construcción	66,7
Comercio por menor y por mayor	57,1
Transporte y almacenamiento	39,5
Alojamiento y servicio de comida	66,2
Informática y comunicación	25,1
Actividades financieras y de seguros	0
Actividades profesionales, científicas y técnicas	0
Actividades inmobiliarias	22
Actividades profesionales, científicas y técnicas	50,4
Actividades administrativas y servicio de apoyo	61,6
Administración pública y defensa	0
Enseñanza	4,7
Servicios sociales y salud	10,3
Arte, entretenimiento y recreación	66
Otras actividades de servicio	76,3
Actividades de los hogares como empleadores	57,4
Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	0
<b>Total</b>	<b>42</b>

Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

### TASA DE INFORMALIDAD POR TIPO DE OCUPACIÓN. ARTIGAS (EN %). 2017-2019

OCUPACIÓN	INFORMALIDAD
Ocupaciones militares	0
Directores y gerentes	21,3
Profesionales e intelectuales científicos	9,3
Técnico o profesional de nivel medio	21,7
Personal de apoyo administrativo	8,1
Trabajadores de servicios y vendedores de comercios y mercados	50,8
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros	45,5
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y otros oficios	65,9
Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	24,5
Ocupaciones elementales	49,2
<b>Total</b>	<b>42,1</b>

Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

## Anexo estadístico 3 Cerro Largo

### OCUPADOS POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA SEGÚN SEXO Y ASCENDENCIA (EN%). CERRO LARGO. 2017-2019

ACTIVIDADES PRODUCTIVAS	VARÓN AFRO	VARÓN NO AFRO	MUJER AFRO	MUJER NO AFRO
Agropecuaria, pesca, caza y explotación de minas o canteras	15,2	21,6	1,5	3,3
Industria manufacturera. Suministro de electricidad, gas y agua	11,5	12,4	5,1	7,9
Construcción	25,2	16,2	0	0,6
Comercio por menor y por mayor	23,4	18,2	18,5	20,2
Transporte y almacenamiento	2,7	4,9	1,3	0,6
Alojamiento y servicio de comida	1,5	2	5	5,7
Informática y comunicación	0,9	0,6	0	0,7
Actividades financieras y de seguros	0	0,6	0	0,6
Actividades inmobiliarias	0	0,5	0,6	1
Actividades profesionales, científicas y técnicas	0,9	2,1	4,2	3,6
Actividades administrativas y servicio de apoyo	7,1	5,8	10,7	8,2
Administración pública y defensa	3,8	6,6	3,7	6,9
Enseñanza	1,9	2,7	6,4	11,2
Servicios sociales y salud	1,1	1,7	6,9	7,9
Arte, entretenimiento y recreación	1,4	2,2	1,9	1,9
Otras actividades de servicio	3,2	2	4,7	4,9
Actividades de los hogares como empleadores	0	0,5	30,7	16,3
Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

### TIPO DE OCUPACIÓN POR SEXO Y ASCENDENCIA (EN %). CERRO LARGO. 2017-2019

OCUPACIÓN	VARÓN AFRO	VARÓN NO AFRO	MUJER AFRO	MUJER NO AFRO
Ocupaciones militares	1	2,7	0	0,1
Directores y gerentes	0	1,2	0	0,9
Profesionales e intelectuales científicos	3,2	3,7	4,8	11,4
Técnico o profesional de nivel medio	2,2	5	4,6	4,2
Personal de apoyo administrativo	4,9	5,3	3,7	10,3
Trabajadores de servicios y vendedores de comercios y mercados	14,5	15,4	37,1	40,4
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros	3,7	11,3	1	1,8
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y otros oficios	32,7	25,6	4,6	5,6
Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	8,9	9,6	1,3	0,7
Ocupaciones elementales	29	20,1	42,9	24,7
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

### TASA DE INFORMALIDAD POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA (EN %). CERRO LARGO. 2017-2019

OCUPACIONES	INFORMALIDAD
Agropecuaria, pesca, caza y explotación de minas o canteras	35,2
Industria manufacturera. Suministro de electricidad, gas y agua	46,6
Construcción	69
Comercio por menor y por mayor	56,3
Transporte y almacenamiento	26,2
Alojamiento y servicio de comida	67,7
Informática y comunicación	11,7
Actividades financieras y de seguros	0
Actividades inmobiliarias	40,7
Actividades profesionales, científicas y técnicas	22,4
Actividades administrativas y servicio de apoyo	83,1
Administración pública y defensa	0
Enseñanza	3,9
Servicios sociales y salud	10,2
Arte, entretenimiento y recreación	61,5
Otras actividades de servicio	79,6
Actividades de los hogares como empleadores	69,1
Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	0
<b>Total</b>	<b>45,1</b>

Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

**TASA DE INFORMALIDAD POR TIPO DE OCUPACIÓN (EN %). CERRO LARGO. 2017-2019**

OCUPACIÓN	INFORMALIDAD
Ocupaciones militares	0
Directores y gerentes	7,1
Profesionales e intelectuales científicos	7,1
Técnico o profesional de nivel medio	27,9
Personal de apoyo administrativo	8,1
Trabajadores de servicios y vendedores de comercios y mercados	53,2
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros	48,4
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y otros oficios	69,8
Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	25,3
Ocupaciones elementales	50,8
<b>Total</b>	<b>45,1</b>

Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

## Anexo estadístico 4

### Rivera

**OCUPADOS POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA SEGÚN SEXO Y ASCENDENCIA (EN %). RIVERA. 2017-2019**

ACTIVIDADES PRODUCTIVAS	VARÓN AFRO	VARÓN NO AFRO	MUJER AFRO	MUJER NO AFRO
Agropecuaria, pesca, caza y explotación de minas o canteras	17	23,5	3,9	7,7
Industria manufacturera. Suministro de electricidad, gas y agua	13,6	10,4	5,3	6,4
Construcción	22,2	14,2	0,9	0,3
Comercio por menor y por mayor	14,3	17,5	16,5	21,3
Transporte y almacenamiento	5,1	7,1	0,4	1
Alojamiento y servicio de comida	1,3	2,5	4,3	4,8
Informática y comunicación	0	0,5	0,6	0,7
Actividades financieras y de seguros	0	0,6	0	0,7
Actividades inmobiliarias	0	0,3	0	0,3
Actividades profesionales, científicas y técnicas	1,2	1,3	2,4	1,5
Actividades administrativas y servicio de apoyo	7,6	3,1	14,6	5,9
Administración pública y defensa	9,5	9,4	1,9	4,1
Enseñanza	2,4	2,5	8,8	12,2
Servicios sociales y salud	0,5	2,7	12,4	11,9
Arte, entretenimiento y recreación	1,4	1,6	0,3	0,8
Otras actividades de servicio	3,1	2,1	3,5	6,1
Actividades de los hogares como empleadores	0,7	0,5	24,2	14,3
Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	0	0	0	0,1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

### TIPO DE OCUPACIÓN POR SEXO Y ASCENDENCIA (EN %). RIVERA. 2017-2019

OCUPACIONES	VARÓN AFRO	VARÓN NO AFRO	MUJER AFRO	MUJER NO AFRO
Ocupaciones militares	2,6	2	0	0
Directores y gerentes	0	1,3	0,7	0,9
Profesionales e intelectuales científicos	2,1	3,7	7,5	11,9
Técnico o profesional de nivel medio	4,1	4,7	2,9	3,8
Personal de apoyo administrativo	1,4	5,4	5,1	8,1
Trabajadores de servicios y vendedores de comercios y mercados	15,8	18,9	32,5	38,1
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros	6,4	11,2	2	5,9
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y otros oficios	18,6	18,6	3,8	5,1
Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	8,7	11,1	0,8	1
Ocupaciones elementales	40,2	23,2	44,8	25,1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

### TASA DE INFORMALIDAD POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA (EN %). RIVERA. 2017-2019

OCUPACIONES	INFORMALIDAD
Agropecuaria, pesca, caza y explotación de minas o canteras	32,1
Industria manufacturera. Suministro de electricidad, gas y agua	51
Construcción	71,9
Comercio por menor y por mayor	50,1
Transporte y almacenamiento	36,5
Alojamiento y servicio de comida	64,9
Informática y comunicación	16,2
Actividades financieras y de seguros	14,6
Actividades inmobiliarias	30,9
Actividades profesionales, científicas y técnicas	28,4
Actividades administrativas y servicio de apoyo	85,7
Administración pública y defensa	0,2
Enseñanza	6,5
Servicios sociales y salud	14,1
Arte, entretenimiento y recreación	41,3
Otras actividades de servicio	77,8
Actividades de los hogares como empleadores	58,5
Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	0
<b>Total</b>	<b>43,2</b>

Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

**TASA DE INFORMALIDAD POR TIPO DE OCUPACIÓN (EN%). RIVERA. 2017-2019**

OCUPACIÓN	INFORMALIDAD
Ocupaciones militares	0
Directores y gerentes	7,2
Profesionales e intelectuales científicos	9,6
Técnico o profesional de nivel medio	25,8
Personal de apoyo administrativo	8,6
Trabajadores de servicios y vendedores de comercios y mercados	45,6
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros	38,8
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y otros oficios	69,1
Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	24,3
Ocupaciones elementales	56,9
<b>Total</b>	<b>43,2</b>

Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

## Anexo estadístico 5

### Salto

**OCUPADOS POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA SEGÚN SEXO Y ASCENDENCIA (EN %). SALTO. 2017-2019**

ACTIVIDADES PRODUCTIVAS	VARÓN AFRO	VARÓN NO AFRO	MUJER AFRO	MUJER NO AFRO
Agropecuaria, pesca, caza y explotación de minas o canteras	40,5	26,4	10,2	9,6
Industria manufacturera. Suministro de electricidad, gas y agua	11	12,6	8	7,9
Construcción	9,3	12,5	0,2	0,3
Comercio por menor y por mayor	13,7	17,6	19,3	20,6
Transporte y almacenamiento	3,1	4,7	0,5	0,9
Alojamiento y servicio de comida	4,4	3,4	7,1	7
Informática y comunicación	0,9	0,6	0,9	0,6
Actividades financieras y de seguros	0,5	0,7	0,3	1,3
Actividades inmobiliarias	0	0,2	0	0,3
Actividades profesionales, científicas y técnicas	1	1,8	0,8	2,7
Actividades administrativas y servicio de apoyo	3,5	2,5	4,1	3,4
Administración pública y defensa	5,3	6,3	2,4	3,8
Enseñanza	2,1	3,1	10	11,7
Servicios sociales y salud	0,9	3,2	8,9	10
Arte, entretenimiento y recreación	1,2	1,9	0,4	0,9
Otras actividades de servicio	2,2	1,8	4,2	5,7
Actividades de los hogares como empleadores	0,4	0,8	22,6	13,3
Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	0	0,1	0	0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

### TIPO DE OCUPACIÓN POR SEXO Y ASCENDENCIA (EN %). SALTO. 2017-2019

OCUPACIÓN	VARÓN AFRO	VARÓN NO AFRO	MUJER AFRO	MUJER NO AFRO
Ocupaciones militares	0,4	0,6	0	0
Directores y gerentes	0,5	1,8	0,4	1,6
Profesionales e intelectuales científicos	3,4	6,3	10,3	16,3
Técnico o profesional de nivel medio	3,3	6,5	3,9	4,2
Personal de apoyo administrativo	3	5,6	4,8	10,9
Trabajadores de servicios y vendedores de comercios y mercados	14,1	14,3	40,6	34,2
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros	10	10,2	1,5	2,4
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y otros oficios	16	20,9	7,1	5,9
Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	6,9	9,8	0,5	1
Ocupaciones elementales	42,3	24,0	31	23,4
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

### TASA DE INFORMALIDAD POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA (EN %). SALTO. 2017-2019

ACTIVIDADES PRODUCTIVAS	INFORMALIDAD
Agropecuaria, pesca, caza y explotación de minas o canteras	36,8
Industria manufacturera. Suministro de electricidad, gas y agua	44,3
Construcción	48,4
Comercio por menor y por mayor	48,9
Transporte y almacenamiento	32,3
Alojamiento y servicio de comida	45,4
Informática y comunicación	14,4
Actividades financieras y de seguros	0
Actividades inmobiliarias	17,3
Actividades profesionales, científicas y técnicas	15,3
Actividades administrativas y servicio de apoyo	65,7
Administración pública y defensa	0,6
Enseñanza	3,7
Servicios sociales y salud	7,6
Arte, entretenimiento y recreación	33,6
Otras actividades de servicio	75,9
Actividades de los hogares como empleadores	50,3
Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	25,6
<b>Total</b>	<b>37,3</b>

Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.

**TASA DE INFORMALIDAD POR TIPO DE OCUPACIÓN (EN %). SALTO. 2017-2019**

<b>OCUPACIÓN</b>	<b>INFORMALIDAD</b>
Ocupaciones militares	0
Directores y gerentes	6,7
Profesionales e intelectuales científicos	6,5
Técnico o profesional de nivel medio	21,2
Personal de apoyo administrativo	6,6
Trabajadores de servicios y vendedores de comercios y mercados	50,1
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros	40,1
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y otros oficios	53,4
Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	21,3
Ocupaciones elementales	45,2
<b>Total</b>	<b>37,3</b>

Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2017, 2018 y 2019.